

20 Jahre Umweltschutzgesetz (USG)

Am 7. Oktober 1983 wurde das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01) von den Eidgenössischen Räten verabschiedet. Nachdem das Referendum nicht ergriffen wurde, setzte der Bundesrat das USG auf den 1. Januar 1985 in Kraft. Das Gesetz hat wichtige direkte Erfolge mit sich gebracht und zu einer vielfältigen Weiterentwicklung der Gesetzgebung beigetragen. Doch das USG allein gewährleistet noch keine nachhaltige Entwicklung.

Das USG hatte eine lange Vorgeschichte. Aufgrund von Motionen aus dem Nationalrat unterbreitete der Bundesrat dem Parlament Mitte 1970 die Vorlage für den Verfassungsartikel über den Umweltschutz (Art. 24 septies der alten Bundesverfassung, BV; heute Art. 74 BV). Bereits ein Jahr später – 1971 – wurde die Verfassungsgrundlage für das USG im rekordverdächtigen Verhältnis von 12:1 vom Volk gutgeheissen. Es zeigte sich, dass im Parlament und in der Öffentlichkeit über den Grundsatz, dass der Bund Umweltschutz-Vorschriften erlassen solle, sehr rasch und ohne Opposition Einigkeit bestand. Die anschliessende Erarbeitung des Umweltschutzgesetzes selbst, in welchem die Details über den Umweltschutz geregelt wurden, dauerte wesentlich länger – ganze 12 Jahre.

Erster Entwurf: Zu ambitiös

Ein erster Entwurf des Umweltschutzgesetzes wurde von einer Expertenkommission mit 45 Mitgliedern (!) unter der Leitung von Prof. Leo Schür-

mann, erarbeitet und 1974 in die Vernehmlassung gegeben. Dieser Entwurf umfasste namentlich Vorschriften über den Emissions- und den Immissionschutz, das Verursacherprinzip, die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sowie die Haftpflicht. Daneben enthielt er auch Bestimmungen über die ökologische Nachhaltigkeit, die planerischen Instrumente, die Lenkungsabgaben sowie verbindliche Fristen für die Ausarbeitung von kantonalen Umweltschutzplänen mit Interventionsmöglichkeiten des Bundes. Diese ambitionierten Ziele – kombiniert mit teilweise recht einschneidenden Instrumenten – wurden in der Vernehmlassung vor allem von den Kantonen und den Wirtschaftsverbänden abgelehnt. Der Bundesrat verzichtete in der Folge darauf, diesen Entwurf, der auch aus heutiger Sicht weit blickende Ansätze enthielt, weiterzuverfolgen.

Inhaltliche Verantwortung:
Robert Imholz
stv. Generalsekretär
Generalsekretariat /Stab
Baudirektion Kanton Zürich
Postfach
8090 Zürich
Telefon 043 259 28 07
Telefax 043 259 51 81
robert.imholz@bd.zh.ch

USG



Dank «Züri-Norm» bei den Feuerungsanlagen, Katalysatoren bei den Motorfahrzeugen und der Sanierung von Industrieanlagen und Kehrlichtverbrennungsanlagen hat sich die Luftqualität im Kanton Zürich erheblich verbessert.

Foto: Priska Ketterer



Dank dem koordinierten Einsatz von Vollzugsinstrumenten sind beim Recycling von Abfällen grosse Fortschritte erzielt worden. Klare Gesetzesvorschriften wie Recyclingquoten bei Getränkeverpackungen, vorgezogene Entsorgungsgebühren und verursachergerechte Abfallgebühren trugen ebenso zum Erfolg bei, wie von der Wirtschaft entwickelte Branchenlösungen und das Engagement von Kanton, Gemeinden sowie Konsumentinnen und Konsumenten.

Foto: Priska Ketterer

Im Jahr 1976 wurde vom zuständigen Departement unter Beizug von Prof. Thomas Fleiner ein völlig neuer Entwurf vorgelegt. Dieser fand in der Vernehmlassung eine wesentlich breitere Unterstützung. Der Entwurf konzentrierte sich auf den Emissions- und den Immissionsschutz, auf das Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie auf die polizeirechtlich ausgestalteten Instrumente. Im Oktober 1979 legte der Bundesrat dem Parlament die «Botschaft zum Bundesgesetz über den Umweltschutz» vor. Der Gesetzesantrag umfasste neben den erwähnten Teilen auch die Sanierungspflicht, die Bereiche Stoffe, Bodenschutz und Abfälle, die Verstärkung des Biotopschutzes, die UVP und das Verbandsbeschwerderecht. Insbesondere über Letzteres fanden schon damals harte Auseinandersetzungen im Parlament und in der Öffentlichkeit statt.

Einstimmigkeit – dank Wahlen und Waldsterben

Der Entwurf des Bundesrates wurde vom Parlament in einigen Bereichen ergänzt: Beim Verkehr mit gefährlichen Abfällen – aufgrund der Dioxin-Affäre um die Seveso-Fässer –, bei der Erfolgs-

kontrolle, der Informationspflicht sowie der Behörden- und der Gemeindebeschwerde. Am 7. Oktober 1983 – vier Jahre nach dem Antrag des Bundesrates – und nach einem Differenzbereinungsverfahren, wurde das Umweltschutzgesetz in der Schlussabstimmung vom Nationalrat und vom Ständerat ohne Gegenstimmen (!) gutgeheissen. Die Vorlage wurde als ausgewogen und «referendumssicher» qualifiziert; es wurde auch von keiner Seite das Referendum ergriffen. In der Schlussphase der Parlamentsdebatte ging das Geschäft wegen des umstrittenen Verbandsbeschwerderechts zwischen National- und Ständerat mehrmals hin und her. Die Diskussionen um die Waldschäden und die unmittelbar bevorstehenden Wahlen trugen nicht unwesentlich dazu bei, dass über das USG eine Einigung erzielt werden konnte.

Seither wurde das USG vor allem mit der Revisionsvorlage vom 21. Dezember 1995 in wesentlichen Bereichen geändert (Stoffe, gefährliche Organismen, Abfälle, Bodenschutz und Lenkungsabgaben); die übrigen Änderungen erfolgten meist im Zusammenhang mit der Revision sachverwandter Gesetzeserlasse, wie Gewässerschutzgesetz, Natur- und Heimatschutzge-

Das Verursacherprinzip

Auch das Verursacherprinzip ist im USG ausdrücklich festgehalten (Art. 2, 20 Abs. 2, 25 Abs. 3, 32, 32d), aber auch im Gewässerschutzgesetz (Art. 3a) geregelt und hat heute Verfassungsrang (Art. 74 Abs. 2 BV). Wer die Umwelt belastet beziehungsweise Umweltschutzmassnahmen verursacht, hat für die entstehenden Kosten aufzukommen. Es soll damit ausgeschlossen werden, dass die Allgemeinheit – also der Staat – die Kosten tragen muss. Gleichzeitig sollen Verursacher für ihr Handeln belangt werden. Das Verursacherprinzip hat sich aus dem Störerprinzip des Polizeirechts heraus entwickelt und wurde in Literatur und Rechtsprechung schon im 19. Jahrhundert dargestellt. Wer durch sein Verhalten – sein Tun oder Unterlassen – Massnahmen des USG verursacht, wird als Verhaltensverursacher zur Rechenschaft gezogen. Beispielsweise muss die Sanierungskosten tragen, wer mit seiner Heizung Emissionsvorschriften nicht einhält. Wer die Herrschaft über Sachen besitzt (Eigentümer, Mieter usw.), welche die Umwelt direkt schädigen, wird als Zustandsverursacher verantwortlich gemacht. So muss der Eigentümer einer Deponieliegenschaft, die das Grundwasser verunreinigt, diese auf eigene Kosten sanieren.

Das Verursacherprinzip verlangt, dass zwischen dem Umweltschaden und dem Verhaltens- oder Zustandsverursacher ein kausaler Zusammenhang besteht. Es wird dabei nicht verlangt, dass der Verursacher schuldhaft gehandelt hat, d. h. vorsätzlich oder fahrlässig einen Schaden an der Umwelt verursacht hat. Aus dem Verursacherprinzip wird die Kostentragungspflicht abgeleitet, beispielsweise dass der Abfallinhaber die Kosten der Entsorgung trägt. In konkreten Fällen – z. B. bei Altlasten, die von mehreren Verursachern her stammen – kann das Verursacherprinzip immer wieder zu rechtlichen oder politischen Auseinandersetzungen führen. Bei der Einführung der Abfallsackgebühr, die zweifellos dem Verursacherprinzip entspricht, gab es vor etwa zehn Jahren fast politische Glaubenskriege, heute ist diese Abgabart weit herum anerkannt.

setz und Koordinationsgesetz. Bald nach Inkrafttreten des USG wurden Ausführungserlasse wie Luftreinhalteverordnung (LRV), Lärmschutzverord-

Das Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip ist als zentrales Prinzip in Art. 1 Abs. 2 USG festgehalten: Schädliche oder lästige Einwirkungen sind frühzeitig zu begrenzen. Ohne Prävention ist Umweltschutz nicht denkbar, denn allein mit nachträglichen Massnahmen – z. B. polizeilichen oder Sanierungsmassnahmen – sind die Ziele des USG nicht zu erreichen. Das Vorsorgeprinzip hat inzwischen auch in die Bundesverfassung Eingang gefunden (Art. 74 Abs. 2). Es verlangt auch, dass Umweltschutzmassnahmen bereits an der Quelle der Einwirkung ansetzen – also beispielsweise bezüglich der Luftreinhaltung und Lärmschutz bei den Emissionen von Fahrzeugen und Anlagen (vgl. Art. 11 Abs. 1, 26 Abs. 1, 30 Abs. 1 USG). Mit dem Vorsorgeprinzip werden die Behörden zu einem Tun verpflichtet, nämlich frühzeitig jene Einwirkungen zu begrenzen, die für die Menschen und die Lebensräume schädlich oder lästig werden könnten. Das Bundesgericht spricht sogar von einer «Sicherheitsmarge, welche Unsicherheiten über längerfristige Wirkungen von Umweltbelastungen berücksichtigt» (BGE 126 II 399). Insbesondere bei der Festlegung von Immissionsgrenzwerten ist diesem Aspekt Rechnung zu tragen (Art. 13 und 14).

nung (LSV), Stoffverordnung (StoV) und die Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS) erlassen und in Kraft gesetzt. Gestützt auf das USG, wurden bis heute gesamthaft rund zwanzig Verordnungen erlassen.

Neue Ansätze in den Grundsätzen und in der Umsetzung

Bei der Schaffung des USG wurden verschiedene Grundsätze oder Prinzipien entwickelt, die – stillschweigend oder ausdrücklich – Eingang in die Bestimmungen gefunden haben (siehe Kästen). Dies sind namentlich

- das Vorsorgeprinzip
- das Verursacherprinzip
- das Kooperationsprinzip
- das Prinzip der ganzheitlichen Betrachtung
- das Nachhaltigkeitsprinzip



Der Lärmschutz entlang stark befahrener Strassen innerorts ist noch längst nicht gelöst, obwohl mit der Lärmbelastung schwerwiegende Gesundheitsprobleme verbunden sind. Der stetig wachsende Verkehr vereinfacht die Problemlösung nicht.

Foto: Priska Ketterer

Diese Grundprinzipien formulieren die Leitlinien des Umweltschutzes. Der konkreten Umsetzung der Ziele und des Zwecks des Gesetzes dienen dagegen die Instrumente des USG. Sie sind im Vergleich mit anderen Erlassen äusserst vielfältig ausgestaltet. Sie reichen von traditionell polizeirechtlichen, über planerische zu den marktwirtschaftlichen und ganz speziellen USG-Instrumenten.

Polizeirechtliche Instrumente

Zu den polizeirechtlichen Instrumenten gehören insbesondere die Gebote, Verbote und Bewilligungspflichten für Tätigkeiten und die Erstellung von Anlagen (vgl. z. B. Art. 12, 22, 29c, 30e USG). Lärm und Luftverunreinigungen sollen primär mit Emissionsbegrenzungen an der Quelle – beispielsweise Emissionsgrenzwerten für Fahrzeuge und Feuerungen – eingedämmt werden. Gestützt auf das USG und das Strassenverkehrsrecht wurden für Motorfahrzeuge Abgasgrenzwerte für diverse Schadstoffe beziehungsweise Lärmgrenzwerte erlassen, die regelmässig auf ihre Einhaltung kontrolliert werden. Sie können verschärft werden, wenn feststeht, dass übermässige

Umweltbelastungen nur so vermindert werden können. Auch die Pflicht zur Sanierung von Anlagen, die den Umweltvorschriften nicht entsprechen, in Notfällen sogar zur Stilllegung einer Anlage führen kann, ist ein polizeirechtliches Instrument (Art. 16 Abs. 4). Gewisse Tätigkeiten oder die Erstellung von Bauten und Anlagen, welche die Umwelt tangieren, unterliegen einer besonderen Bewilligungspflicht (z. B. Art. 29c, 29e, 30 Abs. 2 USG).

Planerische Instrumente

Die Kantone sind unter anderem verpflichtet, eine Abfallplanung zu erstellen (Art. 31) und dabei den Bedarf an Abfallanlagen und ihre Standorte festzulegen. Die Abfallplanung ist dem Bund zu unterbreiten. Dadurch sollen Überkapazitäten vermieden und entsprechende Anlagen (z. B. Deponien, Kehrrechtverbrennungsanlagen) in die Raumplanung Eingang finden. Wenn übermässige Luftverunreinigungen auf verschiedene Quellen zurückzuführen sind, haben die Kantone Massnahmenpläne zu erstellen (Art. 44a), die eine Verminderung der Einwirkungen innert bestimmter Fristen bewirken sollen.



Der Druck der Landwirtschaft auf Umwelt und Landschaft hat in den Neunzigerjahren dank der Umweltgesetzgebung, aber auch als Folge der Neuausrichtung in der Agrarpolitik, deutlich abgenommen. Dies schont den Boden, die Luft und die Gewässer gleichermaßen. Die Entlastung fördert die biologische Vielfalt und Konsumentinnen und Konsumenten profitieren von umweltgerechteren Lebensmitteln.

Foto: Priska Ketter

Fördern und unterstützen mit finanziellen Instrumenten

Mit der Förderung der Forschung sollen insbesondere Verfahren und Anlagen unterstützt werden, die der Verminderung von Umweltbelastungen dienen. Auch die Aus- und Weiterbildung von Personen, die mit Aufgaben des USG betraut sind, kann gefördert werden (Art. 49). Im Weiteren werden aus dem Reinertrag des Treibstoffzolls Umweltmassnahmen finanziert, wie Lärmsanierungsmassnahmen. Im USG von 1983 waren anfänglich auch noch Bundesbeiträge an die Erstellung von Abfallbehandlungsanlagen vorgesehen; diese Bestimmung wurde 1990 in Nachachtung des Verursacherprinzips jedoch wieder aufgehoben (Art. 53).

Freiwilligkeit als Vollzugsinstrument

Die Selbstkontrolle ist insbesondere bei der Verwendung von umweltgefährdenden Stoffen und Organismen ein wichtiges Instrumentarium (Art. 26, 29b Abs. 2), aber auch bei den Branchenvereinbarungen über Kontrollen und die Vollzugsunterstützung (Art. 41a). Bund und Kantone werden sogar

verpflichtet, vor dem Erlass von Ausführungsvorschriften zu prüfen, ob nicht freiwillige Massnahmen der Wirtschaft zweckmässiger wären (Art. 41a Abs. 3). Der Bundesrat kann Vorschriften über die freiwillige Einführung von Ökolabels und Umwelt-Audits erlassen (Art. 43a).

Lenkungsabgaben – später Erfolg

Im Vorentwurf zum USG von 1973 waren die Lenkungsabgaben von Wirtschaftskreisen sehr stark kritisiert worden. Deshalb waren solche im USG von 1983 nicht mehr enthalten. Erst mit der Revision von 1995 wurden Lenkungsabgaben für die flüchtigen organischen Verbindungen sowie für den Schwefelgehalt des Heizöls, des Benzins und des Dieselöls eingeführt (Art. 35a ff.).

Wie vorausschauend positiv der Zürcher Regierungsrat die Lenkungsabgaben beurteilte, kommt in seiner Vernehmlassung vom 19. Juli 1978 zum ersten USG-Entwurf zum Ausdruck: «Für den politisch und wirtschaftlich motivierten Verzicht auf Lenkungsabgaben im Entwurf 1978 können wir zwar ein gewisses Verständnis aufbringen, doch möchten wir zugleich unser

Das Kooperationsprinzip

Das Kooperationsprinzip ist im USG sehr vielfältig ausgestaltet. So geht es um die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden (z. B. Art. 34 Abs. 1, 39 und 41) einerseits und um die Zusammenarbeit des Gemeinwesens mit den Privaten und der Wirtschaft andererseits (z. B. Art. 16 Abs. 3, 41a, 43). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass Umweltschutzmassnahmen nicht nur hoheitlich angeordnet werden sollen. Bevor Massnahmen beschlossen werden, sollen Betroffene angehört werden. Insbesondere auf die Mitwirkung der Wirtschaft wird Wert gelegt, damit die Massnahmen möglichst einvernehmlich umgesetzt und mitgetragen werden. Im Vollzug (z. B. Kontrollen, Überwachung) wurden insbesondere mit Branchenvereinbarungen gute Erfahrungen gemacht.

ausdrückliches Bedauern aussprechen, falls das Umweltschutzgesetz ohne dieses wichtige Instrument auskommen müsste. In jedem Fall sollte ein solcher Verzicht im Interesse der Sache nur als eine vorläufige Lösung betrachtet werden.»

Die Lenkungsabgaben waren aus verfassungsrechtlichen Gründen umstritten; heute wird dies nicht mehr in Frage gestellt. Die Lenkungsabgaben haben zum Ziel, das Verhalten im Sinne einer ökologischen Zielsetzung zu steuern. Die erhobenen Abgaben müssen an die Bevölkerung zurückerstattet werden und dienen deshalb nicht der Finanzmittelbeschaffung (Art. 35a Abs. 9, 35b Abs. 5, 35c Abs. 2). Dementsprechend werden nicht die strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen verlangt wie sie für Steuern gelten (vgl. z. B. LSVA gemäss Art. 85 BV). Erhoben werden die Lenkungsabgaben – beispielsweise bei Benzin und Dieselöl – bei den Herstellern oder Importeuren; die Abgabe beträgt 3 Rappen pro Liter (Art. 3 der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf Benzin und Dieselöl vom 15. Oktober 2003, SR 814.020). Die Versicherer der obligatorischen Krankenversicherung verteilen im Auftrag des Bundes den Abgabeertrag an die Bevölkerung,

Das Prinzip der ganzheitlichen Betrachtung

Dieses Prinzip kommt vor allem in den Art. 8 und 9 des USG zum Ausdruck: Belastungen der Umwelt sollen nicht nur im Einzelnen, sondern in ihrer Gesamtheit und in ihrem Zusammenwirken betrachtet werden. Insbesondere bei der Lufthygiene und dem Lärmschutz sind die verschiedenen Ursachen und Einwirkungen ganzheitlich zu beurteilen. So sind bei der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und bei den Massnahmenplänen auch die erforderlichen Massnahmen gesamthaft zu würdigen und zu erlassen.

indem sie die Abgaben über die Prämienrechnungen den Versicherten zurückerstatten.

Im Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (SR 641.71) ist die Einführung einer CO₂-Abgabe auf Brenn- und Treibstoffen vorgesehen für den Fall, dass die lufthygienischen Zielsetzungen nicht erreicht werden. Auch dabei handelt es sich um eine reine Lenkungsabgabe, da der Ertrag – über die Ausgleichskassen der AHV – an die Bevölkerung und die Unternehmen rückerstattet würde. Zurzeit führt der Bundesrat eine Vernehmlassung über die Erhebung dieser Abgabe durch.

Weitere Abgaben und Gebühren gemäss USG

Im Hinblick auf die Abgeltungen des Bundes an anrechenbare Kosten von Altlastensanierungen kann der Bundesrat die Deponiebetreiber und die Exporteure von Abfällen zur Leistung einer Abgabe verpflichten (Art. 32e). Mit der Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA; SR 814.681), hat der Bundesrat bereits im Jahr 2000 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Bei besonderen Produkten kann der Bundesrat auch eine vorgezogene Entsorgungsgebühr (VEG) einführen (Art. 32a bis). Eine solche gilt beispielsweise für Batterien und Getränkeverpackun-

gen aus Glas. Für Bewilligungen, Kontrollen und besondere Dienstleistungen nach dem USG werden zudem Gebühren erhoben. Im Kanton Zürich gilt dafür die Gebührenordnung zum Vollzug des Umweltrechts (LS 710.2).

Umweltsünder in der (Haft-)Pflicht

Das USG enthält Haftpflichtbestimmungen für Anlagen, welche für die Umwelt eine besondere Gefahr darstellen (Art. 59a und 59b). Für Anlagen dieser Art wird eine Kausalhaftung statuiert, das heisst, dass die Inhaber bei Umweltschäden zum Schadenersatz verpflichtet sind, ohne dass ihnen ein Verschulden nachgewiesen werden muss. Der Bundesrat kann Anlageinhaber zudem verpflichten, die Haftung mittels Versicherungen, Kauttionen oder auf eine andere Weise sicherzustellen.

... droht das Strafrecht

Im USG sind besondere Straftatbestände bei Missachtung von Vorschriften enthalten (Art. 60 und 61). Wer beispielsweise ohne Bewilligung eine Deponie erstellt und betreibt oder Abfälle ausserhalb von bewilligten Deponien ablagert, wird bestraft. Sehr detailliert sind die Straftatbestände im Zusammenhang mit der Verwendung und dem Inverkehrbringen von Stoffen und Organismen geregelt. Die Wirkung des Umweltstrafrechts im Sinne der Generalprävention dürfte zwar eher beschränkt sein. Die bisherige Praxis zeigt jedoch, dass gewichtigere Umweltschädigungen beziehungsweise Verletzungen des Umweltrechts in der Öffentlichkeit durchaus zur Kenntnis genommen werden.

Das USG kennt schliesslich eine reiche Zahl organisatorischer Instrumente, die lediglich erwähnt werden sollen:

- Information und Beratung (Art. 6)
- Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP, Art. 9)
- Information der Abnehmer (Art. 27, 29d)

- Fachkommission (Art. 29h)
- Fachstellen (Art. 42)
- Erhebungen über die Umweltbelastung (Art. 44)
- Periodische Kontrollen (Art. 45)
- Auskunftspflicht (Art. 46)
- Übernahme von Bürgschaften (Art. 52)
- Verbandsbeschwerderecht (Art. 55)
- Behörden- und Gemeindebeschwerde (Art. 56 und 57)
- Enteignungsrecht (Art. 58)

Verbandsbeschwerderecht und UVP in der Diskussion

Zurzeit bereitet die Rechtskommission des Ständerates eine Änderung des USG im Bereich des Verbandsbeschwerderechts und zur Vereinfachung der UVP vor. Die Kantone und Verbände wurden im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens zu Stellungnahmen aufgefordert. Aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und infolge konkreter Fälle, die in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wurden, sollen allfällige Missbräuche dieser beiden Instrumente verhindert werden. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat sich vor kurzem zu diesen Gesetzesänderungen geäussert (vgl. Pressemitteilung vom 17. Februar

Das Nachhaltigkeitsprinzip

Anfänglich war das Nachhaltigkeitsprinzip im USG nur beim Bodenschutz ausdrücklich verankert (Art. 33–35). Erst seit der Änderung des Zweckartikels im Zusammenhang mit dem Gentechnikgesetz (SR 814.91) wird auf die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen hingewiesen. Mit der neuen Bundesverfassung erhielt das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung sogar Verfassungsrang (Art. 2 und 73). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich die Nachhaltigkeit nicht nur auf die Umwelt, sondern ebenso auf die Gesellschaft und die Wirtschaft bezieht. Die abstrakte Programmnorm verpflichtet die Staatsorgane zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung, lässt ihnen jedoch einen weiten Ermessensspielraum offen.

2005). Der Vorentwurf – der die UVP-Verfahren entlasten, die Missbräuche des Verbandsbeschwerderechts verhindern und die Bewilligungsverfahren beschleunigen soll – wird vom Regierungsrat begrüsst. Die Zürcher Regierung unterstützt insbesondere, dass die beschwerdelegitimierten Umweltvereinigungen statuten-gemäss rein ideelle Zwecke verfolgen müssen und wirtschaftliche Ziele nur als Nebentätigkeiten im Dienste des Hauptzweckes wahrnehmen dürfen. Der Regierungsrat beantragt zudem, dass private Abmachungen zwischen Gesuchstellern und Umweltorganisationen über Leistungen zur Beachtung des Umweltrechts als unzulässig bezeichnet werden. Zudem sollen sich die Verbände an den raumplanerischen Verfahren oder Einigungsverfahren beteiligen müssen, wenn sie ihr Beschwerderecht in nachfolgenden Verfahren – z. B. im Baubewilligungsverfahren – nicht verlieren wollen. Auch im Zusammenhang mit den zahlreichen hängigen Vorstössen im Parlament des Kantons Zürich wird sich Gelegenheit bieten, das Verbandsbeschwerderecht – einmal mehr – zu diskutieren und entsprechende Beschlüsse zu fassen.

Zentraler Beitrag für den Umweltschutz

Das USG hat als übergeordnete Gesetzgebung (Gesamtkodifikation) für den Umweltschutz unzweifelhaft einen wichtigen Beitrag geleistet. Dank dem USG als «Mutter aller Umweltschutzgesetze» (vgl. Brunner/Keller 2005, S. 33) wurden auch in den Kantonen Gesetzeserlasse geschaffen, um den Anliegen des Umweltschutzes verstärkt zum Durchbruch zu verhelfen – im Kanton Zürich etwa das Abfallgesetz, in anderen Kantonen so genannte Einführungsgesetze zum USG. Das USG löste beispielsweise im Strassenrecht mit der Einführung der Fahrzeug-Abgaskontrolle oder der Schwerverkehrsabgabe, im Energierecht etwa mit den Wärmedämmvorschriften für

Bauten oder der Förderung von Anlagen mit erneuerbaren Energien sowie mit dem CO₂-Gesetz wichtige Anschlusserrlasse aus.

Beeindruckend sind die rechtliche Umsetzung der konzeptionellen Prinzipien und die Einführung der vielfältigen Instrumente, die im USG verankert sind. Auch die Ausführungsvorschriften, die in den letzten zwanzig Jahren erlassen wurden – Luftreinhalte- und Lärmschutzverordnung, Technische Verordnung über Abfälle, Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen usw. –, sind in ihren Auswirkungen auf die Umwelt positiv zu würdigen. Die Rechtsprechung zum USG ist von den Rechtsfragen und der Rechtssicherheit her gesehen bedeutend und hat sich auf die Praxis des Raumplanungs-, Bau- und Umweltschutzrechts sehr stark ausgewirkt.

Offene Probleme: Schwierig und politisch heikel

Die ökologischen Themen stehen zwar im Vergleich zu 1983 in der öffentlichen Diskussion nicht mehr derart im Vordergrund, sie sind aber immer wieder von Bedeutung. Zu erinnern ist an die Alpeninitiative, die Ökologisierung der Landwirtschaft, die Volksabstimmung über den Ausbau des Gotthardtunnels, die CO₂-Abgabe und vieles andere mehr. Ökologische Gesichtspunkte haben auch in der Wirtschaft, im Planungs- und Bauwesen, bei den öffentlichen Beschaffungen oder im Konsumbereich an Bedeutung gewonnen. Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung der Bundesverfassung dürfte hiezu auch einen Beitrag geleistet haben.

Politisch heikle, aber auch schwierige und zum Teil offene Fragen bestehen nach wie vor im Lärmschutz – Grenzwert-Überschreitungen, Verzögerungen bei den Sanierungen als Folge der finanziellen Engpässe – und in der Luft-hygiene – Grenzwert-Überschreitungen beim Ozon, CO₂-Ausstoss, Bewilligung von publikumsintensiven Anlagen usw. Hier besteht nach wie vor

Handlungsbedarf im Vollzug. Ein brisantes Spannungsfeld existiert weiterhin im Verhältnis Umwelt–Raumplanung–Verkehr, wo die Instrumente und die Koordination noch zu wenig aufeinander abgestimmt sind (Umweltberichterstattung beim Planungsverfahren).

Gewisse Erfolge sind bei der Abfallentsorgung festzustellen, wo das Verursacherprinzip gut umgesetzt wurde. Bei der Altlastensanierung stellen sich oft Fragen der Kostentragung und Kostenverteilung. Die in diesem Zusammenhang anstehende Revision des USG könnte das Verursacherprinzip tangieren, da die Anforderungen zum Verursachernachweis hochgesteckt werden und dadurch bei den Kantonen hohe Kostenfolgen entstehen. Es bleibt zu hoffen, dass die vorgesehenen Änderungen des USG die bewährten Prinzipien weiterhin hochhalten und einen echten Beitrag zur Verbesserung der Umweltqualität leisten werden. Eine intakte Umwelt und unberührte Landschaften sind immer mehr auch ein wichtiger Faktor für die Standortqualität geworden. Der wichtigen Feststellung von Ursula Brunner und Helen Keller ist zuzustimmen: «Das USG allein macht noch keine nachhaltige Entwicklung aus. Dafür braucht es einen politisch-gesellschaftlichen Grundkonsens.» (Brunner/Keller 2005).

Quellen:

- Ursula Brunner und Helen Keller, 20 Jahre Umweltschutzgesetz – Rückblick und Würdigung, Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 2005, Seite 1 ff.
- Alain Griffel, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001
- Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Teil III, Einleitung, Zürich 2003
- Heribert Rausch, Arnold Marti, Alain Griffel, Umweltrecht, Zürich 2004
- Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht I, Zürich 2002