Alain Griffel

# Das Umweltschutzgesetz als «Super-Gesetz» – was es erreicht hat und was nicht

Résumé ⟶ 518 / Riassunto ⟶ 518


| | | |
|---|---|---|
| I. | Das USG als «Super-Gesetz» | 502 |
| II. | Was hat das USG erreicht? Was nicht? | 504 |
| 1. | Grundprinzipien des Umweltrechts | 504 |
| 2. | Besondere Instrumente des Umweltrechts | 506 |
| | 2.1 Umweltverträglichkeitsprüfung | 506 |
| | 2.2 Verbandsbeschwerderecht | 507 |
| 3. | Immissionsschutz | 510 |
| | 3.1 Allgemeines Immissionsschutzrecht | 510 |
| | 3.2 Luftreinhaltung | 511 |
| | 3.3 Lärmschutz | 512 |
| 4. | Abfälle | 514 |
| 5. | Altlasten | 515 |
| 6. | Bodenschutz | 516 |
| III. | Fazit und Geburtstagsgruss | 517 |

## Zusammenfassung

Am 7. Oktober 1983 wurde das Umweltschutzgesetz erlassen; am 1. Januar 1985 trat es in Kraft. Auch wenn das USG keine umweltrechtliche Gesamtkodifikation ist, kommt ihm im Quervergleich mit anderen verwaltungsrechtlichen Erlassen eine herausragende Bedeutung zu, weshalb die Bezeichnung «Super-Gesetz» durchaus gerechtfertigt ist. Was hat das USG erreicht? Was nicht? Das 40-Jahr-Jubiläum ist Anlass genug, um zurückzublicken und Bilanz zu ziehen. Hervorragend bewährt haben sich die konzeptionellen Grundsatzentscheidungen des Gesetzgebers, Grundprinzipien wie das Vorsorge- und das Verursacherprinzip im Gesetz zu verankern, besondere Instrumente einzuführen – namentlich die Umweltverträglichkeitsprüfung und das Verbandsbeschwerderecht – und das Immissionsschutzrecht auf eine solide konzeptionelle Grundlage zu stellen, bestehend aus einem zweistufigen Emissionsbegrenzungskonzept und der Sanierungspflicht für bestehende Anlagen. Bezogen auf die einzelnen Regelungsmaterien fällt die Bilanz jedoch durchzogen aus: Sehr viel erreicht haben das Luftreinhalterecht und das Abfallrecht, auch wenn in beiden Bereichen noch ein grosses Optimierungspotenzial besteht. Weniger erfreulich ist die einstweilige Bilanz des Altlastenrechts; entgegen den anfänglichen Annahmen wird sich die Altlastenbearbeitung als Jahrhundertaufgabe erweisen und insgesamt wohl kaum zu wirklich befriedigenden Ergebnissen führen. Trüb ist die Bilanz im Lärmschutzrecht, jedenfalls bezogen auf die grossen Lärmquellen unserer Zeit, insbesondere den Strassenverkehrslärm. Und schliesslich führt das Bodenschutzrecht nach wie vor das Dasein eines vergessenen Mauerblümchens, als handelte es sich beim Boden um einen Gebrauchsartikel und nicht um ein ebenso wichtiges wie sensibles Ökosystem.


## I. Das USG als «Super-Gesetz»

Die Gesetze sind alle gleichrangig. Sie stehen normhierarchisch zwischen der Verfassungs- und der Verordnungsstufe und werden vom formellen Gesetzgeber erlassen, also vom Parlament, wobei im Falle eines Referendums die Stimmberechtigten das letzte Wort haben. Dennoch bestehen, was die Bedeutung der einzelnen Gesetze anbelangt, grosse Unterschiede. So gibt es Gesetze von vergleichsweise bescheidener Tragweite wie etwa das Trolleybus-Gesetz (TrG)[1] oder das inzwischen aufgehobene Bundesgesetz über die Anschlussgleise[2]. Dem steht die «Super League» mit den grossen Kodifikationen des Zivil- und des Strafrechts gegenüber, also dem Zivilgesetzbuch (ZGB)[3], dem Obligationen-

1 Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmen (Trolleybus-Gesetz, TrG) vom 29. März 1950 (SR 744.21).

2 Bundesgesetz über die Anschlussgleise vom 5. Oktober 1990 (AS 1992 565), aufgehoben mit dem Gütertransportgesetz (GüTG) vom 25. September 2015 (SR 742.41).

3 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210).

recht (OR)[4], dem Strafgesetzbuch (StGB)[5], der Zivilprozessordnung (ZPO)[6] und der Strafprozessordnung (StPO)[7].

An diese Kodifikationen vermag des Umweltschutzgesetz (USG)[8] – welches *keine* Gesamtkodifikation des Umweltrechts darstellt[9] – zwar nicht heranzureichen. Verglichen mit anderen verwaltungsrechtlichen Gesetzen, die es in einer unüberblickbaren Vielzahl gibt und die typischerweise sektoriell eine bestimmte Materie regeln, kommt ihm aber dennoch eine herausragende Stellung zu, so dass sich die inoffizielle Qualifikation als «Super-Gesetz» durchaus rechtfertigt. Denn das USG regelt nicht nur ganz unterschiedliche Materien – Immissionsschutz, Katastrophenschutz, Stoffe, Organismen, Abfälle, Altlasten, Bodenschutz, Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten, Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltinformationen, Verbandsbeschwerderecht, Lenkungsabgaben und Umwelthaftpflicht –, sondern es wirkt auch in zahlreiche andere Sachbereiche wie das Raumplanungsrecht, das Baurecht, das Energierecht oder das Landwirtschaftsrecht hinein. Dies hängt damit zusammen, dass Umweltschutz eine typische *Querschnittaufgabe* darstellt, welcher in den verschiedensten Sachbereichen Rechnung zu tragen ist. Dementsprechend breit gefasst ist der verfassungsrechtliche Schutzauftrag gemäss Art. 74 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV)[10], nämlich «Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen». Dabei ist von einem weiten Einwirkungsbegriff auszugehen, der alle physikalisch, chemisch oder biologisch nachweisbaren Veränderungen des bisherigen Zustands umfasst.[11] Schliesslich hat der Gesetzgeber im USG wichtige *konzeptionelle Grundsatzentscheide* getroffen: Verankerung des Vorsorge- und des Verursacherprinzips; Einführung besonderer Instrumente wie Umweltverträglichkeitsprüfung und Verbandsbeschwerderecht; Fundierung des Immissionsschutzrechts mit einem zweistufigen Emissionsbegrenzungskonzept und einer Sanierungspflicht für bestehende Anlagen. Aus all diesen Gründen hebt sich das USG markant von vielen anderen Erlassen des Verwaltungsrechts ab.

4 Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220).
5 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0).
6 Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 (SR 272).
7 Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0).
8 SR 814.01.
9 Alain Griffel, in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, 2. Aufl., Basel 2025, Art. 74 N. 1; ders., Umweltrecht – in a nutshell, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, S. 3.
10 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).
11 Griffel, in: Basler Kommentar BV (Fn. 9), Art. 74 N. 16; Alain Griffel / Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz – Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2011, Art. 7 N. 9.

## II. Was hat das USG erreicht? Was nicht?

Zum 40-Jahr-Jubiläum des USG soll in diesem Beitrag zurückgeblickt und Bilanz gezogen werden.[12] Wo hat das USG etwas bewirkt? Wo nicht? Welches sind die Gründe für das eine oder andere? Dabei beschränke ich mich auf die zentralen Regelungsbereiche des Gesetzes.

### 1. Grundprinzipien des Umweltrechts

Von den umweltrechtlichen Grundprinzipien möchte ich das *Verursacherprinzip* herausgreifen, weil diesem neben dem Vorsorgeprinzip ein besonders grosses Potenzial für den Umweltschutz innewohnt. Das Verursacherprinzip hat im USG einen breiten Niederschlag gefunden:

Das *Verursacherprinzip im engeren Sinn*, welches Konstellationen erfasst, in denen Kosten für umweltrechtliche Massnahmen quantifiziert und einem bestimmten Verursacher individuell zugeordnet werden können,[13] findet sich in folgenden Bestimmungen umgesetzt: in Art. 2 USG (Kostentragung für «Massnahmen nach diesem Gesetz»),[14] welcher in seiner Tragweite vielfach verkannt wird und vor allem im Lärmschutzrecht noch ein erhebliches Potenzial hätte;[15] in Art. 32*d* USG (Kostentragung für die Altlastenbearbeitung), der heute praktisch bedeutsamsten Ausprägung des Verursacherprinzips im engeren Sinn; und in Art. 59 USG (Kostentragung für eine antizipierte Ersatzvornahme; neu Art. 58*a* revUSG),[16] mit dessen Vorläufer im Gewässerschutzgesetz von 1971[17] (Art. 8) das Verursacherprinzip erstmals Eingang ins schweizerische Recht fand.

Demgegenüber erfasst das *Verursacherprinzip im weiteren Sinn* Konstellationen mit einer Vielzahl von Verursachern und einer Gesamtheit von Betroffenen bzw. Umweltbelastungen, weshalb es mittels öffentlicher Abgaben umgesetzt werden muss. Niedergeschlagen hat es sich in Art. 32*a* USG betreffend die Finanzierung der Entsorgung der Siedlungsabfälle – eingefügt 1997 zusammen mit seinem Pendant im Gewässerschutzgesetz (GSchG)[18] betreffend die Finanzierung der Abwasserreinigung (Art. 60*a* GSchG) –, in Art. 32*a*$^{bis}$ USG (vorgezogene Entsorgungsgebühr) und in den drei in Art. 35*a*–35*c* USG geregelten Lenkungsabgaben. Von diesen wurden zwei – die Lenkungsabgabe auf Heizöl «Extraleicht» mit einem Schwefelgehalt von mehr als 0,1 % sowie jene auf Benzin und Dieselöl mit einem Schwefelgehalt von mehr als 0,001 % – im Rahmen der jüngsten USG-

12 Für frühere Zwischenbilanzen vgl. Ursula Brunner / Helen Keller, 20 Jahre Umweltschutzgesetz – Rückblick und Würdigung, ZBl 2005 1 ff.; Jean-Baptiste Zufferey, Un environnement et sa loi: 20 ans déjà, RDAF 2005 I 309 ff.; für eine Bilanz zum Umweltschutzartikel der Bundesverfassung Heribert Rausch, Zum 50-Jahre-Jubiläum des Umweltschutzartikels der Bundesverfassung – Ein kritischer Essay, URP 2022 129 ff.

13 Eingehend zur Unterscheidung zwischen dem Verursacherprinzip im engeren und im weiteren Sinn Griffel / Rausch (Fn. 11), Art. 2 N. 2 ff.; grundlegend Alain Griffel, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Habil. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2001, Nrn. 210 ff.

14 Gleichlautend sind Art. 3*a* GSchG und Art. 2 Abs. 2 GTG.

15 Vgl. Griffel, Umweltrecht (Fn. 9), S. 145 f.

16 Praktisch gleichlautend Art. 54 GSchG und Art. 48*a* WaG (eingefügt 2016), wo allerdings einschränkend vom «schuldhaften» Verursacher die Rede ist.

17 AS 1972 950.

18 SR 814.20.

Revision vom 27. September 2024[19] wieder aufgehoben, weil sie aufgrund der Festlegung entsprechender Grenzwerte gegenstandslos geworden sind. Bestehen bleiben die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) gemäss Art. 35*a* USG – diese zumindest einstweilen[20] – und ausserhalb des Umweltschutzgesetzes die $CO_2$-Abgabe auf fossilen Brennstoffen gemäss Art. 29 ff. des $CO_2$-Gesetzes[21] sowie die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) gemäss dem Schwerverkehrsabgabegesetz (SVAG)[22], bei der es sich um eine Mischform einer Fiskal- und Lenkungsabgabe handelt.

Dem Verursacherprinzip, namentlich dem Verursacherprinzip im weiteren Sinn, kommt für den Umweltschutz eine herausragende Bedeutung zu. Durch die *Internalisierung externer Kosten* – d. h. die Überwälzung von Kosten, die bei Dritten oder bei der Allgemeinheit anfallen, auf ihre Verursacher – wird ein Anreiz zu umweltfreundlichem Verhalten geschaffen. Der «Hebel», der hier noch zur Verfügung stünde, um den Schutz der Umwelt zu verbessern, ist beträchtlich; denn der überwiegende Teil der externen Kosten wird nach wie vor nicht internalisiert, also auf die Verursacher überwälzt, sondern von den Betroffenen bzw. der Allgemeinheit getragen. So belaufen sich allein die externen Lärmkosten des Verkehrs in der Schweiz auf rund 2,8 Mia. Franken pro Jahr, Tendenz zunehmend.[23] «Im Verursacherprinzip steckt für den Umweltschutz also noch ein erhebliches Potenzial. In seiner breiteren Implementierung läge der Schlüssel, um den Schutz der Umwelt mit rechtlichen Mitteln substanziell zu verbessern.»[24]

Freilich liegen (Lenkungs-)Abgaben – also negative finanzielle Anreize – seit der knappen Ablehnung des totalrevidierten $CO_2$-Gesetzes in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 nicht im Trend. Die politischen Auguren haben damals erkannt, dass die im Gesetz vorgesehenen «neuen Abgaben» daran schuld waren (und nicht etwa das unglückliche Zusammenfallen mit der Abstimmung über die Pestizid- und die Trinkwasserinitiative, gegen welche aussergewöhnlich stark mobilisiert worden war). Die Politik setzt seither lieber auf *positive finanzielle Anreize* – also Subventionen –, da Geld verteilen politisch allemal dankba-

19 BBl 2024 2502 (Referendumsvorlage); vgl. Botschaft zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (Lärm, Altlasten, Lenkungsabgaben, Finanzierung von Aus- und Weiterbildungskursen, Informations- und Dokumentationssysteme, Strafrecht) vom 16. Dezember 2022, BBl 2023 239, S. 18 f., 52.

20 Am 21. März 2024 reichte die UREK-S eine Motion «VOC-Lenkungsabgabe aufheben» ein, die den Bundesrat beauftragen soll, dem Parlament eine USG-Revision zur Aufhebung der Lenkungsabgabe auf VOC (*volatile organic compounds*) zu unterbreiten (Geschäfts-Nr. 24.3388). Der Ständerat stimmte ihr am 28. Mai 2024 zu, trotz ablehnendem Antrag des Bundesrates. Der Nationalrat stimmte am 10. September 2024 einem wie folgt geänderten Motionstext zu: «Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen, der die Lenkungswirkungen der Lenkungsabgabe auf VOC darstellt und mögliche Alternativen zur Lenkungsabgabe prüft, welche dieselbe Schutzwirkung aufweisen und ohne zusätzliche Belastung für den Bundeshaushalt umgesetzt werden können.» Das weitere Vorgehen richtet sich nach Art. 121 Abs. 4 und $4^{bis}$ des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10).

21 SR 641.71.

22 Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG) vom 19. Dezember 1997 (SR 641.81).

23 Bundesrat (Hrsg.), Umwelt Schweiz 2022 – Bericht des Bundesrates, S. 125 (www.bafu.admin.ch > Publikationen, Medien > Umweltberichte); siehe ferner ARE (Hrsg.), Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz – Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2019, Bern 2022 (www.are.admin.ch > Medien & Publikationen > Mobilität); BFS (Hrsg.), Kosten und Finanzierung des Verkehrs 2019, Neuenburg 2022 (www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > 11 – Mobilität und Verkehr > Kosten und Finanzierung des Verkehrs > Publikationen).

24 Griffel, Umweltrecht (Fn. 9), S. 44.

rer ist als Geld verlangen. Dass auch die Subventionen von jemandem finanziert werden müssen, scheint dabei ebenso wenig zu stören wie all die unerwünschten Nebeneffekte[25] der massiv zunehmenden Subventionswirtschaft.[26]

## 2. Besondere Instrumente des Umweltrechts

### 2.1 Umweltverträglichkeitsprüfung

Das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), heute geregelt in Art. 10*a*–10*d* USG (ursprünglich in Art. 9 USG) und in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV)[27], wurde 1983 mit dem USG eingeführt. Es war damals in den parlamentarischen Beratungen stark umstritten. Heute handelt es sich um ein längst etabliertes, sehr wirksames und im Wesentlichen nicht mehr infrage gestelltes Instrument, nicht nur in der Schweiz, sondern auch international. Der Gesetzgeber hat die UVP als *projektbezogene UVP* ausgestaltet: Sie bezieht sich jeweils auf ein bestimmtes Projekt, welches seinerseits durch die raumplanungsrechtliche Stufenordnung (Richtplan – Nutzungsplan – Bewilligung) bzw. durch einen Sachplan des Bundes determiniert wird. Entscheide auf übergeordneter Stufe vermag sie deshalb nicht zu beeinflussen.

Anders als das EU-Recht und das Völkerrecht kennt die Schweiz *keine strategische Umweltprüfung* (SUP)[28], die schon auf der Planungsebene ansetzt, insbesondere auf der Stufe Richtplan. Immerhin gibt es gewisse Korrektive, die einer strategischen Umweltprüfung im Ergebnis zumindest nahekommen:[29] Einerseits müssen die Abklärungen bereits auf Stufe Richtplan «in einer Tiefe erfolgen, die es erlaubt, Standorte auszuschliessen, die aufgrund schwerwiegender Konflikte mit Naturschutzanliegen nicht weiterverfolgt werden sollen, und unter den verbleibenden Standorten den oder die am besten geeigneten auszuwählen».[30] Anderseits muss auf Stufe Nutzungsplan die in der Regel kommunale Planungsbehörde der kantonalen Genehmigungsbehörde einen Planungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV)[31] erstatten. Darin ist unter anderem darzulegen, wie der Nutzungsplan den Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung Rechnung trägt. Dieser «*Umweltteil*» des Planungsberichts muss aufzeigen, ob und in welchem Ausmass eine Realisierung der plankonformen Bau- und Nutzungsmöglichkeiten die Belastungen der Umwelt vergrössern oder gegebenenfalls verringern wird, und

25 Vgl. Lena Gubler / Sascha A. Ismail / Irmi Seidl, Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz – Grundlagenbericht, 2. Aufl. 2020, Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, Birmensdorf (www.wsl.ch > Publikationen > WSL Berichte); SECO, Evaluation der Wirkung von Bundessubventionen auf die Biodiversität: Infrastrukturvorhaben im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) – Bericht an den Bundesrat in Erfüllung des Auftrags vom 3. Juni 2022, 5. Juni 2024 (www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Standortförderung > Studien).

26 So stieg das Gesamtvolumen der Bundessubventionen von rund 30 Mia. Franken im Jahr 2008 auf rund 50 Mia. Franken im Jahr 2023 (www.efv.admin.ch > Themen > Finanzpolitik, Grundlagen > Subventionen, Subventionsüberprüfung > Datenbank der Bundessubventionen > Zeitreihen).

27 SR 814.011.

28 Vgl. dazu Stephanie Walti, Die strategische Umweltprüfung, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2014.

29 Griffel, Umweltrecht (Fn. 9), S. 63 f.

30 BGE 147 II 164 E. 3.3 = URP 2021 225 ff. (Grimselstausee).

31 SR 700.1.

allfällige Massnahmen nennen, um unerwünschte Auswirkungen zu vermeiden. Dabei hängt die Intensität der Prüfung vom Detaillierungsgrad des Plans ab.[32]

Überdies hat sich in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Grundsatz etabliert, dass die umweltrelevanten Aspekte soweit wie möglich bereits im Verfahren der *Sondernutzungsplanung* zu prüfen sind (vgl. Art. 5 Abs. 3 Satz 3 UVPV). Ein solches geht vor allem bei grösseren und damit meist UVP-pflichtigen Bauvorhaben dem Baubewilligungsverfahren voran. Dies hat Auswirkungen auf die Anforderungen an projektbezogene Sondernutzungspläne, d. h. Sondernutzungspläne, die auf ein bestimmtes Projekt zugeschnitten sind: Wenn sie der UVP unterstehen, sind alle wichtigen umweltrelevanten Parameter des Vorhabens bereits im Rahmen der Sondernutzungsplanung festzulegen und zu entscheiden. Sie dürfen also nur dann in ein nachlaufendes Bewilligungsverfahren verschoben werden, wenn dies nicht anders möglich ist.[33] Damit hat das Bundesgericht das Instrument UVP weiter gestärkt.

## 2.2 Verbandsbeschwerderecht

Das ideelle Verbandsbeschwerderecht gesamtschweizerisch tätiger Umweltorganisationen gemäss Art. 55 USG (heute: Art. 55–55*f* USG) wurde ebenfalls 1983 eingeführt und war wie die UVP in den parlamentarischen Beratungen stark umstritten. Der Gesetzgeber beschränkte das Verbandsbeschwerderecht in Art. 55 Abs. 1 USG auf Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist; im Übrigen lehnte er sich an die Regelung im Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)[34] von 1966 an. Seither sollte die immer gleiche Kritik am Verbandsbeschwerderecht mit den immer gleichen Argumenten nie ganz abreissen; sie führte zu zahlreichen parlamentarischen Vorstössen – offensichtlich eine Folge der Wirksamkeit dieses Instruments. Das Trommelfeuer gegen das Verbandsbeschwerderecht kulminierte in den Nullerjahren – in politisch stark aufgeheiztem Klima rund um ein Projekt für ein Fussballstadion in Zürich – in der *eidgenössischen Volksinitiative der FDP* mit dem Titel «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!»,[35] die das Beschwerderecht der Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen empfindlich einschränken wollte. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit einem Nein-Stimmenanteil von 66 % deutlich verworfen; sämtliche Kantone lehnten sie ab.[36]

Bereits zuvor hatte der Zürcher Ständerat Hans Hofmann eine *parlamentarische Initiative* mit dem Titel «Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes» eingereicht.[37] Sie führte zur Teilrevision des USG und des NHG vom 20. Dezember 2006,[38] die zum indirekten Gegenvorschlag zur erwähnten FDP-Volksinitiative erklärt worden war. Entsprechend wurde die Vorlage «aufge-

32 BGer 1A.281/2005 vom 21. Juli 2006 E. 1.3 = URP 2006 887 ff. (Lens).
33 BGE 150 II 133 E. 5.3 = URP 2024 274 ff. (Risch).
34 SR 451.
35 Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 8. Juni 2007, BBl 2007 4347 ff.
36 BBl 2009 605 ff.
37 Geschäfts-Nr. 02.436.
38 AS 2007 2701.

blasen», um sie möglichst griffig erscheinen zu lassen – «eine gesetzgeberische Überreaktion und *Überregulierung* seltenen Ausmasses»[39].

Nach dem Scheitern der FDP-Initiative – die trotz des indirekten Gegenvorschlags nicht zurückgezogen worden war – wurde es längere Zeit ruhig um das Verbandsbeschwerderecht, auch wenn es weiterhin vereinzelte parlamentarische Vorstösse gab; das Pulver war einstweilen verschossen. Bis jetzt, bis zur *parlamentarischen Initiative Bregy* mit dem sinnigen Titel «Kein ‹David gegen Goliath› beim Verbandsbeschwerderecht».[40] Darin verlangte Nationalrat Philipp Matthias Bregy, «das Verbandsbeschwerderecht gemäss Artikel 12 ff. NHG – im Sinne der Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes […] – bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone einzuschränken». Die Wendung «im Sinne der Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes» ist taktisch geschickt; denn sie suggeriert, dass das Verbandsbeschwerderecht gemäss USG stark eingeschränkt, jenes gemäss NHG hingegen umfassend ist. Letzteres trifft jedoch nicht zu: Das im NHG vorgesehene Verbandsbeschwerderecht kommt bekanntlich nur im Zusammenhang mit der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinn von Art. 78 Abs. 2 BV zum Tragen, und auch dann nur, wenn diese einen Bezug zum Natur- und Heimatschutz, also zum Landschafts-, Ortsbild-, Arten- oder Biotopschutz aufweisen.[41]

Vor allem aber fragt sich die kundige Leserin sofort, welche *Anwendungsfälle* mit der parlamentarischen Initiative überhaupt erfasst werden sollen; denn Bauvorhaben innerhalb der Bauzonen sind dem Verbandsbeschwerderecht gemäss Art. 12 ff. NHG grundsätzlich *nicht* unterstellt, weil es sich bei der Bewilligung einer Baute in einer Bauzone nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt.[42] Mir kommen nur wenige Konstellationen in den Sinn, in denen innerhalb der Bauzonen das Beschwerderecht gemäss Art. 12 ff. NHG greift oder zumindest greifen könnte, weil eine Bundesaufgabe infrage steht. Von diesen dürften insbesondere zwei einen Bezug zum Natur- und Heimatschutz aufweisen und damit Verbandsbeschwerde-relevant sein:[43] die Erstellung von Zweitwohnungen[44] sowie Bauvorhaben auf potenziellen Rückzonungsflächen im Sinn von Art. 15 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG)[45], der die Kantone und Gemeinden verpflichtet, überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern. Ein solcher Fall – eine «Walliser Spezialität» also – soll denn auch dem Vernehmen nach der Auslöser der parlamentarischen Initiative Bregy gewesen sein. Als dritte Fallgruppe sind Bauvorhaben innerhalb des Gewässerraums denkbar, nachdem der Ständerat diese im Gesetzesentwurf[46] vorgesehene Gegenausnahme gestrichen hat.

Die parlamentarische Initiative dürfte somit schweizweit nur einen kleinen Bruchteil aller Bauvorhaben innerhalb der Bauzonen erfassen, vielleicht eine Grössenordnung von einem Prozent[47] (wobei es gerade jene Bauvorhaben sind,

39 Griffel, Umweltrecht (Fn. 9), S. 73.
40 Geschäfts-Nr. 19.409.
41 BGE 139 II 271 E. 9.4.
42 Vgl. dazu Dajcar / Griffel, in: Basler Kommentar BV (Fn. 9), Art. 78 N. 14 ff.
43 Bauvorhaben, die das ISOS tangieren, gehören nicht dazu, weil Objekte «innerhalb von Ortsbildern von nationaler Bedeutung» weiterhin dem Verbandsbeschwerderecht unterstellt bleiben (Art. 12 Abs. 1$^{bis}$ Bst. a revNHG).
44 Vgl. BGE 139 II 271 E. 11.
45 SR 700.
46 Vgl. Fn. 48.
47 Ständerätin Z'graggen bezifferte die Anzahl Verbandsbeschwerden innerhalb der Bauzonen, bezogen auf die Anzahl bewilligter Wohngebäude, mit 0,5 % (AB 2024 S 653).

bei denen es mehr als nur angezeigt sein dürfte, genauer hinzusehen). Der Regelungsbedarf ist also «evident». Dies hielt die UREK-N und die UREK-S freilich nicht davon ab, die parlamentarische Initiative anzunehmen und eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten,[48] ebenso wenig wie es den Bundesrat davon abhielt, in seiner Stellungnahme vom 27. März 2024[49] Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zum Entwurf der UREK-N zu beantragen. Die Gesetzesänderung, die am 27. September 2024 vom Parlament verabschiedet wurde,[50] sieht vor, Wohnbauten innerhalb von Bauzonen mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² grundsätzlich vom Verbandsbeschwerderecht auszunehmen (Art. 12 Abs. 1$^{bis}$ revNHG). Damit dürfte der Grossteil der Bauvorhaben für *Zweitwohnungen* künftig nicht mehr vom Verbandsbeschwerderecht erfasst sein. Dies spielt allerdings – wenn hier ein wenig Sarkasmus erlaubt ist – insofern keine grosse Rolle mehr, als auch der materielle Anwendungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG)[51] aufgrund der parlamentarischen Initiative Candinas,[52] die am 15. März 2024 zu einer Revision von Art. 11 Abs. 2 ZWG geführt hat,[53] deutlich geschrumpft ist. Er wird sich künftig «weitgehend auf Grundstücke beschränken, die am Tag der Annahme der Zweitwohnungsinitiative (11.3.2012) noch nicht zu Erst- oder Zweitwohnungszwecken genutzt waren».[54] Angenommene Volksinitiativen scheinen neuerdings eine Art Verfalldatum zu haben, zumindest nach Ansicht der Bundesversammlung.

Zurück zur Gesetzesrevision «David gegen Goliath», die lediglich Spezialfälle des Bauens innerhalb der Bauzonen erfasst (was im Parlament wohl weitgehend unbemerkt blieb bzw. bewusst vernebelt wurde): Ein parlamentarisches Schattenboxen also? Vielleicht. Vielleicht geht es aber um mehr: nämlich darum, das Terrain zu ebnen, bevor zum grossen Halali auf das Verbandsbeschwerderecht geblasen wird, nachdem der sog. Mantelerlass[55], später als Stromgesetz bezeichnet, in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2024 mit fast 69 % Ja-Stimmen angenommen wurde. So berichtete die NZZ bereits am Tag nach der Abstimmung: «Beat Rieder wurde am Abstimmungssonntag konkret. Entweder würden die vom Volk gutgeheissenen Wasserkraftprojekte nun gebaut, oder das Gesetz bleibe toter Buchstabe. ‹Dann müssten wir über härtere Massnahmen zur Umsetzung des Gesetzes nachdenken›, so der Mitte-Ständerat.»[56] Und die NZZ am Sonntag legte

48 Parlamentarische Initiative Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht – Bericht der UREK-N vom 22. Januar 2024, BBl 2024 408; Entwurf in BBl 2024 409.
49 BBl 2024 788.
50 BBl 2024 2490 (Referendumsvorlage).
51 Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG) vom 20. März 2015 (SR 702).
52 Pa.Iv. «Unnötige und schädliche Beschränkungen des Zweitwohnungsgesetzes in Sachen Abbruch und Wiederaufbau von altrechtlichen Wohnungen aufheben» vom 19. Juni 2020 (Geschäfts-Nr. 20.456).
53 AS 2024 501.
54 Alig / Griffel, in: Basler Kommentar BV (Fn. 9), Art. 75*b* N. 50.
55 Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Änderung des Energiegesetzes und des Stromversorgungsgesetzes) vom 29. September 2023 (BBl 2023 2301, Referendumsvorlage).
56 David Biner, Was taugt der Kompromiss beim Stromgesetz? – Das Stimmvolk gibt grünes Licht für Ausbauprojekte, die von Natur- und Umweltschützern bereits blockiert werden, NZZ vom 10. Juni 2024, S. 9. Die Kampagne der NZZ gegen das Verbandsbeschwerderecht setzte allerdings schon früher ein: siehe David Vonplon, Umweltverbände treiben ein falsches Spiel, NZZ vom 10. Januar 2024, S. 20.

einige Tage später nach: «Jetzt verlieren bürgerliche Politiker die Geduld und wollen das Beschwerderecht einschränken.»[57] Fortsetzung folgt bestimmt.

## 3. Immissionsschutz

### 3.1 Allgemeines Immissionsschutzrecht

Das Immissionsschutzrecht ist für Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen (so die Kapitelüberschrift) gemeinsam in den Art. 11–18 USG geregelt, mit zusätzlichen Regelungen für den Schutz vor Lärm in Art. 19–25 USG. Die allgemeinen Immissionsschutzregeln, welche in die drei Abschnitte «Emissionen» (Art. 11–12), «Immissionen» (Art. 13–15) und «Sanierungen» (Art. 16–18) gegliedert sind, stellen noch Originalsubstanz von 1983 dar, mit Ausnahme einer Lockerung des Erschütterungsschutzes in Art. 17 Abs. 2 USG im Jahr 2017.[58] Unter *legistischen Gesichtspunkten*, was Gliederung, Klarheit und Prägnanz anbelangt, ist dieser «Allgemeine Immissionsschutzteil» des Gesetzes geradezu mustergültig. Er hätte ohne weiteres von Eugen Huber stammen können, dem berühmten Redaktor des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs, wäre dieser nicht 60 Jahre vor Erlass des USG gestorben. Dass der heutige Gesetzgeber, der meist von Drang beseelt ist, möglichst alle Fragen bis ins Detail zu regeln, zu so etwas noch imstande wäre, darf mit Fug bezweifelt werden.

Dies zeigt sich auch im *Umfang der Regelungen*: Der «Allgemeine Immissionsschutzteil» (Art. 11–18 USG) umfasst lediglich zwei Seiten. Allein die 2006 aufgeblähte Regelung des Verbandsbeschwerderechts (Art. 55–55*f* USG) ist umfangreicher, nämlich zweieinhalb Seiten lang. Die Regelung über den Altlastenfonds und die Abgeltungen des Bundes für die Altlastenbearbeitung in Art. 32*e* USG, die nach mehreren Revisionen auf zwei Seiten angewachsen ist und deren Anwendung schon bisher «einer Fahrt durch den Dschungel» glich,[59] ist nun im Rahmen der jüngsten USG-Revision[60] auf fast vier Seiten verdoppelt worden (Art. 32*e*, 32*e*$^{bis}$ und 32*e*$^{ter}$ revUSG), wobei das Dickicht des Dschungels nochmals üppig zugenommen hat. Schliesslich darf in diesem Zusammenhang auch der 2003 eingefügte Art. 59*a*$^{bis}$ USG betreffend die Haftung für pathogene Organismen nicht unerwähnt bleiben, ein unausgegorener, an hochgradiger Schwerverständlichkeit leidender «XXL-Artikel»[61], der eineinviertel Seiten lang ist und 12 Absätze umfasst.

Das Kernstück des Immissionsschutzrechts ist das *zweistufige Emissionsbegrenzungskonzept* gemäss Art. 11 USG[62] mit dem vorangestellten Grundsatz der Bekämpfung von Umweltbelastungen an der Quelle (Abs. 1), der ersten Stufe der vorsorglichen Emissionsbegrenzung – der wichtigsten gesetzlichen Konkretisierung des Vorsorgeprinzips (Abs. 2) – und der zweiten Stufe der verschärften Emissionsbegrenzung, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass Immissionsgrenzwerte überschritten werden (Abs. 3). Dieses Konzept stellt das Fundament des Immis-

57 Gina Bachmann / Georg Humbel, Trotz Ja zum Stromgesetz: Die grössten und wichtigsten Wasserkraftprojekte stehen auf der Kippe, NZZaS online 15. Juni 2024.
58 Vgl. dazu Griffel, Umweltrecht (Fn. 9), S. 95.
59 Peter Karlen, Zeichen ungebändigter Informations- und Regelungswut der Verwaltung, ZBl 2014 289 f., S. 289.
60 Siehe Fn. 19.
61 So die Überschrift bei Griffel / Rausch (Fn. 11), Art. 59*a*$^{bis}$ vor N. 43.
62 Zu dessen Hintergrund vgl. Heribert Rausch / Arnold Marti / Alain Griffel, Umweltrecht – Ein Lehrbuch, hrsg. von Walter Haller, Zürich/Basel/Genf 2004, Rz. 177 ff.

sionsschutzrechts dar und hat sich in jeder Hinsicht bewährt. Besonders bemerkenswert ist, dass die – keineswegs selbstverständliche – Stufe der vorsorglichen Emissionsbegrenzung unterhalb der Schwelle der IGW mit wenigen unbestimmten Rechtsbegriffen («technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar») auskommt und dass dies sowohl für die nachgelagerte Verordnungsgebung als auch für die Rechtsanwendung nie zu Problemen geführt hat.

Ebenfalls beeindruckend ist das in Art. 16–18 niedergelegte *Sanierungskonzept* des USG mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung von alten und neuen Anlagen (Art. 16 Abs. 1 USG). Für die Sanierung luftverunreinigender Anlagen hat sich dieses Konzept vorbehaltlos bewährt. Für die Sanierung lärmiger Anlagen, insbesondere von Strassen, kann dies hingegen nicht gesagt werden, unabhängig davon, dass hier das Sanierungskonzept durch die textlich wie inhaltlich problematische Regelung in Art. 20 USG ergänzt wurde. Rückblickend betrachtet hatte der Gesetzgeber – wie auch augenscheinlich in Art. 12 USG – wohl die Luftreinhaltung als Modell vor Augen und die Lärmbekämpfung dann einfach in das gleiche Konzept integriert. Inzwischen hat sich jedoch gezeigt, dass die statische Vorstellung einer einmaligen Sanierung – wie bei luftverunreinigenden Anlagen – insbesondere für die Strassenlärmsanierung nicht passend ist, sondern dass diese eine Daueraufgabe darstellt.[63] Hinzu kommt, dass die Unterscheidung zwischen altrechtlichen und neurechtlichen Anlagen mit fortschreitendem Zeitablauf immer fragwürdiger und unverständlicher wird. Warum soll eine 35-jährige lärmige «Neuanlage» (z. B. eine Strasse), die den geltenden Anforderungen nicht mehr genügt, heute rechtlich anders behandelt werden als eine 45-jährige sanierungsbedürftige Altanlage? Diesbezüglich besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Sinne eines einheitlichen rechtlichen Regimes für alle lärmerzeugenden Anlagen. Ob am einheitlichen Sanierungskonzept für luftverunreinigende und lärmige Anlagen festgehalten werden soll, ist eine hier nicht zu vertiefende Frage. Darüber und über die weiteren hier angesprochenen Fragen wird die in absehbarer Zeit erscheinende Dissertation von Daniel Burkhard Aufschluss geben.[64]

## 3.2 Luftreinhaltung

Das Lufthygienerecht ist zu einem grossen Teil eine Erfolgsgeschichte. Der Schadstoffausstoss von Heizungen, Industrieanlagen und Motorfahrzeugen konnte durch technische Massnahmen wie Katalysatoren oder Filter stark gesenkt werden. So hat etwa die Entwicklung der Feuerungsanlagen zur Erzeugung von Wärme oder Strom in den 1980er- und 1990er-Jahren aufgrund der Umweltschutzgesetzgebung geradezu einen technologischen Quantensprung vollzogen. Die Grenzwerte für *Kohlenmonoxid* (CO) und *Schwefeldioxid* ($SO_2$) sind heute überall eingehalten, beim Schwefeldioxid als Folge der Entschwefelung von Brenn- und Treibstoffen.

63 Vgl. Anne-Christine Favre, La lutte contre le bruit du trafic routier – une tâche permanente, URP 2018 628 ff.; Adrian Gossweiler, Strassenlärmsanierung bei Kantons- und Gemeindestrassen nach Ablauf der lärmschutzrechtlichen Sanierungsfrist – Abschluss der (Erst-)Sanierungen und Konstellationen möglicher «Nachsanierungen», URP 2018 600 ff.

64 Daniel Burkhard, Anpassungspflichten für lärmige Anlagen – Dynamisierung der Lärmbekämpfung als Daueraufgabe (Arbeitstitel), Diss. Zürich, Zürich/Genf 2025.

Ein grosses Problem stellt jedoch der lungengängige *Feinstaub* dar (PM10 bzw. PM2,5)[65], der als Schadstoff erst in den 1990er-Jahren erkannt wurde und nur schwer zu bekämpfen ist, weil er viele Ursachen hat: den Verkehr (Abgase, Bremsabrieb, Abnutzung des Strassenbelags), Industrie und Gewerbe, die Land- und Forstwirtschaft (Freisetzung von Ammoniak) sowie Holzfeuerungen. Nach einem Rückgang in den 1990er-Jahren verharrt die PM10- und insbesondere die PM2,5-Belastung auf hohem Niveau; in den Städten und Agglomerationen liegt sie deutlich über den Immissionsgrenzwerten. Ein Problem ist weiterhin auch die Belastung mit *Stickstoffdioxid* ($NO_2$), vor allem in städtischen und vorstädtischen Gebieten. Emissionsbegrenzungsmassnahmen bei Haus- und Industriefeuerungsanlagen sowie verschärfte Abgasvorschriften für Motorfahrzeuge führten in den 1990er-Jahren zu einer deutlichen Abnahme der $NO_2$-Belastung; seither hat sich die Reduktion jedoch abgeschwächt. Schliesslich liegt die Belastung mit *Ozon* ($O_3$) während des Sommers in der ganzen Schweiz massiv über den IGW.[66]

## 3.3 Lärmschutz

Grossflächig versagt hat hingegen das Lärmschutzrecht, jedenfalls in zentralen Bereichen. Dies belegt allein die erschreckend hohe Zahl von 1,1 Mio. Menschen (13 % der Bevölkerung), die zuhause am Tag übermässigem *Strassenverkehrslärm* ausgesetzt sind, also einer Lärmbelastung über den Immissionsgrenzwerten. In der Nacht sind es 1 Mio. Menschen;[67] und dies 53 Jahre nach Annahme des Verfassungsauftrages, «insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm» zu bekämpfen (Art. 24$^{septies}$ Abs. 1 Satz 2 aBV), 39 Jahre nach dem Inkrafttreten des USG und 37 Jahre nach dem Inkrafttreten der Lärmschutz-Verordnung (LSV)[68]! In diesen Zahlen nicht einmal berücksichtigt ist die Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB) von 2021, die Grenzwerte der Lärmempfindlichkeitsstufe III jenen der Empfindlichkeitsstufe II anzugleichen und den IGW bei 60 dB (Tag) bzw. 50 dB (Nacht) festzulegen.[69] Dies würde nochmals zu einer – wohl beträchtlichen – rechnerischen Erhöhung der Anzahl Lärmbetroffener führen (weshalb kaum davon auszugehen ist, dass der Bundesrat der Empfehlung der EKLB Folge leisten wird).

Der Bundesrat legte in der LSV ursprünglich eine *Sanierungsfrist* von 15 Jahren fest (Art. 17 Abs. 3 LSV). 15 Jahre sind eine lange Zeit. In Verbindung mit dem Prinzip Hoffnung ging man wohl davon aus, dass es sich bis dann schon irgendwie erledigt haben wird. Nun, die 15 Jahre liefen am 31. März 2002 ab, aber

65 Damit bezeichnet man Schwebestoffe (Partikel), die kleiner sind als 10 bzw. 2,5 Mikrometer, also 1/100 bzw. 2,5/1000 mm (Particulate Matter < 10 µm bzw. < 2,5 µm).

66 Siehe zum Ganzen die jährlichen NABEL-Berichte, zuletzt BAFU/EMPA (Hrsg.), Luftqualität 2023 – Messresultate des Nationalen Beobachtungsnetzes für Luftfremdstoffe (NABEL), Bern 2024 (www.bafu.admin.ch > Themen > Luft > Publikationen und Studien); ferner Bundesrat (Hrsg.), Umwelt Schweiz 2022 – Bericht des Bundesrates, S. 77 ff. (www.bafu.admin.ch > Publikationen, Medien > Umweltberichte).

67 Bundesrat (Hrsg.), Umwelt Schweiz 2022 – Bericht des Bundesrates, S. 124 ff. (www.bafu.admin.ch > Publikationen, Medien > Umweltberichte); BAFU (Hrsg.), Lärmbelastung in der Schweiz – Ergebnisse des nationalen Lärmmonitorings SonBase, Stand 2015, Bern 2018 (www.bafu.admin.ch > Themen > Lärm > Publikationen und Studien).

68 SR 814.41.

69 EKLB (Hrsg.), Grenzwerte für Strassen-, Eisenbahn- und Fluglärm – Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung EKLB, 2021, S. 52 ff., 75 (www.eklb.admin.ch > Dokumentation > Berichte).

die Probleme blieben. Als sich der Bundesrat anschickte, die Sanierungsfrist für Strassen um weitere fünf bis zehn Jahre zu verlängern, schrieb ich einen NZZ-Artikel.[70] Ich wollte darin dem Bundesrat schonend darlegen, dass dies vielleicht nicht die zielführendste aller möglichen Ideen sei, weil die Probleme tiefer liegen, nicht zuletzt im USG selbst. Vermutlich waren meine Ausführungen zu zurückhaltend; jedenfalls verlängerte der Bundesrat die Sanierungsfrist dennoch, aber nach dem Motto «wenn schon, denn schon» nicht um fünf bis zehn Jahre, sondern gleich richtig: für Nationalstrassen um 13 und für Hauptstrassen um 16 Jahre (Art. 17 Abs. 4 LSV). Auch diese Fristen endeten jedoch irgendwann einmal, nämlich am 31. März 2015 bzw. 31. März 2018. Immerhin sah der Bundesrat – 31 Jahre nach dem Inkrafttreten der LSV – davon ab, die Fristen ein weiteres Mal zu verlängern. Vielmehr liefen sie einfach aus …

Zurzeit sind die *Entwicklungen im Lärmschutzrecht* gegenläufig.[71] Auf der einen Seite hat der Gesetzgeber den Lärmschutz beim Bauen in lärmbelasteten Gebieten im Rahmen der jüngsten USG-Revision vom 27. September 2024[72] drastisch reduziert.[73] Auf der anderen Seite hat das Bundesgericht die Bekämpfung des Strassenlärms an der Quelle – also das zentrale Problem des Lärmschutzrechts – seit den beiden Urteilen Grabenstrasse/Zug[74] von 2010 und 2016 konsequent gestärkt. Es verlangt heute, dass die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit und der Einbau eines lärmarmen Strassenbelags standardmässig als Lärmminderungsmassnahmen geprüft werden, und zwar auch auf Hauptstrassen.[75] Nicht verwunderlich, dass dies irgendwann auch auf dem Radar der Politik auftauchte. So fordert eine Motion Schilliger, die vom Parlament inzwischen an den Bundesrat überwiesen wurde, «die Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes […] so anzupassen, dass die Hierarchie und die verschiedenen Funktionen des Schweizer Strassennetzes innerorts und ausserorts respektiert werden», und zwar auch mit Blick auf «die entsprechenden Geschwindigkeitsbegrenzungen, insbesondere 50 km/h auf den innerörtlichen verkehrsorientierten Strassen […]».[76] In die gleiche Kerbe hieb ein Einzelantrag Hurter im Rahmen der jüngsten USG-Revision, der Art. 16 USG – also die konzeptionelle Grundsatzregelung des allgemeinen Sanierungsrechts, die bislang unangetastet geblieben war (siehe vorn II.3.1) – mit folgender «Detailregelung» verunstalten wollte (Abs. 3$^{bis}$): «Auf verkehrsorientierten Strassen kann die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten nicht verlangt werden.» Der Nationalrat stimmte dem Antrag am 11. März 2024 zu. Der Ständerat hat den Absatz jedoch wieder gestrichen – wohl um das Fuder im Hinblick auf

70 Alain Griffel, Lärmbekämpfung in der Schweiz – Eine Standortbestimmung aus rechtlicher Sicht, NZZ vom 2. Mai 2002, S. 15.

71 Vgl. Alain Griffel, Gegenläufige Entwicklungen im Lärmschutzrecht, erscheint in URP 2025 Heft 1.

72 Siehe Fn. 19.

73 Vgl. Alain Griffel, Radikaler Abbau des Lärmschutzes, NZZ vom 29. März 2023, S. 18; ders., Bauen in lärmbelasteten Gebieten: fünf hartnäckige Narrative, URP 2024 1 ff.

74 BGer 1C_45/2010 vom 9. September 2010 = URP 2010 625 ff. (Zug); BGer 1C_589/2014 vom 3. Februar 2016 = URP 2016 319 ff. (Zug).

75 Vgl. BGer 1C_11/2017 vom 2. März 2018 = URP 2018 641 ff. (Basel); BGer 1C_117/2017, 1C_118/2017 vom 20. März 2018 = URP 2018 660 ff. (Zürich); BGer 1C_350/2019 vom 16. Juni 2020 = URP 2021 74 ff. (Rümlang); BGer 1C_574/2020 vom 9. März 2023 = URP 2023 392 ff. (Kriens).

76 Motion «Hierarchie des Strassennetzes innerorts und ausserorts sichern» vom 16. Dezember 2021 (Geschäfts-Nr. 21.4516).

ein allfälliges Referendum nicht zu überladen –, und der Nationalrat schloss sich dem in der Differenzbereinigung an. Andernfalls wäre das USG weltweit wohl das erste und einzige Umweltschutzgesetz geworden, welches Umweltschutz in einem bestimmten Bereich *verboten* hätte.

## 4. Abfälle

Das Kapitel «Abfälle» umfasste in der ursprünglichen Fassung des USG lediglich drei Artikel (Art. 30–32). Im Rahmen der grossen USG-Revision von 1995 wurde es stark erweitert und konzeptionell wesentlich verbessert. Anlässlich einer Revision des Gewässerschutzgesetzes von 1997 führte der Gesetzgeber mit Art. 32*a* USG für die Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung das *Verursacherprinzip* ein («Sackgebühr»). Dies hatte einen sehr positiven Einfluss auf die Separatsammlung von Siedlungsabfällen (Papier, Karton, Glas, Weissblech, Aluminium, PET-Flaschen, Textilien, Batterien, elektrische und elektronische Geräte, biogene Haushaltabfälle).

Dementsprechend hat die *Wiederverwertung* von Siedlungsabfällen in der Schweiz einen beachtlichen Stand erreicht. Die Wiederverwertungsquote hat sich seit 1986 verdoppelt und liegt heute bei 52 %. Allerdings: Auf die Gesamtmenge des von uns produzierten Siedlungsabfalls können wir wesentlich weniger stolz sein; hier nehmen wir mit 700 kg Siedlungsabfall pro Person und Jahr weltweit einen unrühmlichen Spitzenrang ein (in der EU beträgt der Durchschnittswert 500 kg). Hinzu kommt, dass die Siedlungsabfälle lediglich 7 % aller Abfälle (rund 90 Mio. Tonnen pro Jahr) ausmachen. 62 % sind Aushub- und Ausbruchmaterial, 20,5 % Rückbaumaterial (Stand 2020).[77] Bezogen auf die Gesamtmenge des verarbeiteten Materials werden lediglich 11 % rückgewonnen;[78] hier besteht also noch viel Luft nach oben.

2014 legte der Bundesrat deshalb – als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» – Botschaft und Entwurf zu einer grösseren USG-Revision vor.[79] Die Revision sollte die gesetzlichen Rahmenbedingungen schaffen, um den Konsum ökologischer zu gestalten, Stoffkreisläufe zu schliessen und Informationen über den Verbrauch der natürlichen Ressourcen sowie die Ressourceneffizienz bereitzustellen. Das Parlament lehnte die Vorlage 2015 jedoch ab. Die Volksinitiative wurde 2016 von Volk und Ständen ebenfalls abgelehnt. Im zweiten Anlauf ist es nun jedoch gelungen: Aufgrund einer parlamentarischen Initiative der UREK-N vom 19. Mai 2020 mit dem Titel «*Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken*»[80] verabschiedete das Parlament am 15. März 2024 eine entsprechende Teilrevision des USG.[81] Ein verheissungsvoller Schritt also.

77 Bundesrat (Hrsg.), Umwelt Schweiz 2022 – Bericht des Bundesrates, S. 148 (www.bafu.admin.ch > Publikationen, Medien > Umweltberichte). Weitere Abfallfraktionen: 6,6 % biogene Abfälle, 2,1 % Sonderabfälle, 1,8 % Eisen- und Stahlschrott.

78 Quelle: www.zh.ch > Umwelt & Tiere > Abfall & Rohstoffe > Abfallplanung.

79 BBl 2014 1817 ff.

80 Geschäfts-Nr. 20.433.

81 BBl 2024 682 (Referendumsvorlage); vgl. dazu Danielle Breitenbücher / Satenig Chadoian, Kreislaufwirtschaft in der Schweiz – Ansätze im bestehenden sowie geplanten Bundesumweltrecht, erscheint in URP 2024 Heft 6.

## 5. Altlasten

Der Abschnitt «Sanierung belasteter Standorte» (Art. 32*c*–32*e* USG bzw. Art. 32*c*–32*e*[ter] revUSG) wurde ebenfalls anlässlich der *USG-Revision von 1995* ins Gesetz eingefügt, und zwar als vierter und damit letzter Abschnitt des Abfall-Kapitels. Das USG meidet eigenartigerweise den Begriff Altlast, wohingegen ihn die Altlasten-Verordnung (AltlV)[82] sogar in ihrem Kurztitel trägt (und in Art. 2 Abs. 3 definiert).

Das Altlastenrecht litt von Beginn weg an erheblichen *konzeptionellen Mängeln*.[83] Dies liegt einerseits daran, dass in den frühen 1990er-Jahren das Schlagwort der Deregulierung im Trend lag, so dass der Bundesrat in seinem Gesetzesentwurf nur eine rudimentäre Regelung vorlegte.[84] Anderseits wollte der Bundesrat mit dem Altlastenrecht lediglich (Abfall-)Deponien erfassen, nicht aber weitere belastete Standorte. Im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens erkannte man jedoch, dass nicht nur Deponien (und die dort abgelagerten Abfälle) eine Gefahr für die Umwelt darstellten, sondern insbesondere auch frühere oder immer noch bestehende Industrie- und Gewerbebetriebe. Zu einer Abkehr von der abfallrechtlichen Fokussierung des Altlastenproblems kam es jedoch nicht mehr,[85] was die insgesamt nicht sachgerechte Anknüpfung des Altlastenbegriffs an den Abfallbegriff («Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte» [Art. 32*c* Abs. 1 USG; neu Art. 32*c* Abs. 1 Bst. a revUSG] statt «durch Schadstoffe belastete Standorte») sowie die Eingliederung ins Kapitel «Abfälle» erklärt. Überdies sind zentrale Fragen wie der Begriff des Verursachers (wer ist Verhaltens-, wer Zustandsverursacher, wer Zweckveranlasser?) oder die Verantwortlichkeit von Rechtsnachfolgern (Singular- und Universalsukzession) bis heute im Gesetz nicht geregelt, so dass sich hierzu eine unübersichtliche Rechtsprechung entwickelt hat, die keine einheitlichen Grundlinien erkennen lässt.[86]

Ein Indiz für die Konzeptlosigkeit der Altlastenrechts – die in diametralem Gegensatz zu seiner grossen praktischen Bedeutung steht – ist die Tatsache, dass die Altlastenbestimmungen des USG in der Folge in hoher Kadenz revidiert bzw. ergänzt wurden, nämlich 2005, 2009, 2013, 2014 und 2019, bemerkenswerterweise stets aufgrund einer parlamentarischen Initiative. «Die Altlastenbestimmungen des USG sind längst in einen Modus der konzeptlosen *Dauerrevision* geraten, die sich von parlamentarischer Initiative zu parlamentarischer Initiative hangelt. Sie stellen ein eigentliches Flickwerk dar.»[87] Eine weitere Teilrevision erfolgte im Rahmen der jüngsten USG-Revision vom 27. September 2024.[88]

Bemerkenswert ist auch, wie sehr sich das BAFU *verschätzt* hat. In den späten 1990er-Jahren, als die Altlasten-Verordnung erlassen wurde, gab es folgende

82 SR 814.680.

83 Vgl. Ursula Brunner, Der altlastenrechtliche Flickenteppich: Gestern – Heute – Morgen, URP 2011 507 ff.

84 Vgl. Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) vom 7. Juni 1993, BBl 1993 II 1445 ff., S. 1561, 1564 (E-Art. 30*e* Abs. 3 und 4, E-Art. 32*c*).

85 Corina Caluori, Das altlastenrechtliche Sanierungsverfahren, Diss. Zürich, Zürich/Genf 2022, S. 50 f.

86 Vgl. die Übersichten bei Denis Oliver Adler, Aktuelle Entwicklungen im Altlastenrecht: Neue Urteile des Bundesgerichts – insbesondere zum Verursacherbegriff (Zweckveranlassung und Haftung des Bundes bei der Sanierung von Schiessanlagen), zur Erbenhaftung und zum Übergang der Verursacherhaftung im Rahmen einer Fusion, URP 2016 509 ff.; Corina Caluori, Altlastenrecht – eine Rechtsprechungsübersicht, URP 2020 485 ff.

87 Griffel, Umweltrecht (Fn. 9), S. 174.

88 Siehe Fn. 19.

«Kennzahlen» durch: rund 38 000 mit Schadstoffen belastete Standorte, davon rund 4000 sanierungsbedürftig (also Altlasten); Abschluss der Sanierungen bis ca. 2025; Gesamtkosten von rund 5 Mia. Franken. Was den Abschluss der Sanierungen anbelangt, so kamen zuerst Durchhalteparolen («Altlastenbearbeitung auf Kurs»); dann wurde die Frist bis 2040 «erstreckt»; und nun hält der Bundesrat in seiner Botschaft zur jüngsten USG-Revision etwas kleinlaut fest: «Die Sanierung der letzten Altlast wird voraussichtlich erst nach 2060 beginnen.»[89] *Das* stimmt nun zweifellos; die Frage ist nur, *wann* nach 2060. Wenn man bedenkt, dass die Bündner Behörden fast 20 Jahre brauchten, um herauszufinden, dass die alte Deponie auf dem Areal der Ems-Chemie überwachungsbedürftig ist,[90] kann man eins und eins wohl zusammenzählen. Die anderen Zahlen (38 000 belastete Standorte, 4000 Altlasten, 5 Mia. Franken) wurden bis heute behördlicherseits nie korrigiert. Insbesondere die Kostenschätzung dürfte sich am Ende jedoch als viel zu niedrig erweisen.

Interessant ist auch eine weitere Zahl: Der *Altlasten-Fonds* des Bundes wies Ende 2021 einen Überschuss von 333 Mio. Franken auf.[91] «Dies ist ein untrügliches Indiz für den schleppenden Vollzug der Altlastenbearbeitung in vielen Kantonen.»[92] Es fehlt in vielen Kantonen offensichtlich an genügend Manpower, um diese zum Teil hochkomplexen und langwierigen Verfahren anzugehen. Auch die Subventionspumpe des Bundes vermag daran offenbar wenig zu ändern. Zwar schuf der Gesetzgeber nun im Rahmen der jüngsten USG-Revision finanzielle Anreize für eine Beschleunigung der Altlastenbearbeitung;[93] am erwähnten Grundproblem dürfte dies jedoch wenig ändern.

## 6. Bodenschutz

Ach ja: Das Bodenschutzrecht gibt es ja auch noch! Der Boden ist ein komplexes, überaus wichtiges Ökosystem. Schadstoffe werden im Boden durch direkten Eintrag (Landwirtschaft) oder aus der Luft angereichert und kaum abgebaut. Der Boden wird dadurch zum Sammelbecken unserer Umweltbelastungen. Umso wichtiger, dass wir ihm Sorge tragen! Das tat der Gesetzgeber in Art. 33–35 USG denn auch, und zwar mit einem *ausgeklügelten, mehrstufigen Bodenschutzkonzept*, welches allgemeine und weitergehende Bodenschutzmassnahmen umfasst, wobei letztere wiederum in drei Stufen unterteilt sind (Quellenstopp, Nutzungseinschränkungen, Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit [Sanierung]), je nachdem, ob Richtwerte, Prüfwerte oder Sanierungswerte überschritten sind.[94] Als Ziel des Bodenschutzrechts nennt Art. 33 Abs. 1 USG die dauerhafte Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, was sich bereits aus dem Zweckartikel des Gesetzes (Art. 1 Abs. 1 USG) ergibt.

Das BAFU betreibt in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) ein nationales Messnetz mit 103 Standorten zur Beobachtung der Belastungen des Bodens (NABO). Es wird also fleissig beobachtet, gemessen

89 Botschaft USG-Revision (Fn. 19), S. 13.
90 Daniel Friedli, Das alte «Ofenloch» der Ems muss überwacht werden, NZZaS online vom 11. November 2023.
91 Botschaft USG-Revision (Fn. 19), S. 14.
92 Griffel, Umweltrecht (Fn. 9), S. 191.
93 Vgl. Botschaft USG-Revision (Fn. 19), S. 49 ff., 65 ff.; Griffel, Umweltrecht (Fn. 9), S. 192.
94 Vgl. Griffel, Umweltrecht (Fn. 9), S. 198 ff.

und dokumentiert.[95] Nur: *Wo findet es statt, das Bodenschutzrecht?* Es existieren kaum Gerichtsurteile, die sich mit dem Bodenschutzrecht befassen.[96] Die Differenziertheit des bodenschutzrechtlichen Schutzkonzepts kontrastiert augenfällig mit seiner faktischen Nichtanwendung in der Praxis. Dafür mag es mehrere Gründe geben; einer davon ist sicher, dass es zwar starke Lobbys dafür gibt, was *mit* und *auf* dem Boden geschehen soll, aber keine Lobby *für* den Boden. «Die Diskrepanz zwischen Anspruch (‹dauerhafte Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit›) und Wirklichkeit könnte jedenfalls kaum grösser sein.»[97]

Dies ist wohl auch der Grund dafür, weshalb «*öffentliche Kinderspielplätze und öffentliche Grünflächen, deren Böden mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind und auf denen regelmässig Kleinkinder spielen*» (Art. 32*c* Abs. 1 Bst. b revUSG), im Rahmen der jüngsten USG-Revision[98] vom Bodenschutzrecht ins Altlastenrecht «hinübergezügelt» wurden; denn hier gibt es wenigstens funktionierende Vollzugsstrukturen. Dass damit unbekümmert die bisherige Altlasten-Definition («durch Abfälle belastete Standorte»; neu Bst. a) aus den Angeln gehoben wird, indem neu auch diffuse Belastungen – z. B. durch Luftschadstoffe oder durch seinerzeitige Düngung mit Kohle- und Holzasche – dem Altlastenrecht unterstellt werden, scheint in einer Zeit zunehmender rechtsdogmatischer Desorientierung und Indifferenz niemanden ernsthaft zu stören; und mit der neuen Gliederung von Art. 32*c* Abs. 1 USG in einen Buchstaben a und einen Buchstaben b ist ja auch bereits formal der Grundstein dafür gelegt, mit c, d und e weiterzufahren, wenn einem in Zukunft wiederum etwas in den Sinn kommen sollte, das man auch noch dem Altlastenrecht unterstellen könnte. Mutmasslicher Spitzenkandidat für einen künftigen Buchstaben c: grossflächig mit PFAS[99] belastete Böden.[100]

## III. Fazit und Geburtstagsgruss

Liebes Umweltschutzgesetz, wir feiern nun also bereits deinen 40. Geburtstag. Du bist kein Jüngling mehr und hast schon unübersehbar graue Haare bekommen. Auch musstest du in den letzten 40 Jahren verschiedentlich Eingriffe des Gesetzgebers über dich ergehen lassen, welche dir nicht alle gutgetan haben. Gleichwohl sind wir stolz auf dich und haben immer noch Freude an dir; denn wir wissen,

95 Vgl. BAFU (Hrsg.), Ergebnisse der Nationalen Bodenbeobachtung (NABO) 1985–2019 – Zustand und zeitliche Entwicklung von Schad- und Fremdstoffen, organischem Kohlenstoff und der Mikrobiologie im Boden, 2024; Bundesrat (Hrsg.), Bodenstrategie Schweiz – für einen nachhaltigen Umgang mit dem Boden, 2020 (beide abrufbar unter www.bafu.admin.ch > Themen > Boden > Publikationen und Studien).

96 Seltenes Beispiel: das Urteil BGer 1C_609/2014 vom 3. August 2015 = URP 2015 506 ff. (Derendingen), wo es um kontaminierte Teerplatten ging, die von einem Fabrikdach stammten und auf Wegen und Plätzen einer Siedlung verlegt worden waren, was zu einer starken Belastung des Oberbodens mit krebserregenden polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen führte. Der Fall wäre m. E. jedoch zutreffenderweise nach Altlastenrecht zu beurteilen gewesen (Griffel, Umweltrecht [Fn. 9], S. 178).

97 Griffel, Umweltrecht (Fn. 9), S. 200.

98 Siehe Fn. 19.

99 Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (*per- and polyfluoroalkyl substances*, PFAS) sind schwer abbaubaren Chemikalien – auch Ewigkeitschemikalien genannt –, die in die Umwelt und dadurch in die Nahrungskette gelangen und ein gesundheitliches Risiko darstellen. Vgl. etwa Esther Widmann, Fleisch und Milch verseucht – In St. Gallen sind Weiden mit praktisch unzerstörbaren Ewigkeitschemikalien kontaminiert, NZZ vom 29. August 2024, S. 16.

100 Allein in den ersten drei Quartalen des Jahres 2024 wurden dazu sechs parlamentarische Vorstösse eingereicht (www.parlament.ch, Suchbegriff «PFAS», Dokumenttyp «Eingereichte Vorstösse»).

dass du als «Kind der 80er-Jahre» heute so nicht mehr zu haben wärest. Mach also weiter so! Ich wünsche Dir für die Zukunft alles Gute, insbesondere viel Durchhaltevermögen und Widerstandskraft. Ich hoffe, dass wir dereinst auch deinen 80. Geburtstag werden feiern können. Ich werde dann allerdings nicht mehr dabei sein – aber du womöglich eben auch nicht …


## Résumé

Promulguée le 7 octobre 1983, la loi sur la protection de l'environnement est entrée en vigueur le 1er janvier 1985. Même si la LPE ne constitue pas une codification générale du droit de l'environnement, elle revêt une importance capitale en comparaison avec les autres actes législatifs du droit administratif, raison pour laquelle il est parfaitement justifié de la qualifier de «super loi». Qu'est-ce que la LPE a permis d'obtenir? Que n'a-t-elle pas atteint? Le quarantenaire de la LPE est l'occasion de jeter un regard rétrospectif et de tirer un bilan. Au nombre des acquis majeurs, on mentionnera les concepts de base adoptés par le législateur: ancrer dans la loi les principes fondamentaux tels que le principe de précaution et celui du pollueur-payeur, y introduire des instruments particuliers, comme le rapport d'impact sur l'environnement et le droit de recours des associations, et faire reposer la législation sur la protection contre les immissions sur une base conceptuelle solide, composée d'un concept de limitation des émissions en deux étapes et d'une obligation d'assainir en ce qui concerne les installations existantes. Le bilan est toutefois contrasté si l'on se penche sur les différentes matières réglementées: de grands succès ont été obtenus dans la législation sur la protection de l'air et celle sur les déchets, même si un fort potentiel d'optimisation demeure dans ces deux domaines. Le bilan intermédiaire de la législation sur les sites contaminés est moins réjouissant; contrairement à ce que l'on supposait au départ, le traitement des sites contaminés représentera le défi du siècle et dans l'ensemble, il ne sera probablement pas possible d'aboutir à des résultats réellement satisfaisants. En matière de protection contre le bruit, le bilan est morose, en tout cas concernant les grandes sources de bruit de notre temps, notamment le bruit du trafic routier. Enfin, le droit de la protection des sols reste le grand oublié, comme si le sol était un bien de consommation et qu'il ne s'agissait pas d'un écosystème important et sensible.



## Riassunto

La legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) è stata emanata il 7 ottobre 1983 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 1985. Pur non essendo una codificazione completa del diritto ambientale, la LPAmb riveste un'importanza straordinaria rispetto ad altri atti normativi di diritto amministrativo, per cui il termine «superlegge» è più che giustificato. Alla luce del suo 40° anniversario, che è un'ottima occasione per guardare indietro e fare un bilancio, quali sono i risultati ottenuti dalla LPAmb? Cosa, invece, non è stato raggiunto? Le scelte concettuali fondamentali del legislatore di inserire nella legge principi fondamentali come quello di prevenzione e

quello secondo cui «chi inquina paga», di integrare alcuni strumenti speciali come la valutazione dell'impatto ambientale e il diritto di ricorso delle associazioni, e di creare una solida base concettuale per il controllo delle emissioni costituita da un concetto di limitazione delle emissioni in due fasi e dall'obbligo di risanamento degli impianti esistenti, si sono rivelate estremamente efficaci. In termini di singoli temi normati, tuttavia, il bilancio è in chiaroscuro. La legislazione contro l'inquinamento atmosferico e quella sui rifiuti hanno raggiunto molti risultati, anche se in entrambi i settori c'è ancora un grande potenziale di ottimizzazione. Meno soddisfacente è il bilancio provvisorio della legislazione sui siti contaminati: contrariamente a quanto si ipotizzava inizialmente, la gestione dei siti contaminati si rivelerà essere il compito del secolo e difficilmente porterà a risultati davvero soddisfacenti nel complesso. Il bilancio della legislazione contro l'inquinamento fonico è desolante, almeno per quanto riguarda le principali fonti di rumore del nostro tempo, in particolare il rumore dovuto al traffico stradale. Infine, la legislazione in materia di protezione del suolo continua a «fare tappezzeria», trascurata e dimenticata, come se il suolo fosse una merce e non un ecosistema altrettanto importante e sensibile.