

14.019

Botschaft

zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Umweltschutzgesetzes)

vom 12. Februar 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen. Gleichzeitig unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, als indirekten Gegenvorschlag eine Änderung des Umweltschutzgesetzes (USG).

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

12. Februar 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Eidgenössische Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» will die Grundlagen für eine Wirtschaft schaffen, die das Potenzial der natürlichen Ressourcen nicht beeinträchtigt. Der Bundesrat teilt dieses Anliegen, erachtet die Initiative aber als nicht umsetzbar. Als indirekter Gegenvorschlag soll mit einer Teilrevision des Umweltschutzgesetzes dem Anliegen mit konkret fassbaren und umsetzbaren Massnahmen Rechnung getragen werden.

Ausgangslage

Die eidgenössische Volksinitiative «Grüne Wirtschaft» will mit einem neuen Artikel 94a der Bundesverfassung eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft schaffen, geschlossene Stoffkreisläufe fördern und dafür sorgen, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten das Potenzial der natürlichen Ressourcen nicht beeinträchtigen. Die Initiative fordert in der Übergangsbestimmung als langfristiges Ziel für 2050 einen «ökologischen Fussabdruck» der Schweiz, der auf die Weltbevölkerung hochgerechnet eine Erde nicht überschreitet.

Das Anliegen einer nachhaltigen und ressourceneffizienten Wirtschaft der Volksinitiative ist wichtig. Die heutige Wirtschaftsweise in der Schweiz und anderen Ländern führt zu einer Übernutzung der natürlichen Ressourcen wie Boden, Wasser, Rohstoffe usw. Diese müssen geschont und effizienter genutzt werden. Ein solcher Ansatz ist auch im Interesse der Schweizer Wirtschaft, weil damit ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch langfristig erhalten bleibt.

Mit dem Vorschlag zur Revision des Umweltschutzgesetzes nimmt der Bundesrat das Anliegen der eidgenössischen Volksinitiative auf. Er empfiehlt der Bundesversammlung die Volksinitiative zur Ablehnung, da er insbesondere das Ziel «Fussabdruck eine Erde bis 2050» für nicht umsetzbar hält. Zudem wären die volkswirtschaftlichen Kosten der Umsetzung der Initiative unverhältnismässig hoch.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es sinnvoller ist, schrittweise vorzugehen. Dies ermöglicht der Schweiz einen flexiblen Umbau der Wirtschaft, welcher der Verhältnismässigkeit der einzelnen Massnahmen gebührend Rechnung trägt. Die Vorlage will geeignete Rahmenbedingungen in der Umweltschutzgesetzgebung verankern, um den Konsum ökologischer zu gestalten, Stoffkreisläufe zu schliessen und um Informationen zur Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz bereitzustellen. Die Wirkung dieser Massnahmen wird verstärkt durch die Förderung freiwilliger Initiativen im Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft auf nationaler und internationaler Ebene. Die Vorlage enthält zudem einen gesetzlich

verankerten Mechanismus, der zu einem kontinuierlichen Fortschritt beiträgt: Der Bundesrat erstattet dem Parlament regelmässig Bericht und schlägt erreichbare und messbare Ressourcenziele vor. Diese konkretisieren die allgemeinen Ziele der Ressourcenschonung und der Verbesserung der Ressourceneffizienz.

Auf diese Weise kann die Schweiz die Generationenaufgabe eines Umbaus hin zu einer Grünen Wirtschaft mit einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis angehen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	1818
1 Handlungsbedarf für eine Grüne Wirtschaft	1822
1.1 Übernutzung natürlicher Ressourcen	1822
1.2 Grüne Wirtschaft	1822
1.3 Globaler Druck auf die natürlichen Ressourcen	1823
1.4 Internationale Anstrengungen	1824
1.5 Ressourcenverbrauch der Schweiz	1826
1.6 Stärkung der Wirtschaft	1828
2 Eidgenössische Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)»	1830
2.1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative	1830
2.1.1 Wortlaut der Initiative	1830
2.1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen	1831
2.1.3 Gültigkeit	1831
2.2 Ziele und Inhalt der Initiative	1832
2.2.1 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative	1832
2.2.2 Ziele und Inhalt	1832
2.2.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes	1833
2.3 Würdigung der Initiative	1835
2.3.1 Würdigung der Anliegen der Initiative	1835
2.3.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme	1835
2.3.3 Vorzüge und Mängel der Initiative	1841
2.3.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	1842
2.4 Schlussfolgerungen	1842
3 Stand Grüne Wirtschaft	1843
3.1 Konzept Grüne Wirtschaft	1843
3.2 Politikbereiche mit Beiträgen zur Grünen Wirtschaft	1843
3.3 Aktionsplan Grüne Wirtschaft	1844
4 Indirekter Gegenvorschlag	1845
4.1 Grundzüge der Vorlage	1845
4.1.1 Ausgangslage	1845
4.1.2 Vernehmlassungsergebnisse	1846
4.1.3 Massnahmen der beantragten Neuregelung	1848
4.1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	1866
4.1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	1867
4.1.6 Umsetzung	1871
4.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	1872
4.3 Auswirkungen	1886
4.3.1 Auswirkungen auf den Bund	1886

4.3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	1888
4.3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	1889
4.3.4	Auswirkungen auf einzelne Branchen	1890
4.3.5	Auswirkungen auf die Haushalte	1895
4.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	1896
4.4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	1896
4.4.2	Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	1896
4.5	Rechtliche Aspekte	1897
4.5.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	1897
4.5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	1898
4.5.3	Erlassform	1899
4.5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	1900
4.5.5	Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	1900
4.5.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	1902
4.5.7	Datenschutz	1902
	Abkürzungsverzeichnis	1903
	Bundesbeschluss über die Eidgenössische Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» (Entwurf)	1905
	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) (Entwurf)	1907

Botschaft

1 Handlungsbedarf für eine Grüne Wirtschaft

1.1 Übernutzung natürlicher Ressourcen

Natürliche Ressourcen sind eine zentrale Basis für die Wohlfahrt unserer Gesellschaft: Wenn Ressourcen wie Wasser, Boden, saubere Luft, Biodiversität oder Bodenschätze wie Energierohstoffe und Metalle nicht mehr in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung stehen, sind das Wirtschaftssystem und die Lebensqualität der Bevölkerung gefährdet.

Vielorts übersteigt die Nutzung gewisser natürlicher Ressourcen deren Regenerationsfähigkeit allerdings stark. Dies äussert sich in Phänomenen wie dem Klimawandel, dem Verlust an Biodiversität und der zunehmenden Verknappung des Bodens. Diese Beanspruchung von Ressourcen über die Belastbarkeitsgrenzen der Erde hinaus sind externe Kosten, welche die Allgemeinheit zu tragen hat – diese externen Kosten werden bei den einzelwirtschaftlichen Entscheidungen der Unternehmen und Haushalte allerdings nicht berücksichtigt. Es kommt zu einem Marktversagen: Die Menschheit wirtschaftet gegenwärtig, als ob sie einen zweiten Planeten in Reserve hätte. Würden weltweit alle so viel Ressourcen verbrauchen wie die Schweizer Bevölkerung, wären sogar 2,8 Erden notwendig. Die heutige Lebensweise in den industrialisierten Ländern ist somit nicht nachhaltig.

Es ist davon auszugehen, dass der Druck auf die natürlichen Ressourcen wegen des Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums in Zukunft weiter steigen wird, was unter anderem zu Versorgungsengpässen führen kann. Unsere Wirtschaft benötigt jedoch auch mittel- und langfristig genügend natürliche Ressourcen in ausreichender Qualität. Auf nationaler und internationaler Ebene reift die Einsicht, dass die natürlichen Ressourcen sehr viel effizienter und schonender eingesetzt werden müssen, dass also eine Grüne Wirtschaft notwendig ist.

1.2 Grüne Wirtschaft

Der Anpassungsprozess in Richtung einer Grünen Wirtschaft ist eine Generationenaufgabe und wird die Schweiz und die internationale Gemeinschaft über Jahrzehnte hinaus prägen. Diese Herausforderung gilt es auch im Interesse der Schweizer Wirtschaft anzugehen, damit diese ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch langfristig erhalten kann und über genügend natürliche Ressourcen in ausreichender Qualität verfügt.

Die Schweiz versteht unter einer Grünen Wirtschaft eine ressourcenschonende Wirtschafts- und Konsumweise, eine Wirtschaftsweise also, welche die Knappheit begrenzter Ressourcen und die Regenerationsfähigkeit erneuerbarer Ressourcen berücksichtigt, die Ressourceneffizienz verbessert und damit die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und auch die Wohlfahrt insgesamt stärkt. Mit «Wirtschaft» sind Unternehmen, aber auch Haushalte und die öffentliche Hand gemeint. Wirtschaft schliesst in diesem Sinn Produktion, Konsum und Handel ein.

Die Grüne Wirtschaft ersetzt das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung nicht. Vielmehr wurde die Grüne Wirtschaft am Rio+20-Gipfel 2012 als wichtiges Instrument für die Umsetzung einer Nachhaltigen Entwicklung bestätigt. Insofern leistet die Grüne Wirtschaft wichtige Beiträge zur Nachhaltigen Entwicklung.

1.3 Globaler Druck auf die natürlichen Ressourcen

Die letzten Jahrzehnte waren von einem starken globalen Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. Seit 1990 hat sich die Wirtschaftsleistung der Weltwirtschaft nahezu verdoppelt. Im gleichen Zeitraum haben die globalen CO₂-Emissionen und der Rohstoffabbau um rund 40 Prozent zugenommen. Das Volumen der Weltwirtschaft wird den Perspektiven der OECD¹ und der Weltbank² zufolge bis 2050 um rund das Vierfache zunehmen, was mit einem Anstieg des Verbrauchs an natürlichen Ressourcen einhergehen wird.

Auch die weltweite Bevölkerungszunahme ist ein wichtiger Treiber für den stetig steigenden Ressourcenverbrauch: Gegenüber 1990 ist die Weltbevölkerung bis 2010 um 30 Prozent angewachsen. Bis 2050 wird sie von heute 7 Milliarden auf voraussichtlich über 9 Milliarden Menschen steigen.

Die Folge des Wirtschaftswachstums und der Bevölkerungszunahme ist ein zunehmender Druck auf die natürlichen Ressourcen. Der Verbrauch übersteigt heute zum Teil deutlich die natürliche Belastbarkeitsgrenze und Regenerationsfähigkeit der Erde.³ Die UNEP⁴ prognostiziert, dass sich der globale Abbau von Ressourcen bei den heutigen Konsummustern der Industriestaaten und dem steigenden Pro-Kopf-Ressourcenverbrauch der Entwicklungsländer bis ins Jahr 2050 verdreifachen wird. Die OECD schätzt, dass es ohne Kurskorrektur zu destabilisierenden Klimaänderungen, massivem Artensterben, Wasserknappheiten und gesundheitlichen Schäden kommen wird.

Das World Business Council for Sustainable Development⁵ schätzt, dass vor diesem Hintergrund die globale Ressourceneffizienz bis 2050 um das Vier- bis Zehnfache erhöht werden müsste, um langfristig schwerwiegende Konsequenzen zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund und den massiven Herausforderungen, die sich für die Weltgemeinschaft stellen, wurden in den letzten Jahren auf internationaler Ebene diverse Initiativen und Strategien zur Grünen Wirtschaft erarbeitet und lanciert.

- 1 OECD (2012), OECD Environmental Outlook to 2050, The Consequences of Inaction, OECD Publishing, www.oecd-library.org > Books > OECD Environmental Outlook / 2012.
- 2 Weltbank (2012), World dataBank, Daten von 1990–2010, <http://databank.worldbank.org>.
- 3 Rockström J. et al. (2009), Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, *Ecology and Society* 14(2): 32.
- 4 UNEP (2011), Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, www.unep.org > Resource Panel > Publications > Areas of Assessment > Decoupling > Decoupling (2011).
- 5 WBCSD World Business Council for Sustainable Development (2010), Vision 2050, The new agenda for business, www.wbcsd.org / > Vision to Action > Vision 2050 > Vision 2050: The new agenda for business

1.4 Internationale Anstrengungen

EU-Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa

Die EU konkretisiert die Strategien zur Schonung der natürlichen Ressourcen bei gleichzeitiger Stärkung der Wirtschaft im «Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa».⁶ Der Fahrplan verfolgt bis ins Jahr 2050 als Vision eine Wirtschaftsweise, welche die Ressourcenknappheit und die Grenzen des Planeten respektiert. Dies schliesst ein, dass alle natürlichen Ressourcen (Rohstoffe, Energie, Wasser, Luft, Land und Böden) nachhaltig bewirtschaftet und die Klimaziele erreicht werden sowie die Biodiversität gewahrt wird. Dieser Fahrplan ist in die Leitinitiative «Ressourcenschonendes Europa»⁷ eingegliedert, welche gewährleisten soll, dass Strategien der Umwelt-, Energie-, Klimapolitik, der Forschungs- und Innovationspolitik, sowie der Verkehrs- und Landwirtschaftspolitik zu einem schonenderen Umgang mit Ressourcen führen. Diese Leitinitiative wiederum ist Teil der auf zehn Jahre angelegten Wachstumsstrategie «Europa 2020»⁸ der EU.

Im EU-Fahrplan werden zahlreiche Etappenziele für das Jahr 2020 und Massnahmen zu deren Erreichung vorgeschlagen, die in wichtigen Bereichen in die gleiche Richtung wie die Vorhaben der Schweiz zielen, beispielsweise:

- angemessene Preissignale und klare Umweltinformationen für Produkte und Dienstleistungen,
- eine gemeinsame Methode für Staaten und Wirtschaft für die Bewertung und den Vergleich der Umweltwirkungen von Gütern und Dienstleistungen während des gesamten Lebenszyklus,
- Mindest-Umweltleistungsstandards, um Produkte mit der schlechtesten Ressourceneffizienz vom Markt zu nehmen,
- Bewirtschaftung des Abfalls als Ressource (Recycling und Wiederverwendung von Abfällen).

Seit dem 1. Januar 2014 ist das 7. EU-Umweltaktionsprogramm unter dem Titel «Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten»⁹ in Kraft. Das Programm liefert einen übergeordneten umweltpolitischen Rahmen für die Zeit bis 2020 und setzt neun prioritäre Ziele, die die EU und ihre Mitgliedstaaten erreichen sollten. Das zweite Ziel ist dabei der «Übergang zu einem ressourceneffizienten, umweltschonenden und wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaftssystem». Erforderlich dazu sind:

- die vollständige Umsetzung des Klima- und Energiepakets zur Erreichung der 20/20/20-Klimaziele und Verständigung über die nächsten klimapolitischen Massnahmen über das Jahr 2020 hinaus;

⁶ Mitteilung der Kommission vom 20. September 2011 über den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571 endgültig.

⁷ Mitteilung der Kommission vom 26. Januar 2011 über eine Leitinitiative «Ressourcenschonendes Europa» innerhalb der Strategie Europa 2020, KOM(2011)21 endgültig.

⁸ Mitteilung der Kommission vom 3. März 2010 über eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum – Europa 2020, KOM(2010) 2020 endgültig.

⁹ Beschluss (EU) Nr. 1386/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 «Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten», ABl. L. 354 vom 28.12.2013, S. 171 ff.

- die bedeutende Verbesserung der Umweltleistung von Produkten über den gesamten Lebenszyklus hinweg;
- die Verringerung der Auswirkungen unseres Konsumverhaltens auf die Umwelt, zum Beispiel durch Vermeidung von Lebensmittelabfällen und nachhaltige Nutzung von Biomasse.

Bei der Überarbeitung der EU-Strategie «Europa 2020» Mitte 2014 will die EU-Kommission erstmals Ziele und Indikatoren zur Ressourceneffizienz einführen und veröffentlichen.

Basierend auf dem EU-Fahrplan legten u.a. Deutschland¹⁰ und Österreich¹¹ mit jeweiligen Aktionsplänen nationale Konzepte vor, die eine Grüne Wirtschaft anstreben. Das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm «ProgRess» hat zum Ziel, Deutschlands Rohstoffproduktivität bis 2020 gegenüber 1994 zu verdoppeln.

Strategie der OECD für ein grünes Wachstum

Die Strategie der OECD¹² für ein grünes Wachstum («Green Growth Strategy») fordert einen Wandel des heutigen Wirtschaftsmodells. Sie zeigt den dringenden Handlungsbedarf, die erheblichen Kosten des Nichthandelns sowie die Chancen für die Wirtschaft auf. Laut dieser Strategie müsse der Verbrauch von natürlichen Ressourcen in Konsum und Produktion in den Wachstumsmodellen und -massnahmen stärker berücksichtigt werden.

Wichtige Stossrichtungen, die sich weitgehend mit jenen der Schweiz decken, sind:

- Innovation und Investitionen in grüne Technologien, um den Übergang zu grünem Wachstum zu beschleunigen;
- externe Effekte zu internalisieren;
- die Nachfrage nach umweltverträglichen Gütern und Dienstleistungen zu stärken sowie die Information zu verbessern;
- den Fortschritt mit geeigneten Indikatoren zu messen.

Die zukünftigen Arbeiten der OECD fokussieren auf die Unterstützung der Länder in ihrer Entwicklung hin zu einer Grünen Wirtschaft, insbesondere mit ihren Empfehlungen in den Länder-Reviews zur Wachstums-, Investitions- und Umweltpolitik.

UNO-Nachhaltigkeitskonferenz Rio+20 und Grüne Wirtschaft

Vom 20. bis 22. Juni 2012 fand in Rio de Janeiro die UNO-Nachhaltigkeitskonferenz Rio+20 statt. Das Konzept der Grünen Wirtschaft wurde erstmals auf die politische Agenda gesetzt und als wichtiges Instrument für eine Nachhaltige Entwicklung anerkannt. Die Konferenz zeigte insbesondere, dass Staaten, Organisationen sowie der Privatsektor geeignete Massnahmen für eine Grüne Wirtschaft ergreifen sollen. Gemäss dem Abschlussdokument «The Future We Want» der Vereinten Nationen¹³ soll mit der Transition zu einer Grünen Wirtschaft im Kontext der

¹⁰ Deutsche Bundesregierung (2012), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin.

¹¹ Österreichisches Lebensministerium (2012), Ressourceneffizienter Aktionsplan (REAP), Wegweiser zur Schonung natürlicher Ressourcen, Wien.

¹² OECD (2011), Auf dem Weg zu umweltverträglichem Wachstum, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, Paris.

¹³ UN (2012), The Future We Want: Outcome document adopted at Rio+20.

Armutsbekämpfung und der Nachhaltigen Entwicklung die Wohlfahrt langfristig gewährleistet, die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten sowie die Armut und wirtschaftlichen Disparitäten verringert werden. Dabei spielen Innovationen, saubere Technologien sowie die Internalisierung von externen Sozial- und Umweltkosten eine wichtige Rolle. Verabschiedet wurde zudem das Zehnjahresprogramm zur Förderung eines nachhaltigen Konsum- und Produktionsverhaltens, welches in Johannesburg 2002 vorgeschlagen und in den letzten Jahren erarbeitet wurde.

Das Abschlussdokument von Rio+20 hält wichtige Aspekte für eine Grüne Wirtschaft fest. Dies sind unter anderem:

- Die UNO soll sich dazu intern koordinieren und Informationen über bestehende Instrumente und Beispiele für eine Grüne Wirtschaft bereitstellen, um insbesondere Entwicklungsländer auf Anfrage bei der Realisierung einer Grünen Wirtschaft zu unterstützen.
- Für die Bemessung von Fortschritten soll das Bruttoinlandprodukt als Messgrösse ergänzt werden.
- Das Zehnjahresrahmenprogramm für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster.
- Das Welthandelssystem nimmt für ein nachhaltiges Wachstum eine wichtige Rolle wahr.

1.5 Ressourcenverbrauch der Schweiz

Die Übernutzung der natürlichen Ressourcen in der Schweiz wird im Umweltbericht aufgezeigt.¹⁴ Erfolge konnten in den letzten Jahrzehnten beispielsweise in der Reinhaltung von Gewässern und der Luftqualität erzielt werden. So wurde seit 1990 der Ausstoss von Schwefeldioxid um über 80 Prozent oder derjenige von bleihaltigem Feinstaub um über 90 Prozent reduziert. Die zu hohen Konzentrationen – gemessen an den gesetzlichen Grenzwerten – von Feinstaub (PM10), Ozon, Stickoxide und Ammoniak beeinträchtigen jedoch weiterhin die Gesundheit und schädigen die natürlichen Ökosysteme. Die Abfallmenge pro Kopf nimmt stetig zu und lag 2011 bei rund 700 Kilogramm pro Person.¹⁵

Der Klimawandel und seine Folgen sind in der Schweiz bereits deutlich spürbar.¹⁶ Verschiedene weitere natürliche Ressourcen stehen stark unter Druck, u.a. die Biodiversität und der Boden. So geht beispielsweise fast ein Quadratmeter Kulturland pro Sekunde verloren auf Kosten von Funktionen des Bodens wie zum Beispiel der Nahrungsmittelproduktion, der Regulierung des Wasserhaushalts oder der Funktion als Lebensraum für Tiere und Pflanzen.

¹⁴ BAFU (2013), Umwelt Schweiz 2013, Bern.

¹⁵ BAFU (2013), Umwelt Schweiz 2013, Bern.

¹⁶ Bundesrat (2012), Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder, Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012, Bericht UD-1055-D, Bern.

Der totale Materialaufwand der Schweiz hat seit 1990 um 17 Prozent zugenommen und erreichte 2011 122 Kilogramm pro Einwohnerin und Einwohner pro Tag. Der Verbrauch an Metallen betrug 2011 insgesamt rund 2,5 Millionen Tonnen.¹⁷ Dieser Verbrauch ist teilweise mit einer besonders hohen Umweltbelastung verbunden.¹⁸

Die Schweiz ist eine stark in den globalen Markt integrierte Volkswirtschaft mit einem grossen Dienstleistungssektor und relativ hoher Import- und Exporttätigkeiten. Mehr als die Hälfte der Umweltbelastung, die sich aus dem Schweizer Konsum ergibt, fällt im Ausland an. Nicht alle Phasen des Lebenszyklus eines Produkts (Produktion, Transport, Nutzung, Entsorgung) finden im gleichen Land statt. Dies ist eine Folge der zunehmenden Globalisierung mit wachsender internationaler Arbeitsteilung. Um sie auf ein naturverträgliches Mass zu reduzieren, wäre gemäss heutigem Kenntnisstand eine Reduktion des Ressourcenverbrauchs in einer Gröszenordnung von 65 Prozent erforderlich.¹⁹

Güter, die über den ganzen Lebenszyklus eine besonders hohe Umweltbelastung verursachen, sind neben fossiler Energie und energieverbrauchenden Gütern beispielsweise Elektroanlagen, Beton, Fette und Öle, Dünger, Pestizide, Herbizide, Fungizide, Futtermittel und Textilien. Werden die Produkte zu Konsumbereichen aggregiert, wird ersichtlich, dass die belastendsten Bereiche die Ernährung, das Wohnen und die private Mobilität sind. Sie machen gemäss einer 2011 erstmals durchgeführten Pilotstudie zusammen gut zwei Drittel der gesamten Umweltbelastung, die sich aus dem Schweizer Konsum ergibt, aus.²⁰ Dieses Ergebnis stimmt mit den Erkenntnissen aus ähnlichen Untersuchungen für die EU-Länder überein.²¹

Die Ernährung ist verantwortlich für knapp 30 Prozent der Umweltbelastung. Für die Herstellung von Nahrungsmitteln sind grosse Flächen notwendig. Die weltweite Ausdehnung landwirtschaftlicher Flächen erhöht den Druck auf Naturräume wie zum Beispiel tropische Regenwälder. Ausserdem werden beim Anbau von Futter- und Nahrungsmitteln teilweise Pflanzenschutzmittel und Dünger eingesetzt, welche die Böden und Gewässer belasten können. Viele landwirtschaftliche Aktivitäten sind zudem mit einem hohen Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen verbunden.

Die Umweltbelastung im Bereich Wohnen ist vor allem auf die Strom- und Wärmenutzung von Haushalten sowie auf die verwendeten Baustoffe und die Vielzahl von Chemikalien, die im täglichen Gebrauch zur Anwendung kommen, zurückzuführen.

17 BFS (2013), Materialflusskonten, Neuchâtel.
www.bfs.admin.ch > Themen > Umweltgesamtrechnung > Detaillierte Daten > Physische Konten > Physische Konten > Materialflüsse.

18 Jungbluth N. et al. (2012): Umweltbelastungen des privaten Konsums und Reduktionspotenziale. www.esu-services.ch > Lifestyles.

19 Jungbluth N. et al. (2011): Environmental Impacts of Swiss Consumption and Production: www.bafu.admin.ch > Documentation > Publications > Consumption and production / 2011; sowie Footprintnetwork (2012): Country Factsheet: Switzerland.
www.footprintnetwork.org/images/trends/2012/pdf/2012_switzerland.pdf

20 BAFU (2011), Environmental Impacts of Swiss Consumption and Production, A combination of input-output analysis with life cycle assessment, Environmental studies no. 1111, Bern.

21 EEA (2010), The European Environment, State and Outlook 2010: Consumption and the environment, Copenhagen. Faber J. et al (2012), Behavioural Climate Change Mitigation Options and Their Appropriate Inclusion in Quantitative Longer Term Policy Scenarios. Im Auftrag von European Commission, DG Climate Action, ec.europa.eu/clima > Policies > 2050 Roadmap > Studies.

Hauptverantwortlich für die Umweltbelastung in der Mobilität sind die klimaschädigenden Treibhausgasemissionen durch den Treibstoffverbrauch, aber auch Luft- und Lärmemissionen sowie Landschaftsbeeinträchtigungen durch Verkehrsinfrastrukturen.

Die Schweizer Wirtschaft ist aufgrund geringer Rohstoffvorkommen stark vom Ausland abhängig. Die Materialimporte haben zwischen 1990 und 2011 um rund 13 Prozent zugenommen. 2011 wurden 6,6 Tonnen Material pro Kopf in die Schweiz importiert. Davon sind rund 2,3 Tonnen fossile Energieträger, 1,7 Tonnen nichtmetallische Mineralien (zum Beispiel Kies, Gips, Phosphatdünger), 1,2 Tonnen Biomasse (zum Beispiel Nahrungsmittel, Holz) und rund 800 Kilogramm Metalle.²² Ein Teil der Materialimporte findet Eingang in Produktionsprozesse und verlässt die Schweiz wieder als Exportprodukte. Diese Entwicklungen sind ökologisch relevant, da mit zunehmender Nachfrage nach Rohstoffen die Umweltbelastungen durch Abbau, Transport, Verarbeitung und Entsorgung steigen.

Expertinnen und Experten im Auftrag des BAFU haben die Potenziale zur Reduktion der Umweltbelastung abgeschätzt²³. In der Energie- und Klimapolitik setzt der Bundesrat auf Einsparungen beim Energieverbrauch und den Ausbau erneuerbarer Energien. Damit sollen der inländische CO₂-Ausstoss und andere Umweltbelastungen massgeblich reduziert werden. Heute werden gemäss den Schätzungen rund 40 Prozent der Umweltbelastung durch den inländischen Endenergiebedarf verursacht. Die Energiestrategie 2050 des Bundesrats verfolgt die Absicht, den Energieverbrauch pro Kopf langfristig deutlich zu reduzieren. Mit der Vorlage zur Energiestrategie sollen entsprechende Zielsetzungen im Energiegesetz verankert sowie ein erstes Massnahmenpaket umgesetzt werden. Mit der Reduktion des Energieverbrauchs wird auch die Umweltbelastung reduziert. Weitere Bereiche müssen ebenfalls wichtige Beiträge zur Reduktion der Umweltbelastung leisten. Gemäss den erwähnten Experteneinschätzungen kann davon ausgegangen werden, dass ausserhalb des Energieverbrauchs ein Reduktionspotenzial in einer Grössenordnung von rund 20 Prozent der Umweltbelastung besteht, insbesondere in den Bereichen Rohstoffe und Konsumprodukte.

Es ist notwendig, im Inland ressourcenschonender zu konsumieren und zu produzieren; gleichzeitig muss die Schweiz auf internationaler Ebene dazu beitragen, ressourceneffizienten und -schonenden Technologien, Produkten und Standards zum Durchbruch zu verhelfen.

1.6 Stärkung der Wirtschaft

Mit ihrer hohen Innovationskraft können Unternehmen in der Schweiz nicht nur zur Verbesserung der Ressourceneffizienz beitragen, sondern gleichzeitig Arbeitsplätze, Einkommen und Wohlstand schaffen. Zudem erschliessen sich wichtige neue Absatzmärkte für ressourcenschonende Technologien und Produkte, die zu einer Reduktion der Umweltbelastung auch im Ausland beitragen. Ressourcenschonende

²² BFS (2012): Materialflusskonten, Neuchâtel, www.bfs.admin.ch > Themen > Umweltgesamtrechnung > Detaillierte Daten > Physische Konten > Physische Konten > Materialflüsse .

²³ Ernst Basler und Partner (2013), RessourcenEFFizienz Schweiz REFF: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung, Zollikon (nachfolgend zitiert als: EBP 2013).

Technologien können ausserdem zu merklichen Kosteneinsparungen bei den Schweizer Unternehmen führen. Gegen die Hälfte der Kosten in der industriellen Produktion geht auf den Materialverbrauch zurück. Gemäss einer deutschen Studie können die Unternehmen bei Ausnutzung der Effizienzpotenziale ihre Materialkosten um bis zu 20 Prozent senken.²⁴

Die Wirtschaft kann nur leistungsfähig bleiben, wenn sie über genügend natürliche Ressourcen wie Metalle oder Agrarrohstoffe verfügt. Es liegt deshalb auch im Eigeninteresse der Wirtschaft, für die langfristige Verfügbarkeit der natürlichen Ressourcen zu sorgen und Versorgungsrisiken zu senken. Der Werkplatz Schweiz übernimmt bereits heute Verantwortung für eine Grüne Wirtschaft, und zahlreiche Unternehmen haben bereits in Ressourcen- und Energieeffizienz investiert.

Dank einer hochqualifizierten Bildungs- und Forschungslandschaft und einem innovativen Umfeld stehen die Chancen für die Schweizer Wirtschaft gut, substantielle Umweltfortschritte zu erzielen und dabei von positiven Impulsen auf die Wohlfahrt zu profitieren. Wichtig sind dabei vermehrte Investitionen in ressourcenschonende Technologien, Prozesse und Produkte, aber auch der Aufbau «grüner» Kompetenzen im Bildungsbereich und unternehmerischer Fähigkeiten im Bereich der Ressourcenschonung.

Die wirtschaftliche Bedeutung ressourcenschonender Technologien (Cleantech) ist in einer Studie von Ernst Basler & Partner und Nowak²⁵ erhoben worden. Gemäss dieser Studie waren 2008 in der Schweiz rund 160 000 Personen im Cleantech-Bereich tätig. Mit einer jährlichen Bruttowertschöpfung von geschätzten 18 bis 20 Milliarden Franken leistet Cleantech einen Beitrag von rund 3 bis 3,5 Prozent an das Bruttoinlandprodukt. Die Wachstumsperspektiven für Cleantech sind beachtlich. Zu diesem Schluss kommen verschiedene internationale Studien. Das World Business Council for Sustainable Development²⁶ etwa schätzt, dass die Wertschöpfung in Branchen mit starkem Umweltbezug wie Energie, Landwirtschaft, Wasser usw. bis im Jahr 2050 global um rund 4100 Milliarden US-Dollar zunimmt. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen auch Roland Berger Strategy Consultants, zitiert im deutschen Umwelttechnologie-Atlas.²⁷ Sie schätzen das aktuelle Marktvolumen für den Cleantech-Bereich auf weltweit insgesamt 2044 Milliarden Euro und erwarten in den verschiedenen Cleantech-Bereichen jährliche Wachstumsraten bis 2025 von 3 bis 9 Prozent. Am meisten Exporte erzielten Schweizer Cleantech-Unternehmen im Zeitraum von 2000–2007 im Bereich Abfallwirtschaft und Ressourceneffizienz; sie machten knapp 40 Prozent aller Cleantech-Exporte aus.²⁸

²⁴ Kristof K. et al. (2010), Materialeffizienz und Ressourcenschonung «MaRes» – Endbericht des Projekts, Wuppertal.

²⁵ Ernst Basler & Partner, NET Nowak Energie & Technologie AG (2009), Cleantech Schweiz. Studie zur Situation von Cleantech-Unternehmen in der Schweiz. Im Auftrag des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie BBT.

²⁶ WBCSD (2010), Vision 2050, The new agenda for business, www.wbcd.org/ > Vision to Action > Vision 2050 > Vision 2050: The new agenda for business

²⁷ BMU (2012), GreenTech made in Germany 3.0, Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland, Berlin.

²⁸ Fraunhofer ISI (2011), Optimierung der Wertschöpfungskette Forschung-Innovation-Markt im Cleantech-Bereich, Karlsruhe.

Die Deutsche Bundesregierung²⁹ hat im Rahmen ihres Ressourceneffizienzprogramms (ProgRes) unter anderem auch die Marktchancen der Kreislaufwirtschaft untersuchen lassen. Die Ergebnisse zeigen, dass die jährlichen Wachstumsraten für Anlagen im Bereich Abfall und Recycling bei drei Prozent liegen. Für High-Tech-Recyclingverfahren wie zum Beispiel Technologien zur schnellen Sortierung verschiedener Kunststofffraktionen wird gar ein jährliches Wachstum bis 2020 von 15 Prozent erwartet.

2 Eidgenössische Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)»

2.1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

2.1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» hat den folgenden Wortlaut:

I

Die Bundesverfassung³⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 94a (neu) Nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft

¹ Bund, Kantone und Gemeinden streben eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft an. Sie fördern geschlossene Stoffkreisläufe und sorgen dafür, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten das Potenzial natürlicher Ressourcen nicht beeinträchtigen und die Umwelt möglichst wenig gefährden und belasten.

² Zur Verwirklichung der Grundsätze nach Absatz 1 legt der Bund mittel- und langfristige Ziele fest. Er verfasst zu Beginn jeder Legislatur einen Bericht über den Stand der Zielerreichung. Falls die Ziele nicht erreicht werden, ergreifen Bund, Kantone und Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zusätzliche Massnahmen oder verstärken die bestehenden.

³ Der Bund kann zur Förderung einer nachhaltigen und ressourceneffizienten Wirtschaft namentlich:

- a. Forschung, Innovation und Vermarktung von Gütern und Dienstleistungen sowie Synergien zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten fördern;
- b. Vorschriften für Produktionsprozesse, Produkte und Abfälle sowie für das öffentliche Beschaffungswesen erlassen;
- c. Steuer- oder Budgetmassnahmen ergreifen; insbesondere kann er positive steuerliche Anreize schaffen und eine zweckgebundene oder haushaltsneutrale Lenkungssteuer auf den Verbrauch natürlicher Ressourcen erheben.

²⁹ Deutsche Bundesregierung (2012), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRes), Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin.

³⁰ SR 101

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Art. 197 Ziff. 8 (neu)*³¹

*8. Übergangsbestimmung zu Art. 94a
(Nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft)*

Bis ins Jahr 2050 wird der «ökologische Fussabdruck» der Schweiz so reduziert, dass er auf die Weltbevölkerung hochgerechnet eine Erde nicht überschreitet.

2.1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» wurde am 22. Februar 2011 von der Bundeskanzlei vorgeprüft³² und am 6. September 2012 fristgerecht mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Mit Verfügung vom 9. Oktober 2012 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Volksinitiative mit 112 098 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.³³

Die Initiative hat die Form eines vollständig ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³⁴ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 6. März 2014 die Beschlussentwürfe und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 6. März 2015 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen. Nach Artikel 105 ParlG kann die Bundesversammlung die Behandlungsfristen um ein Jahr verlängern, wenn ein Rat über einen Gegenentwurf oder über einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf Beschluss fasst.

2.1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung³⁵ (BV):

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

³¹ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

³² BBl 2011 2149

³³ BBl 2012 8405

³⁴ SR 171.10

³⁵ SR 101

2.2 Ziele und Inhalt der Initiative

2.2.1 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

Die Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» wurde am 8. März 2011 lanciert, in einer Zeit, die von zunehmend sichtbaren globalen Umweltproblemen und einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt ist. So hatte das Umweltprogramm der UNO, die UNEP, 2008 die Green Economy Initiative präsentiert. Die OECD publizierte 2011 ihre Green Growth Strategy und intensivierte ihre Arbeiten in diesem Bereich.

In der Schweiz verabschiedete der Bundesrat im Oktober 2010 ein erstes Programm für eine Grüne Wirtschaft mit sechs Handlungsfeldern³⁶ sowie im September 2011 den Masterplan Cleantech³⁷. Der Masterplan Cleantech ist Bestandteil der Grünen Wirtschaft. Dem Initiativkomitee gehen diese Schritte jedoch zu wenig weit. Namentlich fehlen ihm ein verpflichtender Zeitpunkt, um den «ökologischen Fussabdruck» von einer Erde zu erreichen, die finanziellen Mittel zur Zielerreichung sowie marktwirtschaftliche Anreize, insbesondere eine ökologische Steuerreform. Weiter fehlen ihm eine Strategie, welche über Klima und Energie hinaus sämtliche Umweltbelastungen angeht, und auch der Paradigmenwechsel von der Wegwerfwirtschaft zu einer Kreislaufwirtschaft.

2.2.2 Ziele und Inhalt

Mit einer neuen Verfassungsbestimmung (Art. 94a [neu] BV) im Wirtschaftsabschnitt der Verfassung will die Initiative Bund, Kantone und Gemeinden verpflichten, eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft anzustreben. Sie sollen geschlossene Stoffkreisläufe fördern und dafür sorgen, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten das Potenzial natürlicher Ressourcen nicht beeinträchtigen und die Umwelt möglichst wenig gefährden und belasten.

Um dies zu erreichen, soll der Bund mittel- und langfristige Ziele festlegen und regelmässig Bericht erstatten über den Stand der Zielerreichung. Falls die Ziele nicht erreicht werden, sollen Bund, Kantone und Gemeinden zusätzliche Massnahmen ergreifen.

Auf der Massnahmenebene soll der Bund unter anderem Innovationen fördern, Vorschriften für Produkte und Prozesse erlassen sowie Steuer- und Budgetmassnahmen ergreifen, beispielsweise Lenkungssteuern auf den Verbrauch natürlicher Ressourcen.

In der Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 8 [neu] BV) fordert die Initiative als Ziel bis 2050, dass der «ökologische Fussabdruck» der Schweiz bis 2050 so weit reduziert wird, dass er auf die Weltbevölkerung hochgerechnet eine Erde nicht überschreitet.

Mit der Initiative wird der Umbau der heutigen Wirtschaft zu einer umweltfreundlichen Kreislaufwirtschaft angestrebt. Hierfür sollen Materialkreisläufe geschlossen

³⁶ www.bafu.admin.ch > Themen > Wirtschaft > Grüne Wirtschaft > Bundesratsauftrag 2010 > 11350/11721/index.html?lang=de

³⁷ www.cleantech.admin.ch > Masterplan Cleantech

und die Ressourceneffizienz sowie umweltfreundliche Alternativen gefördert werden. Das Initiativkomitee bezweckt damit nicht nur den Schutz der Umwelt, sondern auch den Übergang zu einer zukunftsfähigen Wirtschaft und die Sicherung von Arbeitsplätzen. Während heute die ökologische Verantwortung auf den Schultern der Konsumentinnen und Konsumenten ruhe, könne mit dem ökologischen Umbau der Wirtschaft gewährleistet werden, dass sie natürliche, effiziente und nachhaltige Produkte kaufen.³⁸

2.2.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Quantitatives Ziel in der Übergangsbestimmung

Das Ziel der Initiative wird in der Übergangsbestimmung, in Artikel 197 Ziffer 8 (*neu*), quantitativ und zeitlich fixiert. Der «ökologischen Fussabdruck» der Schweiz soll bis ins Jahr 2050 so reduziert werden, dass er auf die Weltbevölkerung hochgerechnet eine Erde nicht überschreitet.

Der Initiativtext äussert sich nicht zur Methodik der Messung des ökologischen Fussabdrucks. Die international am weitesten verbreitete und standardisierte Methode ist jene nach Wackernagel³⁹, sie wird laufend weiterentwickelt, ist aber nur einer von verschiedenen Ansätzen.⁴⁰ Beispielsweise liessen 2006 das BFS, das ARE, die DEZA und das BAFU den Fussabdruck der Schweiz in einer eigenen Studie mit einer verbesserten Datengrundlage berechnen (von Stokar et al. 2006).⁴¹

Der ökologische Fussabdruck nach Wackernagel stellt die gesamte Belastung der Umwelt durch den Menschen in einer einzigen Zahl dar und wird wie folgt berechnet: Für die konsumierten Güter wird abgeschätzt, welche (theoretische) Fläche notwendig ist, um sie herzustellen und um die damit verursachten Emissionen zu absorbieren. Zum Beispiel entspricht der ökologische Fussabdruck eines Nahrungsmittels der Fläche des benötigten Landwirtschaftslandes addiert mit der zusätzlich erforderlichen Fläche, um die CO₂-Emissionen von Produktion und Transport zu absorbieren.

Im nächsten Schritt wird der ökologische Fussabdruck der Biokapazität der Erde gegenübergestellt. Die Biokapazität stellt die Fläche dar, welche unter Berücksichtigung der Regenerationsfähigkeit der Natur zur Verfügung steht. Pro Kopf entspricht der ökologische Fussabdruck der Schweiz dem 2,8-fachen der weltweit zur Verfügung stehenden Biokapazität.⁴²

Im ökologischen Fussabdruck nach Wackernagel nicht mitberücksichtigt sind Umweltaspekte, welche sich nicht oder kaum in Flächeneinheiten umrechnen lassen. Konkret sind dies vor allem die Verschmutzung von Wasser, Luft und Boden, die

³⁸ www.grueneinitiativen.ch > Grüne Wirtschaft. Die Volksinitiative.

³⁹ www.footprintnetwork.org > Footprint Science > Methodology and Sources

⁴⁰ Siehe z.B. Wiedmann und Barrett (2010): A Review of the Ecological Footprint Indicator Perceptions and Methods.

⁴¹ von Stokar, Rügge und Schmill (2006): Der ökologische Fussabdruck der Schweiz. Ein Beitrag zur Nachhaltigkeitsdiskussion.

www.bfs.admin.ch > Themen > 21 Nachhaltige Entwicklung > Ökologischer Fussabdruck.

⁴² www.bfs.admin.ch > Themen > 21 Nachhaltige Entwicklung > Analysen > Ökologischer Fussabdruck und www.footprintnetwork.org/images/trends/2012/pdf/2012_switzerland.pdf

Erschöpfung wichtiger nicht erneuerbarer Ressourcen oder weitere Aspekte wie z.B. die Auswirkungen der Kernkraft. Dies hat zur Folge, dass Treibhausgase ein vergleichsweise hohes Gewicht erhalten.

Der Fussabdruck der Schweiz bezieht sich auf die Umweltbeanspruchung, welche der Schweizer Endkonsum auslöst; ein wesentlicher Teil davon findet im Ausland statt (hoher Importanteil des Schweizer Endkonsums). Ob eine Überschreitung des zulässigen Fussabdrucks in beschränktem Umfang durch Massnahmen im Ausland kompensiert werden könnte, wäre auf Gesetzesstufe zu klären, da sich der Initiativtext dazu nicht äussert.

Grundsätze

Der neue Artikel 94a Absatz 1 legt die Grundsätze für eine Grüne Wirtschaft fest. Er fordert das Engagement von Bund, Kantonen und Gemeinden für eine nachhaltige Wirtschaft. Er hält fest, dass wirtschaftliche Tätigkeiten die natürlichen Ressourcen nicht beeinträchtigen dürfen. Insbesondere wird die Förderung geschlossener Stoffkreisläufe verlangt. Aus rechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass mit diesem Teil alleine noch keine neue Bundeskompetenz geschaffen wird. Bund und Kantone sollen im Rahmen ihrer bisherigen Zuständigkeiten die Grundsätze nach Absatz 1 beachten. Die Formulierung entspricht zumindest teilweise dem bestehenden Artikel 73 BV (Nachhaltigkeit). Dieser hat jedoch rein programmatischen Charakter und überträgt dem Bund keine Regelungskompetenzen.

Zwischenziele

Der neue Artikel 94a Absatz 2 verlangt, dass der Bund mittel- und langfristige Ziele festlegt. Dies geschieht im Hinblick auf die Grundsätze gemäss Absatz 1 und damit auch auf das Ziel «Fussabdruck eine Erde» gemäss Übergangsbestimmung. Für den Fall, dass die Ziele nicht erreicht werden, müssen Bund, Kantone und Gemeinden zusätzliche Massnahmen ergreifen. Diese Vorschrift wäre neu in der Bundesverfassung. Die Zwischenziele würden beispielsweise auf Gesetzesstufe verankert. Über den Stand der Zielerreichung müsste der Bund regelmässig Bericht erstatten.

Massnahmen

Um auf Zielkurs zu bleiben, müsste der Bund Massnahmen erlassen, wobei der Initiativtext mit einer Kann-Formulierung in Artikel 94a Absatz 3 eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung stellt.

Gemäss Buchstabe a werden Forschung, Innovation und Vermarktung von Gütern und Dienstleistungen sowie Synergien zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten gefördert.

Buchstabe b sieht eine Regelungskompetenz in den Bereichen Produktionsprozesse, Produkte, Abfälle und öffentliches Beschaffungswesen vor. Entscheidend an der vorgeschlagenen Bestimmung ist, dass der Bund damit eine umfassende Regelungskompetenz im Bereich der nachhaltigen Ressourcennutzung erhalten würde, während die bestehende Kompetenz gemäss Artikel 74 BV sich am Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen orientiert.

In Buchstabe c sind Steuer- oder Budgetmassnahmen vorgesehen. Neu wäre, dass der Bund eine umfassende Kompetenz für das Einführen von ökologischen Steuern erhalten würde. Anders als bei der bestehenden Kompetenz zur Erhebung von Len-

kungsabgaben dürfte der Bund ökologische Steuern vollständig für die Finanzierung von Massnahmen einsetzen oder zur Kompensation bestehender Steuern nutzen. Als umfassend kann die Bestimmung bezeichnet werden, weil sie eine grosse Breite an Steuerobjekten zulässt. Denkbar wären etwa Steuern auf Primärrohstoffe, die bei Abbau, Anbau, Aufbereitung, Transport, Gebrauch, Wiederverwertung oder Entsorgung zu grossen Umweltbelastungen führen (z.B. Metalle, Kohlenstoffverbindungen für die Kunststoffherzeugung, nicht nachhaltig bewirtschaftetes Holz), Steuern auf den Verbrauch von Boden durch bauliche Versiegelung oder auch auf einzelne ökologisch besonders relevante Stoffe (z.B. Palmöl oder Soja-Futtermittel aus nicht nachhaltiger Produktion, Pflanzenschutzmittel).

Weiter sieht Buchstabe c positive steuerliche Anreize vor. Darunter können ökologisch motivierte Steuererleichterungen verstanden werden. Denkbar wären beispielsweise vergünstigte Tarife bei der Automobilsteuer des Bundes für Fahrzeuge, welche über den gesamten Lebenszyklus eine geringe Umweltbelastung aufweisen oder Vergünstigungen bei den Unternehmenssteuern für besonders nachhaltige Unternehmen.

2.3 Würdigung der Initiative

2.3.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Das Anliegen der Volksinitiative, eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft anzustreben, welche die natürlichen Ressourcen schont, ist wichtig: Die Belastbarkeit des Planeten gibt für unsere Konsum- und Produktionsweise klare Grenzen vor. Die Forderung nach einer Kreislaufwirtschaft und nach einem umfassenden Ansatz zur Verminderung des nicht nachhaltigen Ressourcenverbrauchs stellt eine Weiterentwicklung der Umweltpolitik (Art. 74 BV) dar. Das Anliegen der Initiative, der Nachhaltigkeit über den bestehenden Nachhaltigkeitsartikel der Bundesverfassung (Art. 73 BV) hinaus grössere Verbindlichkeit zu verleihen, ist angesichts der drängenden ökologischen Herausforderung berechtigt.

Die heutige Verfassungsgrundlage gibt bereits die Möglichkeit, zielgerichtete Massnahmen auf Gesetzesstufe umzusetzen. Die heutigen gesetzlichen Bestimmungen im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983⁴³ (USG) weisen zwar noch Lücken auf; diese können aber auch ohne Verfassungsänderung auf Gesetzesstufe angegangen werden.

2.3.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Um das ambitionöse Ziel «ökologischer Fussabdruck eine Erde bis 2050» zu erreichen, müssten wirtschaftlich einschneidende Massnahmen ergriffen werden. Die konkreten Auswirkungen der Initiative hängen allerdings stark von der Ausgestaltung der Massnahmen von Bund und Kantonen ab.

Auswirkungen der Zielsetzung

Bei Annahme der Volksinitiative müsste der Bund das in der Übergangsbestimmung verankerte zeitlich fixierte Ziel «ökologischer Fussabdruck eine Erde bis 2050» verbindlich umsetzen und hierfür mittel- und langfristige Zwischenziele definieren. Dieser verfassungsmässig verankerte Zielkurs ist als vorrangiges Ziel der Initiative zu verstehen und bildet daher bei der Beurteilung der Auswirkungen der Initiative den Schwerpunkt.

Der ökologische Fussabdruck der Schweiz beträgt nach der Methode von Wackernagel gerechnet zum heutigen Zeitpunkt 2.8 Planeten. Die Reduktion des Ressourcenverbrauchs der Schweiz auf «eine Erde» entspricht der Senkung des heutigen Ressourcenverbrauchs um rund 65 Prozent. Gemäss Expertenschätzungen wäre aber bereits eine Senkung von 40 Prozent nur mit sehr einschneidenden Massnahmen überhaupt erreichbar (vgl. EBP 2013). Hinzu kommt: Die Grössenordnung von 65 Prozent ist statisch zu verstehen. In einer dynamischen Betrachtung müsste zusätzlich berücksichtigt werden, dass die Biokapazität der Erde bis 2050 aufgrund der anhaltenden Umweltbelastung weiter sinken dürfte und aufgrund des Wachstum der Weltbevölkerung⁴⁴ auf mehr Köpfe verteilt werden muss. Damit sinkt der zulässige Fussabdruck pro Kopf.

Das künftige Wirtschaftswachstum bis 2050 kann zwar den Spielraum für Umweltfortschritte vergrössern (technische Fortschritte, steigendes Umweltbewusstsein), steigende Wirtschaftskraft ist aber nach bisheriger Erfahrung mit steigendem Konsum und damit einhergehend steigendem Verbrauch von natürlichen Ressourcen verbunden. Dadurch wird die verlangte Reduktion nochmals ambitionöser. Aus diesen Gründen würde die Zielsetzung «Fussabdruck eine Erde bis 2050» rasch einsetzende und einschneidende Massnahmen im Wirtschaftsleben sowie Konsumeinschränkungen bedingen.

Auswirkungen der Massnahmen

Die möglichen Massnahmen haben unterschiedliche Auswirkungen:

In Artikel 94a Absatz 3 Buchstabe a sind Massnahmen zur Förderung von Forschung und Innovation vorgesehen. Aufgrund des ambitionösen Ziels, einen ökologischen Fussabdruck von einer Erde zu erreichen, müssten die heutigen Mittel massiv erhöht oder umgelenkt werden mit entsprechend grossen Herausforderungen an den effizienten Einsatz der Mittel. Langfristig würde dies das Humankapital und den Wirtschafts- und Technologiestandort Schweiz stärken.

Weiter sieht Buchstabe a die Förderung der Vermarktung von Gütern und Dienstleistungen sowie die Förderung von Synergien zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten vor. Profitieren würde der Wirtschaftsstandort für nachhaltige und ressourceneffiziente Dienstleistungen, Technologien und Produkte auch durch das Ausschöpfen von zusätzlichen Absatzchancen in Zukunftsmärkten. Umwelttechnologien, die ins Ausland exportiert werden, tragen zusätzlich zur Senkung der Umweltbelastung bei. Staatliche Vermarktungsmassnahmen sind allerdings kostenintensiv, bewirken Marktverzerrungen und können zu Handelshemmnissen führen.

⁴⁴ Vgl. UN (2008): World Population Prospects: The 2008 Revision (New York: United Nations).

Die Auswirkungen der Vorschriften für Produktionsprozesse, Produkte und Abfälle gemäss Artikel 94a Absatz 3 Buchstabe b hängen stark von der Ausgestaltung dieser Vorschriften ab. Nebst der Energieeffizienz würden die Vorschriften wahrscheinlich die Materialeffizienz, die Lebensdauer von Produkten sowie die Nachhaltigkeit in der Produktion und im landwirtschaftlichen Anbau betreffen. Idealerweise sind solche Vorschriften international gut abgestimmt, schreiben Ziele und nicht Technologien vor, begünstigen Innovation und den Einsatz der jeweils besten verfügbaren Technik.

Vorschriften zum öffentlichen Beschaffungswesen gemäss Buchstabe b hätten eine grosse Hebelwirkung aufgrund des Beschaffungsvolumens der öffentlichen Hand (rund 10 Prozent des BIP). Sie würden Unternehmen mit ressourcenschonenden Produkten unterstützen, hätten teilweise aber auch Mehrkosten im Beschaffungswesen zur Folge. Über den ganzen Lebensweg gesehen können nachhaltige Beschaffungen aber auch kostengünstiger ausfallen als herkömmliche Beschaffungen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Schweiz im Beschaffungswesen an die völkerrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der WTO, des bilateralen Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen mit der EU sowie weiterer handelsrechtlicher Abkommen gebunden ist.

Potenzielle Effizienzvorteile haben die Massnahmen nach Artikel 94a Absatz 3 Buchstabe c (Steuer- und Budgetmassnahmen), die je nach Ausgestaltung einen grossen Beitrag zur Korrektur von Marktverzerrungen durch externe Kosten leisten könnten. Der Initiativtext konkretisiert allerdings die in Frage kommenden Steuerobjekte nicht. Auch bei dieser Massnahmenkategorie hängen die Auswirkungen stark von der konkreten Ausgestaltung ab, beispielsweise davon, ob parallel zur Einführung von Umweltsteuern in gleichem Umfang andere Steuern abgebaut werden, die eine wirtschaftlich verzerrende Wirkung haben. Während der Kenntnisstand bei CO₂- und Energieabgaben heute gross ist und von moderaten wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Abgaben ausgegangen werden kann⁴⁵, ist der Kenntnisstand bei neuen Abgaben auf natürlichen Ressourcen noch sehr begrenzt. Die Umsetzungsschwierigkeiten und der Vollzugsaufwand beispielsweise bei Abgaben auf dem ökologischen Fussabdruck von Produkten sind nicht zu unterschätzen. Zur Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Initiative gibt es aufgrund der hohen Komplexität noch keine quantitativen Modelle. Im Bereich von Klima- und Energiepolitik wurden hingegen quantitative Modellierungen vorgenommen (vgl. Botschaft zum CO₂-Gesetz⁴⁶ und zur Energiestrategie 2050⁴⁷). Treibhausgase machen einen gewichtigen Anteil des ökologischen Fussabdrucks aus. Mit der Klimapolitik und der Energiestrategie 2050 wurden in diesem Bereich bereits wichtige Massnahmen eingeleitet. Ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen sind insgesamt moderat. Bei einer Annahme der Volksinitiative müsste der Ausstieg aus den fossilen Energieträgern aber noch rascher forciert werden. Gemäss den erwähnten Modellierungen können dabei die volkswirtschaftlichen Kosten substanziell zunehmen.

⁴⁵ Beispielsweise zeigen aktuelle Studien für die Schweiz auf, dass ein System von Klima- und Energielenkungsabgaben leicht negative Wachstumseffekte hat, was bei Einbezug durch die vermiedenen externen Kosten teilweise kompensiert werden kann. Die Massnahmen können auch weitgehend verteilungsneutral ausgestaltet werden, allerdings wird es zwischen den Wirtschaftssektoren zu Verschiebungen kommen.

⁴⁶ BBl 2009 7433

⁴⁷ BBl 2013 7561

Darüber hinaus würde die Volksinitiative aber vor allem auch neue Massnahmen bedingen, welche auch die Grauen Treibhausgase und die Graue Energie der inländischen Endnachfrage reduzieren; die Vorleistungen im Ausland der hier konsumierten Produkte müssten also einbezogen werden. Aber auch in den anderen Umweltbereichen müssten wichtige ökologische Verbesserungen erzielt werden. Dafür wären in allen Bereichen von Konsum und Produktion wirksame Massnahmen zur Ressourcenschonung und -effizienz notwendig. Wie stark die einzelnen Konsumbereiche (Nachfrageseite) und Wirtschaftsbereiche (Angebotsseite) betroffen wären, kann aufgrund der vorhandenen Studien⁴⁸ qualitativ eingeschätzt werden.

Betroffene Konsumbereiche

Nachfrageseitig sind vor allem die drei Konsumbereiche Ernährung, Wohnen und private Mobilität umweltrelevant (vgl. z.B. EBP 2013). Diese wären deshalb im Fall einer Annahme der Initiative besonders betroffen.

Im *Ernährungsbereich* müssten zum einen die Lebensmittelverluste von heute rund 30 Prozent deutlich reduziert werden. Zum anderen müsste die Zusammensetzung der konsumierten Lebensmittel (zum Beispiel durch einen geringeren Anteil tierischer Lebensmittel sowie durch einen höheren Anteil an saisonalen und ressourcenschonend produzierter Lebensmittel) stark verbessert werden.

Im *Konsumbereich Wohnen* wäre insbesondere eine weitere Senkung des Energieverbrauchs notwendig. Die Massnahmen der Klimapolitik und der Energiestrategie 2050 müssten konsequent umgesetzt und gegebenenfalls verstärkt werden. Schliesslich müsste der Flächenverbrauch pro Person gesenkt werden (Verstärkung der Raumplanungspolitik).

Bei der *Mobilität* wäre ein Ausstieg aus den fossilen Treibstoffen notwendig, was eine Verstärkung der Klimapolitik und der Energiestrategie und damit eine rasche Einführung der ökologischen Steuerreform bedingen würde. Gleichzeitig bräuchte es Anreize für den Kauf von ressourcenschonend produzierten Fahrzeugen und für einen verbesserten Modal Split – also eine verbesserte Verteilung des Verkehrsaufkommens auf verschiedene Verkehrsmittel – sowie zusätzliche raumplanerische Massnahmen, um die Mobilitätsbedürfnisse zu senken. Stark betroffen wären davon die Haushalte und die Unternehmen (Verteuerung der Mobilität).

Betroffene Wirtschaftsbereiche

Betrachtet man die Angebotsseite, also die *Schweizer Wirtschaft*, wären zwar viele Branchen betroffen; Wirtschaftsbereiche mit hoher Umwelrelevanz wären aber besonders stark – positiv oder negativ – tangiert. Es würde stark von den gewählten Instrumenten abhängen, ob einzelne Branchen profitieren – zum Beispiel von Technologie- und Marktförderungsmassnahmen –, oder ob sie wirtschaftlich besonders belastet würden – z.B. durch Lenkungssteuern oder Vorschriften.

Im *Bereich Ernährung und Landwirtschaft* müssten die bisherigen Anstrengungen zur Ökologisierung deutlich verstärkt werden, z.B. hinsichtlich der Sortimentsgestaltung im Detailhandel und in der Gastronomie, hinsichtlich des Imports von Lebens- und Futtermitteln, des Einsatzes von Düngern und Pflanzenschutzmitteln, der

⁴⁸ Siehe z.B. Ernst Basler und Partner (2013): Ressourceneffizienz Schweiz: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung. Siehe dazu auch die Antwort des Bundesrats zur Ip. Grüne Fraktion «Ökologischer Fussabdruck der Schweiz heute und im Jahr 2050»: www.parlament.ch > Suche > 20133101.

Reduktion von Treibhausgasen, Schadstoffeinträgen in Böden und Gewässern und hinsichtlich der Verbesserungen bei den Biodiversitätsförderflächen in der Landwirtschaft.

In der *Industrie* müsste der Lebenszyklusansatz bei Produktentwicklung und -design (Ökodesign) und bei der Beschaffung von Rohstoffen stark vorangetrieben werden, und es müssten Fortschritte bei der Materialeffizienz von Prozessen, bei der Substitution von umweltbelastenden Metallen, im Materialrecycling sowie bei innovativen Dienstleistungen (z.B. Sharing) erzielt werden. Zusätzlich zu den bestehenden Instrumenten wären Vorschriften (z.B. gemäss der EU-Ökodesign-Richtlinie) und eine Verstärkung von Forschung und Umwelttechnologieförderung nötig; dazu käme die Durchsetzung der jeweils besten verfügbaren Technik. Stark betroffen wäre aufgrund ihrer hohen Umweltrelevanz insbesondere die chemische Industrie.

In der *Immobilien- und Bauwirtschaft* müssten insbesondere Massnahmen zur weiteren Senkung des Bodenverbrauchs getroffen werden, um landwirtschaftlich wie ökologisch wertvolle Böden zu erhalten (Verstärkung von Raumplanungs-, Boden- und Biodiversitätspolitik). Betroffen wären Liegenschaftsbesitzerinnen und -besitzer (inkl. Pensionskassen und öffentliche Hand). In der Bauwirtschaft wären eine forcierte energetische Sanierung und eine Reduktion der Grauen Umweltbelastung von Gebäuden durch eine ressourcenschonende Bauweise notwendig. Bereits das Design müsste auf geringen Materialbedarf, schonende Baustoffe (wie Holz und Recyclingmaterial, ressourceneffiziente Zementsorten) sowie Rezyklierbarkeit ausgerichtet werden; zudem müsste das Aushubmaterial konsequenter wiederverwendet werden.

Im Wirtschaftsbereich *Rohstoffe* müsste die Umweltbelastung beim Abbau und der Verarbeitung von Rohstoffen reduziert werden. Da diese Wertschöpfungsschritte vorwiegend im Ausland anfallen, müssten vor allem internationale Initiativen wie die bestehenden OECD-Standards für die Sorgfaltspflicht bei Rohstoffen aus Konfliktregionen⁴⁹ oder vor kurzem lancierte Engagements wie z.B. die Better Gold Initiative verstärkt werden.

Im *Handel und bei den Finanzdienstleistern* müssten substanzielle ökologische Verbesserungen erzielt werden, insbesondere müsste der Handel von Produkten mit besonders schädlichen Auswirkungen (z.B. Torf, Tropenholz und Palmöl aus nicht nachhaltiger Produktion) reduziert oder gänzlich verboten werden und durch nachhaltig produzierte Substitute ersetzt werden. Banken und Versicherungen müssten ihr Produktesortiment verstärkt nach ökologischen Kriterien ausrichten, zum Beispiel bei der Anlagepolitik oder der Vergabe von Hypotheken.

Im *Bereich Abfallentsorgung und Recycling* ginge es darum, die Abfallmengen zu senken. Anzusetzen wäre beim Design von Produkten (Ecodesign) und der Verbesserung der Kreislaufwirtschaft (Kaskadennutzung, Verwertungsvorschriften und Sammelpflichten) sowie bei der Vermeidung von Umweltverschmutzung in Ländern, in die Abfälle exportiert werden. Stark betroffen wären Unternehmen aus den Bereichen Abfallwirtschaft, Detailhandel, Bauwirtschaft sowie Industrie.

⁴⁹ OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas; eine weitere Initiative ist die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

Auswirkungen auf Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung

Da der Fussabdruck 1 bis 2050 ein sehr ambitioniertes Umweltziel darstellt, muss damit gerechnet werden, dass dessen Erreichung kurz- bis mittelfristig zulasten von wirtschaftlichen Zielen, wie Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung gehen würde.

In der langen Frist kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass eine ressourceneffiziente Wirtschaft zu wirtschaftlichen Vorteilen führt. Unter anderem sind dies Kosteneinsparungen am Produktionsstandort Schweiz, wachstumsfördernde Innovationen in Zukunftsmärkten und das Ausschöpfen von neuen Absatzkanälen mit positiven Beschäftigungseffekten. Werden in dieser langfristigen Betrachtung die vermiedenen negativen externen Kosten mit einbezogen, verbessert sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer nachhaltigen und ressourceneffizienten Wirtschaft zusätzlich.

In der kurzen Frist dagegen entstünden für Haushalte und Unternehmen Kosten durch die Einführung von Umweltabgaben und Vorschriften. Die Konsummöglichkeiten der Haushalte und die Handlungsspielräume der Unternehmen würden sich verringern. Die Preise für jene Güter und Dienstleistungen, die negative Externalitäten verursachen, würden stark steigen. Dadurch wären eine spürbare Reduktion des Wachstums und ein Strukturwandel mit neuen Qualifikationsanforderungen zu erwarten. Allfällige protektionistische Elemente, die bei Annahme der Initiative nicht ausgeschlossen werden können, würden die Effizienz der Wirtschaft in der Schweiz beeinträchtigen und das Klima in der internationalen Handelspolitik verschlechtern.

Während in der langen Frist also eine ressourceneffiziente Wirtschaft viel wirtschaftliches Potenzial birgt, belastet der Umbau das Wachstum und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz mit negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Personelle und finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Da die Initiative keine Vorgaben zur Ausgestaltung des Massnahmenmixes macht, fehlen die Anhaltspunkte für eine quantitative Abschätzung der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen. Die Umsetzung der Massnahmen, um das ambitionöse Ziel zu erreichen, wäre aber sicherlich mit sehr hohen personellen und finanziellen Aufwendungen verbunden.

Personell bestünde bei Bund, Kantonen und Gemeinden ein grosser Mehrbedarf für die laufende Konzeption wirksamer Massnahmen, für die Umsetzung und den Vollzug der Massnahmen und auch für die Koordination zwischen den drei Staatsebenen. Der Personalbedarf dürfte ein Mehrfaches der für die USG-Revision geschätzten rund ein Dutzend zusätzlichen Stellen betragen. Bei den finanziellen Auswirkungen würden vor allem die Massnahmen nach Absatz 3 Buchstabe a stark ins Gewicht fallen, nämlich die Förderung von Forschung und Innovation, die Förderung der Vermarktung von Gütern und Dienstleistungen sowie von Synergien zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten, wo der Staat in sehr verschiedenen Märkten unterstützend wirken müsste.

Allein für die Massnahmen im Bereich Forschung und Innovation sowie den gemäss Initiativtext vorgesehenen Massnahmen zur Vermarktung von Gütern und Dienstleistungen wären wohl Mittel von mehreren hundert Millionen Franken notwendig. Diese Grössenordnung lässt sich auch herleiten aus den Erfahrungen in der Energie-

und Klimapolitik. Diese finanziellen Mittel müssten aus den allgemeinen öffentlichen Mitteln oder aus Einnahmen von Lenkungssteuern gemäss Absatz 3 Buchstabe c gespiesen werden.

2.3.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

Das Anliegen der Volksinitiative, eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft mit einem umfassenden Ansatz anzustreben, ist angesichts der drängenden globalen Ressourcenprobleme und angesichts möglicher Kippeffekte der globalen Ökosysteme wichtig. Eine Reduktion des globalen Fussabdrucks auf eine Erde ist notwendig, denn die effiziente Nutzung natürlicher Lebensgrundlagen ist nicht nur eine umweltpolitische, sondern auch eine wirtschaftspolitische Notwendigkeit. Die Initiative zielt damit in die richtige Richtung.

Das in der Übergangsbestimmung verankerte Ziel, den Fussabdruck der Schweiz verbindlich bis 2050 auf hochgerechnet eine Erde zu reduzieren, ist aber aus heutiger Sicht kaum umsetzbar. Unbestritten ist, dass eine Reduktion des Schweizer Fussabdrucks notwendig ist, denn würde die Menschheit wie die Schweiz konsumieren, bräuchte es 2,8 Erden. Zudem ist es in der Verantwortung und im Interesse der Schweiz, sich bereits jetzt mit konkreten Schritten auf die sich langfristig abzeichnenden Belastbarkeitsgrenzen des Planeten auszurichten.

Das quantitative Ziel auf Verfassungsstufe würde aber dem Fussabdruck ein Übergewicht gegenüber anderen Verfassungszielen geben. Zwar können Effizienzverbesserungen und Innovationen betriebliche und externe Kosten senken und den Wirtschaftsstandort Schweiz stärken, doch die kurzfristigen Kosten für die Wirtschaft sowie für Konsumentinnen und Konsumenten sind unverhältnismässig hoch. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Umsetzung der Volksinitiative ist aus heutiger Sicht volkswirtschaftlich zu ungünstig.

Aufgrund der globalen Vernetztheit der Wertschöpfungsketten ist ein international koordiniertes Vorgehen zur ökologischen Systemstabilität vordringlich. Vor diesem Hintergrund ist es nicht sinnvoll, das quantitative Ziel eines Fussabdrucks von einer Erde bis 2050 verbindlich in der Schweizer Verfassung zu verankern.

Die vorgeschlagenen Massnahmen, die zur Umsetzung des Ziels vom Bund eingesetzt und bei Nichteinhaltung des Zielkurses verschärft oder erweitert werden müssten, dürften zudem Befürchtungen vor einer Regulierungsflut und vor einer zentralen Ressourcenplanung wecken. Ein grosser Teil der Massnahmen gemäss Absatz 3 entspricht zwar bereits vorhandenen Kompetenzen. Durch ihre namentliche Nennung und das in der Verfassung verankerte Zielsystem würden aber Legitimität und Druck steigen, solche Instrumente einzusetzen.

Die Volksinitiative weist einen weiteren gewichtigen Mangel auf: Die Steuernorm ist sehr offen formuliert und genügt dem Grad der Bestimmtheit der Steuernormen in der BV nicht. Einen Auftrag zur Erarbeitung einer Vorlage zur ökologischen Steuerreform im Energiebereich hat der Bundesrat bereits erteilt.

2.3.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Bei einer Umsetzung der Volksinitiative müssten internationale Verpflichtungen wie Verpflichtungen aus Umweltkonventionen und die handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der World Trade Organisation (WTO), EU und Drittstaaten berücksichtigt werden (siehe Ziff. 4.5.2). Die verfassungsmässig verankerte quantitative Zielvorgabe eines Fussabdrucks von einer Erde bis 2050 hätte in der Umsetzung auch einschneidende handelsrelevante Massnahmen zur Folge. Je nach Inhalt der konkreten Umsetzungsmassnahmen könnte dabei die Einhaltung der handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz nicht vollständig gewährleistet werden.

2.4 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat begrüsst das Anliegen der Volksinitiative, eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft anzustreben, welche das Potenzial natürlicher Ressourcen schont. Angesichts der drängenden ökologischen Herausforderungen und möglicher ökologischer Kippeffekte ist es im Interesse der Schweiz, die Weichen in Richtung einer nachhaltigen und ressourceneffizienten Wirtschaft zu stellen.

Das Ziel «Fussabdruck eine Erde» ist jedoch für die Schweiz bis 2050 kaum erreichbar, da mehr als die Hälfte der Umweltbelastung des Schweizer Konsums im Ausland anfällt. Der Bund müsste mit einschneidenden Massnahmen ins Wirtschaftssystem eingreifen, ohne der Verhältnismässigkeit der einzelnen Massnahmen angemessen Rechnung tragen zu können. Die Folge wären Konsumeinschränkungen, ein abrupter Strukturwandel mit negativen Beschäftigungseffekten und damit verbundenen hohen volkswirtschaftlichen Kosten. Der Wirtschaft würde die Zeit fehlen, sich schrittweise anzupassen und so die Effizienzvorteile und Marktchancen eines ökologischen Umbaus gewinnbringend umzusetzen.

Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrats greift das wichtige Anliegen der Initiative auf. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es sinnvoller ist, schrittweise vorzugehen. Dies ermöglicht der Schweiz einen flexiblen Umbau der Wirtschaft, welcher der Verhältnismässigkeit der einzelnen Massnahmen gebührend Rechnung trägt. Deshalb setzt der Bundesrat mit dem indirekten Gegenvorschlag auf wichtige erste Schritte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine ressourcenschonende und -effiziente Volkswirtschaft; er setzt auf die Eigenverantwortung der Einzelnen und auf einen gesetzlich verankerten Mechanismus für einen kontinuierlichen Fortschritt, indem er dem Parlament regelmässig Bericht erstattet und bei Bedarf erreichbare und messbare Ziele vorschlägt. Zudem will er die Anstrengungen auf internationaler Ebene deutlich verstärken. Auf diese Weise kann der Bundesrat die Generationenaufgabe eines Umbaus hin zu einer Grünen Wirtschaft mit einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis angehen.

3 Stand Grüne Wirtschaft

3.1 Konzept Grüne Wirtschaft

Das Konzept für eine Grüne Wirtschaft hat eine ressourcenschonende und leistungsfähige Wirtschaft zum Ziel, welche die Wohlfahrt insgesamt stärkt. Dazu müssen die bestehenden Politiken ihren Beitrag leisten, ergänzt durch Massnahmen, welche die Ressourceneffizienz bei Rohstoffen und bei Konsumprodukten deutlich steigern.

Der wichtige Beitrag der bestehenden Politiken zum Schutz der Umwelt und zur Senkung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen ist in Ziffer 3.2 dargestellt. Die weiteren Massnahmen, die einen erheblichen Beitrag zur Grünen Wirtschaft leisten müssen, sind im Aktionsplan Grüne Wirtschaft enthalten (vgl. Ziff. 3.3).

Für eine erfolgreiche Umsetzung einer Grünen Wirtschaft sind vorsehbare, innovationsfreundliche staatliche Rahmenbedingungen ein wichtiger Pfeiler, alleine sind sie aber nicht ausreichend. Erforderlich ist auch ein starkes freiwilliges Engagement von Wirtschaft und Gesellschaft. Der Wirtschaft kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Unternehmen und Wirtschaftsverbände übernehmen in ihrem eigenen Interesse bereits heute Verantwortung für eine Grüne Wirtschaft, und zahlreiche Unternehmen haben grosse Leistungen hinsichtlich Ressourcen-, Rohstoff- und Energieeffizienz erbracht. Diese Anstrengungen müssen noch verstärkt werden, denn die Schweizer Wirtschaft ist darauf angewiesen, dass die Qualität von und die Versorgungssicherheit mit natürlichen Ressourcen gewährleistet bleiben.

3.2 Politikbereiche mit Beiträgen zur Grünen Wirtschaft

Verschiedene Politikbereiche leisten bereits heute wichtige Beiträge, um die Umweltbelastung zu reduzieren und die Wirtschaft grüner zu gestalten:

Klimapolitik: Gemäss dem revidierten CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011⁵⁰ sind im Zeitraum 2013–2020 die inländischen Treibhausgasemissionen um mindestens 20 Prozent gegenüber 1990 zu vermindern. Dabei sollen etablierte Massnahmen aus der Periode 2008–2012 weitergeführt und verbessert werden (zum Beispiel CO₂-Lenkungsabgabe auf Brennstoffe, Gebäudesanierungsprogramm usw.).

Energiapolitik: Der Bundesrat und das Parlament haben 2011 den Grundsatzentscheid zum schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie gefällt. Mit der Energiestrategie 2050 setzt der Bundesrat in erster Linie auf eine konsequente Erschliessung der vorhandenen Energieeffizienzpotenziale und – unter Wahrung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Schutz und Nutzen in der Interessenabwägung – in zweiter Linie auf die Ausschöpfung der vorhandenen Potenziale der Wasserkraft und der neuen erneuerbaren Energien Sonne, Holz, Biomasse, Wind, Geothermie und Umgebungswärme.

Wachstumspolitik: Der Bericht zur Wachstumspolitik 2012–2015 enthält neu das Handlungsfeld «Tragbarkeit der Umweltbeanspruchung gewährleisten». Im Sinne einer Grünen Wirtschaft soll damit der Erschöpfbarkeit natürlicher Ressourcen Rechnung getragen, gleichzeitig aber Wachstum ermöglicht werden. Die Regenerationsfähigkeit des Erdklimas und die Respektierung der Grenzen der Belastbarkeit

⁵⁰ SR 641.71

der natürlichen Umwelt mit Schadstoffen sind für eine prosperierende Wirtschaft langfristig essenziell.

Biodiversitätspolitik: Die Strategie Biodiversität Schweiz wurde vom Bundesrat im April 2012 verabschiedet und enthält zehn strategische Ziele. Insbesondere die angestrebten Massnahmen zur nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen, zur Überprüfung finanzieller Anreize sowie zur Messung der Ökosystemleistungen (als Beitrag zur umfassenden Wohlfahrtsmessung) sind direkte Beiträge zu einer Grünen Wirtschaft.

Agrarpolitik: Im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 werden u.a. die Direktzahlungen gezielter auf die Erbringung verschiedener Leistungen ausgerichtet. Ziele sind u.a. die Steigerung der Ressourcen- und Rohstoffeffizienz, die Erhaltung des fruchtbaren Kulturbodens, die Förderung der Biodiversität und die Förderung nachhaltiger Konsummuster.

Waldpolitik: Der Bundesrat hat im Sommer 2011 durch die Verabschiedung der Waldpolitik 2020 neue Akzente für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung sowie für eine effiziente und innovative Wald- und Holzwirtschaft gesetzt; so sollen zum Beispiel der Wald und dessen Bewirtschaftung sowie die vermehrte Nutzung des nachwachsenden Rohstoffes Holz stärker zur Minderung der Klimaveränderung beitragen.

Ressourcenpolitik Holz: Holz ist einer der wichtigsten natürlichen Rohstoffe der Schweiz. Mit der Ressourcenpolitik Holz soll eine konsequente und nachhaltige Holznutzung aus einheimischen Wäldern und eine ressourceneffiziente Verwertung des Rohstoffes unterstützt werden.

Raumordnungspolitik: Die Revision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979⁵¹ (RPG) und die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative sind wichtige Schritte auf dem Weg zu einer haushälterischen Nutzung des Bodens (zum Beispiel Vermeidung der Zersiedelung, Siedlungsbegrenzung).

Aussenpolitik/Entwicklungspolitik: Die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 umfasst strategische Vorgaben zur Gestaltung nachhaltigkeitsorientierter Entwicklungsprozesse und einer Grünen Wirtschaft. Diese Anliegen werden durch die Schweizerische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit in ausgewählten Ländern umgesetzt mit Engagements zum Beispiel für eine nachhaltige Landnutzung, emissionsarme und ressourceneffiziente Entwicklungsstrategien, die Anpassung an die Auswirkungen der Globalen Erwärmung, den Erhalt der Biodiversität, die Nachhaltigkeit im Rohstoffabbau und -handel sowie durch die Zusammenarbeit mit multilateralen Entwicklungsorganisationen (UNO, Weltbank usw.) und Teilnahme an multilateralen Prozessen (zum Beispiel Rio+20).

3.3 Aktionsplan Grüne Wirtschaft

Am 13. Oktober 2010 hat der Bundesrat sechs Handlungsfelder der Grünen Wirtschaft definiert und der Verwaltung entsprechende Aufträge erteilt. Am 8. März 2013 hat er den Bericht des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK «Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan»⁵² zur

⁵¹ SR 700

⁵² BAFU (2013), Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan, Bern.

Kenntnis genommen und die zuständigen Departemente mit der Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans beauftragt. Der Bericht legt den Stand der Arbeiten dar und fasst 27 bestehende und neue Massnahmen zu einem Aktionsplan zusammen.

Der Aktionsplan dient als Grundlage für den vorliegenden Entwurf der USG-Revision. Er legt vier Umsetzungsschwerpunkte fest, nämlich a) Ziel, Messung, Information, Berichterstattung; b) Abfälle und Rohstoffe; c) Konsum und Produktion sowie d) übergreifende Instrumente wie beispielsweise die Verstärkung des internationalen Engagements.

4 Indirekter Gegenvorschlag

4.1 Grundzüge der Vorlage

4.1.1 Ausgangslage

Eine Weiterentwicklung und Modernisierung der Umweltpolitik, wie sie unter anderem an der UNO-Nachhaltigkeitskonferenz in Rio 2012 diskutiert wurde, sind notwendig, um den aktuellen ökologischen Herausforderungen begegnen zu können. Die vorliegenden Anpassungen des USG schaffen neue Rechtsgrundlagen für die schonendere und effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen mit dem Ziel, die Umweltbelastung zu reduzieren sowie die Leistungsfähigkeit und Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft zu stärken. Die Vorlage will geeignete Rahmenbedingungen in der Umweltschutzgesetzgebung verankern, um den Konsum ökologischer zu gestalten, Stoffkreisläufe zu schliessen und um Informationen zur Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz bereitzustellen.

Die Wirkung dieser Massnahmen wird verstärkt durch die Förderung freiwilliger Initiativen im Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Die neuen Massnahmen berücksichtigen die Grundsätze der Subsidiarität, der Verhältnismässigkeit und der wirtschaftlichen Tragbarkeit. Zudem berücksichtigen sie internationale Verpflichtungen und werden insbesondere mit Umweltkonventionen und mit den Bestimmungen des nationalen und internationalen Handelsrechts abgestimmt.

Die Anpassungen des bestehenden USG betreffen die folgenden vier Bereiche:

Ziel und Berichterstattung: Ziel ist die auf Dauer angelegte Schonung der natürlichen Ressourcen. Dazu ist insbesondere eine Verbesserung der Ressourceneffizienz nötig, um damit die Umweltbelastung massgeblich zu reduzieren. Dabei soll auch die im Ausland verursachte Umweltbelastung mitberücksichtigt werden. Im Rahmen einer regelmässigen Berichterstattung an das Parlament sollen zudem die Entwicklung des Verbrauchs der natürlichen Ressourcen und der Ressourceneffizienz ausgewiesen und der weitere Handlungsbedarf aufgezeigt werden.

Abfälle und Rohstoffe: In der Abfall- und Rohstoffpolitik der Schweiz bestehen wesentliche Potenziale zu weiteren Verbesserungen. Die Vorlage enthält deshalb Ergänzungen und Präzisierungen der gesetzlichen Grundlagen, um heute noch offene Stoffkreisläufe zu schliessen, vermehrt Recyclingrohstoffe einzusetzen und um den Rohstoffbedarf und das Abfallaufkommen zu senken. Im Bereich der Abfallanlagen sollen Vorschriften zum Stand der Technik erlassen werden, um die stoffliche und energetische Effizienz zu verbessern. Weiter soll der Bund die Kom-

petenz erhalten, bei bestimmten Verpackungsmaterialien wenn nötig eine Sammelpflicht einzuführen, um die Verwertung zu verbessern.

Konsum und Produktion: Die negativen Umweltauswirkungen von Produkten sollen auf dem ganzen Lebensweg eines Produkts reduziert werden. Als Instrument stehen Vereinbarungen im Vordergrund. Der Bundesrat soll aber auch die Kompetenz erhalten, bei Produkten, welche in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen, im Bedarfsfall Vorschriften zur Produktumweltinformation und Berichterstattung über Produkte zu erlassen. Dies um die Anstrengungen der Unternehmen transparent zu machen und so einen Anreiz zu schaffen, um die Umweltbelastung zu reduzieren. Der Bundesrat kann ausserdem Anforderungen für das Inverkehrbringen von Produkten erlassen, welche nicht den Vorschriften des Ursprungslands entsprechen oder die Umwelt erheblich belasten. Mit diesen Vorschriften schafft er auch die rechtliche Grundlage für die Einführung einer der EU-Holzhandelsverordnung Nr. 995/2010⁵³ äquivalenten Regelung zum Verbot des Inverkehrbringens von illegal geschlagenem Holz.

Übergreifende Instrumente: Zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Grünen Wirtschaft ist es unerlässlich, im engen Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft gemeinsame und freiwillige Massnahmen zu konkretisieren und umzusetzen. Aus diesem Grund soll im Rahmen der USG-Revision die gesetzliche Grundlage für eine Plattform Grüne Wirtschaft geschaffen werden. Angesichts des globalen Drucks auf die natürlichen Ressourcen ist ausserdem das internationale Engagement der Schweiz zur Ressourcenschonung und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz zu erhöhen, hauptsächlich durch eine engere Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Institutionen sowie durch finanzielle Beiträge für Initiativen und an internationale Organisationen.

4.1.2 Vernehmlassungsergebnisse

Im Rahmen der Vernehmlassung sind insgesamt 148 Stellungnahmen eingegangen, wovon 86 von eingeladenen Adressaten eingereicht wurden. 53 Eingeladene haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die Vernehmlassungsvorlage ist eingehend kommentiert worden. Von den 148 Vernehmlassungsteilnehmern äussern sich 108 insgesamt zustimmend. Dazu gehören ausser einem alle Kantone und die BPUK, fünf Parteien (CVP, SP, GLP, GPS, EVP), zwei Verbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete (SGV, SSV), zehn Wirtschaftsorganisationen, alle teilnehmenden Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, drei Konsumentenorganisationen, 20 Verbände der Abfallwirtschaft, vier Vertreter des Detailhandels (IG DHS, Coop, Migros, SWISSCOFEL), drei Vertreter der Waldwirtschaft und 24 weitere Vernehmlassungsteilnehmer. Eine grosse Mehrheit der Befürwortenden fordern aber mehr und griffigere Bestimmungen, andere fordern den Verzicht auf einzelne Massnahmen oder deren Abschwächung.

38 Vernehmlassungsteilnehmer lehnen die Vernehmlassungsvorlage in der vorliegenden Form ab, nämlich ein Kanton (AR), drei Parteien (SVP, FDP, BDP), ein Verband der Gemeinden, Städte und Berggebiete (SAB), 13 Wirtschaftsorganisatio-

⁵³ Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABl. L. 295 vom 12.11.2010, S. 23.

nen (u.a. economiesuisse, Gewerbeverband), eine Konsumentenorganisation, fünf Verbände der Abfallwirtschaft, vier Vertreter des Detailhandels (SRF, GastroSuisse, SBC, Jardin Suisse) und 10 weitere Vernehmlassungsteilnehmer (u.a. Centre Patronal und Erdöl-Vereinigung). Begründet wird die Ablehnung insbesondere mit dem Argument, das heutige USG stelle eine ausreichende Grundlage für weitere Massnahmen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz dar. Zudem würde die Vorlage unverhältnismässige Staatseingriffe ermöglichen, dabei aber die durch die «Kann»-Formulierungen entstehenden Folgekosten für die Wirtschaft weitgehend offen lassen.

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse und Anliegen sowie deren Berücksichtigung in der Vorlage dargestellt:

Ziel und Berichterstattung

Der Bereich Ziel und Berichterstattung wird im Grundsatz mehrheitlich befürwortet. Viele Vernehmlassungsteilnehmer bemängeln jedoch den zu engen Fokus auf die Ressourceneffizienz. Der Gesetzestext ist deshalb wie folgt ergänzt worden: Neben der Verbesserung der Ressourceneffizienz wird auch die Ressourcenschonung im Ziel in Artikel 10h und an weiteren relevanten Stellen im Gesetz verankert, weil eine massgebliche Reduktion der Umweltbelastung mit einer verbesserten Effizienz alleine nicht erreichbar sein dürfte. Die ebenfalls breit geäusserte Forderung, die Zielformulierung in Artikel 10h Absatz 1 zu quantifizieren, konnte hingegen aufgrund der noch unzureichenden wissenschaftlichen Grundlagen nicht aufgenommen werden.

Abfälle und Rohstoffe

Einer Rücknahmepflicht für Verpackungen steht eine knappe Mehrheit der Stellungnahmen kritisch gegenüber oder lehnt diese ab. In der Vorlage wird deshalb neu eine Sammelpflicht für Verpackungen vorgeschlagen. Dadurch sollen Hersteller, Importeure und Händler möglichst viel Spielraum bei der Ausgestaltung der Sammlung bestimmter Verpackungen aus dem Konsumbereich gewährt werden. Die Sammelpflicht soll zudem nur eingeführt werden, wenn freiwillige Massnahmen der Wirtschaft oder Vereinbarungen zwischen der Wirtschaft und dem Bund nach Artikel 41a USG nicht zum gewünschten Ziel führen. Bereits bestehende Rücknahmesysteme sollen von der neuen Regelung nicht konkurrenziert werden (zum Beispiel in den Bereichen Glas, PET oder Alu).

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer stimmt den Änderungen zur Verwertung von Abfällen, den Bestimmungen über Abfallanlagen sowie den Ergänzungen bezüglich der vorgezogenen Entsorgungsgebühr zu.

Konsum und Produktion

Die vorgeschlagenen Bestimmungen werden von einer Mehrheit grundsätzlich begrüsst. Gefordert werden sowohl weitergehende Bestimmungen («Muss»- statt «Kann»-Formulierung, Aufnahme zusätzlicher Anreizinstrumente) als auch Einschränkungen bei den Bestimmungen (z.B. Begrenzung der Berichterstattungspflicht der Unternehmen auf die Umsetzung von international anerkannten Nachhaltigkeitsstandards). Umstritten und nur von einer knappen Mehrheit unterstützt wird die Bestimmung zur Umweltinformation über Produkte. Den Anliegen der Wirtschaft wurde bei den folgenden Bestimmungen Rechnung getragen: Vorschriften zur Umweltinformation (Art. 35d) sollen nur im Einklang mit der EU erlassen werden

und die Berichterstattungspflicht für Unternehmen (Art. 35e) soll neu auf Standards basieren und nicht auf Ökobilanzen.

Übergreifende Instrumente

Die Plattform Grüne Wirtschaft, die Bestimmungen zu Bildung, Information und Beratung sowie zum verstärkten internationalen Engagement waren unbestritten.

4.1.3 Massnahmen der beantragten Neuregelung

Ziel und Berichterstattung

Heute fehlt eine im USG verankerte, langfristige Zielsetzung zur Schonung der Ressourcen und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz. Mit der neuen Zielsetzung und einem Reporting-Mechanismus soll deshalb ein gesetzlich verankerter Mechanismus für einen kontinuierlichen Fortschritt zur Schonung der Ressourcen, zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und damit für die Reduktion der Umweltbelastung geschaffen werden. Den politischen Entscheidungsträgern und der Wirtschaft wird mit der regelmässigen Messung und Berichterstattung über die Fortschritte eine wichtige Orientierungshilfe geliefert.

Eine auf Dauer angelegte Schonung der Ressourcen und Verbesserung der Ressourceneffizienz und damit eine Reduktion der Umweltbelastung, auch unter Berücksichtigung der im Ausland mitverursachten Umweltbelastung, wird als programmatisches Ziel festgelegt, weil der heutige Ressourcenverbrauch das naturverträgliche Mass überschreitet⁵⁴. Da mehr als die Hälfte der Umweltbelastung, welche die Schweizer Bevölkerung mit ihrem Konsum verursacht, im Ausland anfällt, ist auch die Berücksichtigung dieser Auswirkungen wichtig.

Ressourceneffizienz bedeutet, dass für eine bestimmte Menge an konsumierten und produzierten Gütern und Dienstleistungen möglichst wenig natürliche Ressourcen beansprucht werden. Nehmen die Gütermengen jedoch stärker zu als die Effizienzverbesserungen, dann steigt der Verbrauch an Ressourcen insgesamt dennoch weiter an, was einer massgeblichen Reduktion der Umweltbelastung entgegenstehen kann. Deshalb ist es wichtig, die Schonung der Ressourcen explizit ins Ziel aufzunehmen. Der Begriff der Schonung impliziert insgesamt eine Abnahme des Verbrauchs an natürlichen Ressourcen. Beispiele für Ressourcenschonung sind die Verringerung von Lebensmittelabfällen im Haushalt oder die Vermeidung unnötiger Ausdrücke auf Papier, während Effizienzanstrengungen beispielsweise bei der Produktion der Nahrungsmittel und bei der Herstellung des Papiers ansetzen.

Über die Fortschritte bezüglich Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz soll der Bundesrat dem Parlament regelmässig Bericht erstatten und den aus seiner Sicht erforderlichen Handlungsbedarf zur Schonung der Ressourcen und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz aufzeigen. Er wird dabei die Wirksamkeit der weiteren relevanten Politiken und Strategien berücksichtigen. Die Arbeiten zur Berichterstattung werden inhaltlich und zeitlich mit denjenigen zur Strategie Nachhaltige Entwicklung abgestimmt.

⁵⁴ BAFU (2013), Bericht an den Bundesrat; Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan, Bern.

Die Erreichung des programmatischen und qualitativ formulierten Ziels wird anhand eines Sets von Indikatoren beurteilt, welches die Auswirkungen auf die zentralen Umweltaspekte (wie Wasser, Biodiversität, Klima, Boden, Materialverbrauch und weitere) im In- und Ausland abdeckt. Wichtige Basisinformationen dazu liefern Analysen und Statistiken des BAFU, des Bundesamtes für Statistik (BFS) und von anderen Bundesämtern. Insbesondere werden in diesem Set auch Indikatoren der umweltökonomischen Gesamtrechnung des BFS integriert, welche die Beziehungen zwischen Umwelt und Wirtschaft beschreiben (Materialaufwand, Umweltschutzausgaben usw.). Methodisch ist die Messung der Zielerreichung mit grossen Herausforderungen verbunden: Indikatoren, welche hohe Anforderungen an Präzision, Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten erfüllen, wie zum Beispiel inländische Treibhausgase, Bodenversiegelung oder Materialverbrauch, bilden jeweils lediglich einen Teilbereich der Gesamtproblematik der Umweltbelastung ab. Weitere Indikatoren wie beispielsweise Graue Treibhausgasemissionen oder Angaben zum Grauen Materialkonsum im Ausland sind notwendig. Der Bundesrat unterstützt daher nationale und internationale Anstrengungen zur Entwicklung und Festlegungen von Messmethoden, die möglichst international abgestimmt sind und den Anforderungen der amtlichen Statistik entsprechen.

Für das Monitoring und die Weiterentwicklung der Messmethoden besteht im USG bereits eine ausreichende Gesetzesgrundlage.⁵⁵ Bei Bedarf wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe entsprechende Bestimmungen erlassen, die zur Messung benötigt werden.

In seinem Bericht an das Parlament schlägt der Bundesrat auch quantitative Ressourcenziele vor (zum Beispiel Recyclingquoten für wichtige Materialien) und zeigt auf, mit welchen Massnahmen die Ziele erreicht werden sollen. Der Einbezug der betroffenen Akteure (Wirtschaft, Kantone u.a.) ist dabei ein zentraler Erfolgsfaktor. Wenn es für die Weiterentwicklung der Grünen Wirtschaft notwendig ist, quantitative Ziele und die nötigen Massnahmen im Gesetz zu verankern, wird dies der Bundesrat dem Parlament in Form einer Botschaft unterbreiten.

Abfälle und Rohstoffe

Die Schweizer Abfallwirtschaft ist heute ein gut funktionierendes Gesamtsystem, und viele Stoffkreisläufe sind weitgehend geschlossen. So bestehen gut funktionierende Rücklauf- und Verwertungssysteme für viele verschiedene Abfallfraktionen, wie beispielsweise bei Getränkeverpackungen, Altmetallen oder beim Betonrecycling. Trotzdem bestehen weitere Potenziale zur Verbesserung: Bei den Separatsammlungen stehen zukünftig die Verwertung von Kunststoffhohlkörperverpackungen, Industrie- und Landwirtschaftsfolien im Fokus. Hinzu kommen neu die verbesserte Rückgewinnung von Nichteisenmetallen aus Galvanikschlamm, ein erhöhter Einsatz von Recyclingkies aus Aushubmaterial sowie die Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl. Eine übergreifende Ressourcen- und Rohstoffpolitik, welcher eine gesamtheitliche Lebenswegbetrachtung der Materialien und Produkte zugrunde liegt, besteht allerdings noch nicht. Die Abfall- und Rohstoffpolitik soll deshalb weiter ausgebaut werden, damit heute noch offene oder ungenügend genutzte Stoffkreisläufe geschlossen werden, vermehrt Sekundärrohstoffe eingesetzt sowie der Rohstoffbedarf und das Abfallaufkommen gesenkt werden.

⁵⁵ Art. 38 Abs. 3 und Art. 44 Abs. 1 USG.

Bessere stoffliche Verwertung von Verpackungen aus dem Konsumbereich

Gesamthaft fallen in der Schweiz jährlich rund 3,6 Millionen Tonnen Siedlungsabfälle an, davon sind ein Drittel bis die Hälfte Verpackungen. Die schweizerischen Detailhändler engagieren sich heute in sehr unterschiedlichem Ausmass und auf freiwilliger Basis bei der Rücknahme oder Sammlung von Verpackungen, zum Beispiel in den Bereichen Karton, Plastikfolien, Getränkeverpackungen oder Kunststoffhohlkörper. Wie die grossen Abfallmengen an Verpackungsmaterialien mit Verwertungspotenzial im durchschnittlichen Schweizer Kehrtrichtersack verdeutlichen (ca. 1,2 Millionen Tonnen pro Jahr), sind die heutigen Massnahmen des Detailhandels in diesem Bereich nicht ausreichend.

Verschiedene politische Vorstösse im Bereich der Verpackungen zeugen zudem von einem hohen gesellschaftlichen Druck, um die grossen Verpackungsmengen zu reduzieren und die stoffliche Verwertung zu stärken. Verpackungsmaterial, welches verwertet wird, leistet einen wesentlichen Beitrag zur Ressourcenschonung. So können mit der stofflichen Verwertung von Kunststoffverpackungen anstelle der Verbrennung im Vergleich zur Neuproduktion namhafte Mengen an Treibhausgasen wie CO₂ und nicht erneuerbare Ressourcen wie Erdöl eingespart werden.

Der Bundesrat hat bereits heute mit Artikel 30b Absatz 2 Buchstabe a USG die Kompetenz, bei Bedarf Regelungen zur Rücknahme von Produkten nach Gebrauch zu erlassen. Dabei handelt es sich um eine sogenannte «Kann»-Formulierung. Neu soll der Bundesrat verpflichtet werden, eine Sammelpflicht für Verpackungen einzuführen, wenn dies notwendig ist um deren Verwertung sicherzustellen. Die Sammlung soll nur für jene Verpackungen eingeführt werden, bei denen eine Sicherstellung der stofflichen Verwertung notwendig und bei denen dies aufgrund der Höhe der anfallenden Abfallmengen oder aus ökologischer Sicht geboten und wirtschaftlich tragbar ist (vgl. auch Art. 30d Abs. 4 USG). Besonders bei Kunststoffverpackungen führt das stoffliche Recycling zu einer höheren Ressourceneffizienz als wenn die Verpackungen verbrannt werden. Beim Erlass allfälliger verpflichtender Massnahmen wird sich der Bundesrat an internationalen Standards orientieren.

Eine Sammelpflicht soll jedoch nur eingeführt werden, wenn freiwillige Massnahmen der Wirtschaft und Vereinbarungen zwischen der Wirtschaft und dem Bund nach Artikel 41a USG nicht zum gewünschten Ziel führen (Anwendung des Subsidiaritätsprinzips). Damit haben Hersteller, Importeure und Händler mehr Spielraum bei der Ausgestaltung der Sammlung bestimmter Verpackungen aus dem Konsumbereich. Bereits bestehende Rücknahmesysteme sollen von der neuen Regelung nicht konkurrenziert werden (zum Beispiel in den Bereichen Glas, PET oder Alu).

Was die Finanzierung der Sammlung von Verpackungen betrifft, besteht die Möglichkeit, vorgezogene Recycling-Beiträge (VRB) zu erheben, wie dies zum Beispiel bereits bei PET-Flaschen und Aluminiumdosen der Fall ist. Weitere Finanzierungssysteme, sofern sinnvoll und praktikabel, sind nicht ausgeschlossen.

Sollten weder mit freiwilligen Massnahmen der Wirtschaft noch mit Vereinbarungen zwischen der Wirtschaft und dem Bund die festgelegten Ziele zur Sammlung von bestimmten Verpackungen erreicht werden, schreibt der Bundesrat die Sammelpflicht im Verordnungsrecht vor. Nachfolgend wird dargelegt, welches Konzept einer solchen Verpackungsverordnung zugrunde gelegt werden soll:

Regelungskonzept für eine Verpackungsverordnung

Einleitung

Heute bestehen im Bereich der Verpackungen nur konkrete Ausführungsvorschriften für Getränkeverpackungen (PET- und Glasflaschen, Aludosen; Verordnung über Getränkeverpackungen VGV; SR 814.621). Neu wird mit der Revision des USG eine Sammelpflicht für Verpackungen festgelegt, wenn dies notwendig ist, um deren Verwertung sicherzustellen. Die Verwertung von Verpackungen muss zudem aus ökologischer Sicht oder aufgrund der anfallenden Abfallmenge geboten sowie wirtschaftlich tragbar sein. Internationale Standards bzgl. Verwertungsverpflichtungen sollen bei der Ausgestaltung der Schweizerischen Regelung ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Die Sammlung und Verwertung von Verpackungen mit ihren erforderlichen Rahmenbedingungen soll in einer Verordnung über Verpackungen konkretisiert werden. Die Verpackungsverordnung soll sich insbesondere auf Verpackungen aus dem Konsumbereich fokussieren. Im Vordergrund stehen dabei Hohlkörper-Kunststoffverpackungen (mehrheitlich aus Polyethylen) und Getränke-Kartonverpackungen. Es ist im Rahmen der Erarbeitung der Verpackungsverordnung zu prüfen, ob weitere Verpackungen in die Verordnung aufzunehmen sind. Die existierenden Regelungen zu den Getränkeverpackungen sollen ebenfalls in die Verpackungsverordnung integriert werden.

Regelungskonzept

a) Geltungsbereich

Der Geltungsbereich der Verpackungsverordnung umfasst:

- grundsätzlich alle Verpackungen;
- die Abgabe, Sammlung und Finanzierung der Verwertung/Entsorgung von Verpackungen;
- allgemeine aber nicht detaillierte Regelungen für möglichst alle Verpackungen sowie spezifische Regelungen für einzelne Verpackungsarten.

b) Ökologische Grundsätze

Verpackungen und die durch sie verursachte Umweltbelastung sollen auf ein Minimum reduziert werden. Importeure, Hersteller und Händler sollen primär eigenverantwortlich Massnahmen treffen (Eco-Design und Produktverantwortung). Insbesondere sollen nur Verpackungen abgegeben werden, die die Umwelt nicht unnötig belasten.

c) Informationspflicht und Berichterstattung

Die Informationspflicht soll verlässliche Informationen, insbesondere zur Ökobilanz von Verpackungen und Verwertungsmengen liefern. Mit der Berichterstattung (Systemzahlen, Mengemessungen) soll überprüft werden, ob definierte Ziele erreicht wurden und die durch die Verpackungen verursachte Umweltbelastung reduziert wurde. Es dürfen keine unnötigen administrativen Aufwände entstehen.

d) Subsidiaritätsprinzip

Bei der Sammlung und Verwertung von Verpackungen sowie deren Finanzierung wird am Subsidiaritätsprinzip gemäss folgender Realisierungskaskade festgehalten:

- Freiwillige Massnahmen seitens der Wirtschaft ohne Einbezug des Bundes;
- Vereinbarungen zwischen der Wirtschaft und dem Bund gemäss Artikel 41a USG;
- Vorgabe der Sammelpflicht in der Verordnung.

Eine vom Bund geregelte Sammelpflicht soll nur eingeführt werden, wenn freiwillige Massnahmen der Wirtschaft und anschliessende Vereinbarungen nach Artikel 41a USG nicht die gesetzten Ziele erreichen.

e) Sammelsysteme

Sammelsysteme müssen optimiert und wirtschaftlich betrieben werden. Beim Aufbau und Betrieb von Sammelsystemen sollen der Handel und die Gemeinden zusammenarbeiten

(Nutzung von Synergien; Attraktivität für die Konsumentinnen und Konsumenten). Die Aufwendungen für öffentliche Sammlungen sollen abgegolten werden.

Heutige Separatsammlungen (z.B. PET, Alu, Glas) sollen bestehen bleiben. Die Möglichkeit gemischte Sammlungen zu schaffen soll aber nicht ausgeschlossen werden, falls dies sinnvoll ist. Ziel ist eine hohe Qualität der Sammlungen im Hinblick auf eine optimale stoffliche Verwertung.

f) Finanzierung

Für die Finanzierung der Sammlung und die Verwertung von Verpackungen stehen freiwillige vorgezogene Recyclingbeiträge (VRB) im Vordergrund. Falls notwendig sind auch staatlich vorgeschriebene vorgezogene Entsorgungsgebühren (VEG) oder Kombinationen von VRB und VEG denkbar. Weitere Finanzierungssysteme sollen, wenn sinnvoll und praktikabel, nicht ausgeschlossen sein. Durch transparente und klar definierte Rahmenbedingungen soll sichergestellt werden, dass die erhobenen Beiträge bzw. Gebühren auch tatsächlich zweckgebunden Verwendung finden.

Effizienzsteigerung bei Abfallanlagen und bei der Verwertung von Abfällen

Heute bestehen aus Sicht der Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung bei diversen Abfallbehandlungsanlagen ungenutzte Potenziale bei der stofflichen und energetischen Nutzung des Abfalls als Rohstoff und Energieträger.

Abfallanlagen (Abfallverbrennungsanlagen, chemisch-physikalische Behandlungsanlagen zum Beispiel für die Behandlung industrieller Abwässer, Verwertungsanlagen zum Beispiel zur Rückgewinnung von Metallen usw.) sollen deshalb unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit Anpassungen vornehmen müssen, damit kontinuierliche Verbesserungen der stofflichen oder energetischen Effizienz erfolgen können.

Prinzip «Stoffliche Verwertung vor energetischer Verwertung»

Abfälle müssen primär einer stofflichen Verwertung zugeführt werden, sofern dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist und die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung und die Herstellung neuer Produkte. Falls die Pflicht zur stofflichen Verwertung nicht besteht, müssen die brennbaren Anteile der Abfälle so weit wie möglich energetisch verwertet werden oder, falls dies auch nicht möglich ist, einer anderweitigen thermischen Behandlung zugeführt werden. Mit dieser Hierarchie soll der Zielsetzung Rechnung getragen werden, dass grundsätzlich die stoffliche Verwertung der energetischen Verwertung vorgezogen wird.

Insbesondere in drei besonders relevanten Bereichen soll strikt die stoffliche Verwertung festgelegt werden; betroffen sind die Verwertung von metallhaltigen Abfällen, Aushub- und Ausbruchmaterial sowie Phosphor.

Verwertung von Metallen aus Rückständen der Abluft-, Abwasser- und Abfallbehandlung

Diverse Rückstände aus der Abluft-, Abwasser- und Abfallbehandlung weisen wesentliche Potenziale zur Rückgewinnung von Metallen auf. Es gilt diese Potenziale besser zu nutzen, weil die Rückgewinnung von Metallen aus Abfällen ökologisch deutlich besser abschneidet als der Abbau von Metallerzen in ausländischen Bergwerken und Minen. Trotz der hohen Sammelquoten bei den Separatsammlungen gelangen grosse Mengen an Metallen in Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA) und enden in den Verbrennungsrückständen. In einer Tonne Siedlungsabfall sind ungefähr 30 Kilogramm Metall enthalten. Zwei Drittel der Metall-Abfälle landen im

Hauskehricht (insbesondere Eisen, Kupfer, Aluminium, Messing und sogar Gold) und würden bei deren Verwertung einen Altmetall-Wert von 100 Millionen Franken pro Jahr in der Schweiz erreichen. Allein für Gold läge der Wert bei ca. 10 Millionen Franken pro Jahr. Diese Metalle sollen möglichst vollständig zurückgewonnen werden und in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden.

Diese Rückgewinnung soll nicht nur aus Rückständen der Abfallbehandlung sondern insbesondere auch aus Rückständen der Abwasser- und Abluftreinigung erfolgen. Dazu gehören beispielsweise Hydroxidschlämme, welche insbesondere in grösseren Mengen in der Galvanikbranche und bei der Behandlung von Filterstäuben und Flugaschen aus KVA anfallen. Heute unterzieht nur rund die Hälfte der KVA ihren Filterstaub einer Behandlung, um die Rückgewinnung verwertbarer Anteile an Metallen aus den entstandenen Hydroxidschlämmen zu ermöglichen.

Verwertung von Recyclingkies aus Aushub- und Ausbruchmaterial

Bauabfälle sind mit über 65 Millionen Tonnen pro Jahr der grösste Abfallstrom der Schweiz. Darunter befindet sich gegen 50 Millionen Tonnen Aushub- und Ausbruchmaterial. Trotz verschiedener Verwertungsmöglichkeiten – Wiederauffüllung von Materialentnahmestellen (Kiesgruben, Steinbrüche), Geländemodifizierungen, Baustoffherstellung (Beton, Zement) – gelangen heute immer noch jährlich mehrere Millionen Tonnen verwertbares unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial ungenutzt direkt auf Deponien, sei dies aufgrund von Kostenüberlegungen oder aufgrund fehlender Verwertungsmöglichkeiten in der jeweiligen Region.

Mit einer neuen Regelung soll sichergestellt werden, dass bei Aushub- und Ausbruchmaterial, welches wegen fehlender Verwertungsmöglichkeiten direkt auf Deponien abgelagert werden soll, vorgängig der darin enthaltene Kies und Sand zurückgewonnen wird, falls das Aushub- und Ausbruchmaterial erhebliche Mengen davon enthält. Damit soll der Primärkies als beschränkte Ressource geschont werden und sich regional abzeichnenden Ablagerungsempässen von Aushub- und Ausbruchmaterial entgegengewirkt werden, weil der Deponieraum in der Schweiz beschränkt ist.

Gemäss dem Bericht «Umwelt und Ressourcen: Ausblick 2050»⁵⁶, welcher im Auftrag des BAFU erstellt wurde, sollen weniger als fünf Prozent der Abfälle in Deponien abgelagert werden. Die Rückgewinnung und Verwertung von Recyclingkies und -sand aus Aushub- und Ausbruchmaterial wird im Hinblick auf diese Zielerreichung einen wichtigen Beitrag leisten können.

Diese neue Verwertungspflicht beschränkt sich auf unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial, welches direkt für eine Ablagerung auf einer Deponie vorgesehen ist. Bei der Verwertung von Aushub- und Ausbruchmaterial direkt auf der Baustelle, zur Wiederauffüllung von Kiesgruben und Steinbrüchen oder zu Terrainveränderungen ist es ökonomisch nicht sinnvoll, Kies und Sand vor der Verwertung abzutrennen. Um eine ökologisch sinnvolle und wirtschaftlich tragbare Verwertung sicherzustellen, soll die Verwertungspflicht nur für erhebliche verwertbare Anteile von Kies und Sand im Aushub- und Ausbruchmaterial gelten. Im Rahmen von Ausführungsvorschriften in der Technischen Verordnung vom 10. Dezember 1990⁵⁷

⁵⁶ Ernst Basler und Partner (2012), Umwelt & Ressourcen: Ausblick 2050, Zollikon.
⁵⁷ SR 814.600

über Abfälle (TVA) soll unter Einbezug der betroffenen Branche eine konkrete und praxistaugliche Regelung festgelegt werden.

Bezüglich der Kosten und Marktsituation zeigen die heute vorliegenden Informationen und Erfahrungen, dass Recycling-Kies aus unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial gegenüber dem Primärkies auf dem Markt teilweise bereits konkurrenzfähig sein kann. Dies wird insbesondere dadurch untermauert, dass einzelne Kiesgrubenbesitzer bereits heute erfolgreich bzw. zumindest kostendeckend nebst dem Primärkies auch Recyclingkies aus der Aufbereitung von Aushubmaterial auf dem Markt absetzen können. Dadurch kann erwartet werden, dass die Mehrkosten durch die zusätzliche Kiesaufbereitung insgesamt gering ausfallen und zu keinen wesentlichen Marktverzerrungen führen.

Verwertung von Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl

Phosphor ist für alle Lebewesen ein essenzielles Element und wird zum überwiegenden Teil in der Landwirtschaft als Dünger eingesetzt. Bei Phosphor ist die Schweiz stark von Importen abhängig. In die Schweizer Abfallwirtschaft gelangen jährlich rund 13 500 Tonnen Phosphor (davon sind 10 800 Tonnen im Klärschlamm sowie im Tier- und Knochenmehl). In der schweizerischen Abfallwirtschaft besteht somit ein grosses Potenzial zur Rückgewinnung. Der derzeitige Umgang mit Phosphor ist noch von grossen Verlusten gezeichnet. Heute werden diese Abfälle in der Schweiz in Monoverbrennungsanlagen, KVA und Zementwerken verbrannt, da sie wegen der Gefahr der Verbreitung von Krankheitserregern und problematischen organischen Verbindungen in der Landwirtschaft nicht mehr zur Düngung ausgebracht werden dürfen.

Mit einer möglichst umfassenden Verwertung des Phosphors aus Klärschlamm, Tier- oder Knochenmehl könnte die Abhängigkeit der Schweiz von Importen deutlich verringert und der Phosphorkreislauf zu einem grossen Teil geschlossen werden. Die Gewinnung von primärem Phosphor in ausländischen Bergwerken ist häufig mit hohen Umweltbelastungen verbunden. Bestehende, an die industrielle Reife herangeführte Technologien zur Verwertung des Phosphors aus Klärschlammaschen zeigen, dass Recyclingphosphordünger in der Regel weniger Cadmium und andere Schwermetalle enthält als importierter phosphorhaltiger Dünger. Durch die Substitution von primärem Phosphor durch Recycling-Phosphor wird somit die Umweltbelastung beim Einsatz von Phosphordünger reduziert. Mit der Rückgewinnung von Phosphor aus Abfällen kann mengenmässig der Bedarf für die Schweizer Landwirtschaft gedeckt werden.

Für die Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl wird der Bundesrat auf Stufe Verordnung (TVA) und Vollzugshilfe verbindliche technische und organisatorische Rahmenbedingungen für die Rückgewinnung von Phosphor definieren.

Die heute vorliegenden Informationen und Erfahrungen zeigen, dass der Recycling-Phosphordünger gegenüber den Primärprodukten auf dem Markt bereits konkurrenzfähig sein kann. Dies wird insbesondere durch das grosse Engagement der Industrie untermauert; so wurden bis anhin von der Wirtschaft über 30 Rückgewinnungsverfahren entwickelt, welche teils bereits in der Pilotphase stehen. Einige Verfahren stehen kurz vor der Marktreife. Dank der Verwertungspflicht verbessern sich die Investitionssicherheit und damit die Marktfähigkeit dieser neuen Verfahren. Unter

diesen Bedingungen können Industrieunternehmen langfristige Investitionen in diese Technologien tätigen.

Vorschriften über die Verwertung von weiteren Abfällen unter Berücksichtigung der Rohstoff- und Energieeffizienz

Der Bundesrat soll nach ausreichenden Vorabklärungen (inkl. Evaluation der Kosten und Prüfung freiwilliger Massnahmen) und nach Nachweis eines rechtlichen Regulierungsbedarfs für weitere bestimmte Abfälle Vorschriften hinsichtlich der Rohstoff- und Energieeffizienz erlassen können. Angesprochen sind hier insbesondere Abfälle mit seltenen technischen Metallen (STM). Unsere Gesellschaft ist aufgrund der rasanten Entwicklung von elektrischen und elektronischen Anwendungen in praktisch allen unseren Lebensbereichen stark von den STM abhängig. Dazu gehören Metalle wie zum Beispiel Indium, Lithium, die Gruppe der «Platinmetalle», die Gruppe der «Seltene Erden» oder Tantal. Eine besondere Herausforderung der kommenden Jahre wird also die wirtschaftliche Rückgewinnung der STM aus Elektronikschrott aus der Informations- und Kommunikationstechnologie sein. Die teure Primär-Gewinnung der Metalle mit zum Teil extremen Belastungen für die Umwelt, die Tatsache, dass STM-Vorkommen selten sind und die Abhängigkeit von einigen wenigen Förderländern erhöhen das Interesse an der Rückgewinnung zusätzlich.

Bewilligungspflicht für Abfallanlagen

Für Abfallanlagen (ausser Deponien) besteht heute keine Rechtsgrundlage im USG für eine Bewilligungspflicht. Neu werden auch die Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsabfällen und Abfällen mit vergleichbarer Zusammensetzung (KVA) der Bewilligungspflicht unterstellt. Bei den KVA soll dies beispielsweise dazu führen, dass die notwendigen technischen Anpassungen und damit Verbesserungen der stofflichen und energetischen Effizienz erfolgen. Näheres soll auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Der Bundesrat soll nach ausreichenden Vorabklärungen (inkl. Evaluation der Kosten und Prüfung freiwilliger Massnahmen) und dem Nachweis eines rechtlichen Regulierungsbedarfs auch weitere Anlagen zur Entsorgung von Abfällen der Bewilligungspflicht unterstellen können. Denkbar ist, dass folgende weitere Anlagen zu gegebener Zeit der Bewilligungspflicht unterstellt werden: Kompostier- und Vergärungsanlagen, Bauabfallbehandlungsanlagen und mobile Abfallbehandlungsanlagen.

Mit dieser Bewilligungspflicht sollen auf Bundesebene die Voraussetzungen zur Harmonisierung der Bewilligungen von Abfallanlagen geschaffen werden. Im Weiteren soll der Bundesrat Vorschriften über Abfallanlagen erlassen können, insbesondere zu den in einer Anlage zugelassenen Abfällen, zur Befristung, zur Betriebsführung, zu den Personalanforderungen sowie zu den Deponietypen und zum Abschluss bzw. zur Nachsorge einer Deponie. Bei der Festlegung solcher Vorschriften hat der Bundesrat wiederum die Aspekte des Schliessens von Kreisläufen sowie der Rohstoff- und Energieeffizienz zu berücksichtigen.

Übrige Massnahmen (ohne Gesetzesänderung)

Zusätzlich zu den im USG neu zu regelnden Massnahmen werden im Rahmen des Aktionsplans Grüne Wirtschaft Prüfaufträge vorgenommen.

Aktuell fehlen umfassende Kenntnisse sowohl über die vorhandenen Vorkommen von nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen in der Schweiz als auch über den

Bedarf in der Schweiz an diesen Rohstoffen und über die inländischen und grenzüberschreitenden Stoffflüsse. Es wird darum geprüft, mit welchen Massnahmen die langfristige Versorgung der Schweiz mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen im Hinblick auf einen möglichst optimalen Ressourceneinsatz verbessert werden kann.

Im Sinne einer gesamthaften Lebenszyklusbetrachtung von Bauprodukten werden auch Anforderungen an neue Baumaterialien und Bauweisen geprüft. Diese Anforderungen sollen sich an internationalen Standards orientieren und sollen in Zukunft ein nachhaltiges Management im Bauabfallkreislauf ermöglichen.

Konsum und Produktion

Für die Reduktion des Ressourcenverbrauchs durch den Konsum werden zwei Stossrichtungen verfolgt: Zum einen sollen mit produktorientierten Massnahmen, insbesondere mit Vereinbarungen, Angebot und Nachfrage nach ökologisch optimierten Produkten erhöht werden. Zum anderen sind konsum- und verhaltensorientierte Massnahmen durch Information und Sensibilisierung notwendig, welche umweltbewusste Nutzungsentscheide und Lebensweisen fördern.

Mit den produktorientierten Massnahmen werden bereits ergriffene private Initiativen unterstützt und gestärkt. So bestehen Kooperationen zwischen Unternehmen und Umweltorganisationen zur Senkung des Ressourcenverbrauchs bei Produkten, beispielsweise bei Soja, Palmöl und weiteren Produkten. Verschiedene Unternehmen im Textilbereich überwachen und optimieren bereits heute Teile ihres Sortiments. Bei der Umsetzung der Massnahmen soll an solche Initiativen angeknüpft werden.

Die Reduktion des Ressourcenverbrauchs bei Konsum und Produktion soll primär über freiwillige Massnahmen erreicht werden. Mit Vereinbarungen sollen wirksame und effiziente Massnahmen zur Reduktion des Ressourcenverbrauchs umgesetzt werden. Erst wenn sich freiwillige Massnahmen nicht als zielführend erweisen – sei dies, weil die Beteiligung zu gering ist oder die Massnahmen nicht wie vorgesehen umgesetzt werden – soll der Bundesrat verbindliche Massnahmen wie eine verbindliche Berichterstattung zum Sortiment oder Vorschriften für das Inverkehrbringen von Produkten festlegen. Für alle Massnahmen gilt, dass die Konformität mit nationalen und internationalen Handelsbestimmungen (GATT⁵⁸, TBT-Abkommen⁵⁹, THG⁶⁰, FHA⁶¹) gewährleistet ist und die Massnahmen anerkannte und etablierte internationale Standards und Methoden berücksichtigen. Zudem sollen beim Import von Produkten aus Entwicklungsländern den Bedürfnissen dieser Länder sowie den Zielen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit Rechnung getragen werden. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit sind verbindliche Vorschriften nur für Produkte vorgesehen, welche in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen. Die Verantwortung für die Senkung des Ressourcenverbrauchs soll in erster Linie von den Herstellern und Händlern wahrgenommen und umgesetzt werden.

⁵⁸ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947 (GATT, SR **0.632.21**).

⁵⁹ Übereinkommen vom 12. April 1947 über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen, SR **0.632.231.41**).

⁶⁰ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR **946.51**).

⁶¹ Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (FHA, SR **0.632.401**).

Vereinbarungen

Vereinbarungen sind ein zentrales Instrument, um im Konsum- und Produktbereich die Ressourceneffizienz substanziell verbessern zu können. Sie werden in partnerschaftlicher Zusammenarbeit erarbeitet und gehen dem Erlass von verbindlichen Regelungen vor. Die bestehende gesetzliche Grundlage soll so erweitert werden, dass der Bund mit Unternehmen und Organisationen der Wirtschaft mengenmässige Ziele und entsprechender Fristen direkt vereinbaren kann.

Vereinbarungen mit der Wirtschaft werden vor allem bei Rohstoffen und Produkten mit erheblichen ökologischen Auswirkungen angestrebt. Die Auswahl der relevanten Rohstoffe und Produktgruppen wird im Dialog mit den Unternehmen anhand ökologischer, sozialer und ökonomischer Kriterien vorgenommen (Relevanzanalyse). Relevante Rohstoffe sind beispielsweise Torf, Baumwolle, Soja (Schrot, Bohnen, Öl), Kaffee, Kakao, Palmöl, Fische und Meeresfrüchte, Tee, Raps- und Sonnenblumenöl, Weizen oder Zucker. Relevante Produktgruppen sind beispielsweise Textilien, pflanzliche Öle und Fette, Reinigungsmittel und Papier. Diese Rohstoffe und Produktgruppen verursachen erhebliche Umweltbelastungen, und es sind für viele dieser Produkte international etablierte und wirksame Standards als Grundlage für Vereinbarung vorhanden.

Die Vereinbarung sollen klar terminierte, ambitionöse und umsetzbare Ziele basierend auf etablierten und wirksamen Standards enthalten (zum Beispiel: 90 Prozent des in der Schweiz verwendeten Palmöls soll bis 2020 zertifiziert sein). Etablierte und weltweit angewendete internationale Standards sind z.B. bei Palmöl der Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) oder bei Fischen der Marine Stewardship Council (MSC). In einem weiteren Schritt sollen gezielte Optimierungsmassnahmen innerhalb der Wertschöpfungskette im Dialog mit den Unternehmen vereinbart werden, um relevante Umweltwirkungen bei Produktgruppen zu reduzieren. Solche Massnahmen können beispielsweise die Reduktion von Flugtransporten bei Früchten oder Gemüse oder die Reduktion umweltschädlicher Chemikalien bei der Färbung von Textilien sein. Die Optimierungsmassnahmen können anhand der Relevanzanalyse und anhand von wirksamen und effizienten Massnahmen von fortschrittlichen Unternehmen identifiziert werden.

Zudem sollen die Vereinbarung Regeln zur Überprüfung der Wirksamkeit sowie Pflichten zur regelmässigen Berichterstattung über die Fortschritte enthalten. Die Berichterstattung soll verifiziert werden, beispielsweise über ein Audit. Die Form der Berichterstattung orientiert sich an bereits bestehenden und bewährten Standards zur Berichterstattung, beispielsweise den Global Reporting Initiative Guidelines (GRI). Gestützt auf diese Berichterstattung wird das BAFU in Absprache mit den Vertragspartnern ein Rating der Leistungen der Unternehmen erstellen und publizieren. Damit soll die Transparenz verbessert und ein Anreiz für die Zielerreichung geschaffen werden.

Mit den Vereinbarung wird eine möglichst hohe Marktabdeckung bei den relevanten Rohstoffen und Produktgruppen angestrebt (80–90 Prozent). Falls sich relevante Akteure nicht an den Vereinbarung beteiligen, und um Trittbrettfahrer zu verhindern, kann – nicht zuletzt im Interesse der teilnehmenden Unternehmen – eine Berichterstattungspflicht gemäss Artikel 35e eingeführt werden, welche für alle relevanten Akteure verbindlich ist.

Information über Produkte

Für viele Produkte stehen heute keine oder nur unvollständige Produktumweltinformationen zur Verfügung. Produkte mit hohem Ressourcenverbrauch sind somit für die Konsumentinnen und Konsumenten nicht erkennbar, und die Wahl von ressourcenschonenden Produkten ist erschwert.

Die ökologische Markttransparenz kann durch relevante, wissenschaftlich fundierte und verständliche Informationen zu den Auswirkungen von Produkten auf die Umwelt verbessert werden. Der Bundesrat setzt sich auf nationaler und internationaler Ebene für die Bereitstellung von fundierten Produktumweltinformationen ein. Insbesondere sollen Grundlagen für die Erarbeitung von einheitlichen, fundierten und leicht verständlichen Produktumweltinformationen zur Verfügung gestellt werden. Dadurch wird der Aufwand, solche Informationen bereitzustellen, auch für kleinere Unternehmen verhältnismässig.

Am 9. April 2013 hat die EU-Kommission einen Vorschlag zum «Single Market for Green Products»⁶² vorgestellt. Der Ansatz der EU zielt in die gleiche Richtung wie die vorgesehenen Massnahmen zur Verbesserung der Umweltinformationen bei Produkten. In zahlreichen Pilotprojekten erarbeitet die EU bis 2017 Produktkategorieregeln (PKR), welche eine einheitliche und vereinfachte Bewertung von Produkten ermöglichen sollen. Ferner dienen diese Regeln als Grundlage für die Kommunikation der Ergebnisse. Die EU will nach einer Pilotphase über die weiteren Anwendungen des Ansatzes entscheiden.

Im Einklang mit allfälligen verbindlichen Vorschriften der EU soll der Bundesrat über die gesetzlichen Grundlagen verfügen, um entsprechende Regelungen für Produktumweltinformation erlassen zu können. Dadurch wird eine transparente und einheitliche sowie eine international abgestimmte Produktumweltinformation gewährleistet. Sollte die EU eine verbindliche Regelung erlassen, ist davon auszugehen, dass den betroffenen Unternehmen PKR zur Verfügung gestellt werden, die als Anleitung für eine vereinfachte und einheitliche Umweltbewertung dienen. Anhand der PKR wird auch deutlich, wo die Unternehmen sich mit unternehmensspezifischen Angaben differenzieren und wo sie auf Standarddaten zurückgreifen können. Zudem geben die PKR vor, welche Ergebnisse der Bewertung zu präsentieren sind und in welcher Form dies zu geschehen hat. Betroffen sind sogenannte Umweltdeklarationen, also beschreibende Informationen zu den Umwelteigenschaften von Produkten. Nicht betroffen sind Umweltlabels. Diese sind keine Umweltdeklarationen, sondern zeichnen die Erfüllung spezifischer Umweltkriterien aus.

Berichterstattung über Rohstoffe und Produkte

Die Verantwortung für die Reduktion der Umweltbelastung von Produkten darf nicht allein den Konsumentinnen und Konsumenten übertragen werden, sondern muss besonders auch von Herstellern und Händlern wahrgenommen werden. Deshalb ist zusätzlich zur Verbesserung der Produktumweltinformationen auch das Warenangebot ökologisch zu verbessern.

Eine regelmässige und standardisierte Berichterstattung ermöglicht es, die Entwicklung der Umweltbelastung derjenigen Teile des Sortiments, welche in erheblichem

⁶² Empfehlung der Kommission vom 9.4.2013 für die Anwendung gemeinsamer Methoden zur Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen, KOM(2013) 2021 endgültig.

Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen, transparent darzulegen und sichtbar zu machen.

Eine Berichterstattungspflicht auf Verordnungsebene wird erst notwendig, wenn sich bei Produkten mit erheblicher Umweltwirkung relevante Akteure nicht an den Vereinbarungen beteiligen. Angestrebt wird eine Marktabdeckung von 80–90 Prozent. Mit einer Berichterstattungspflicht können zudem Trittbrettfahrer verhindert werden. Der Bund gibt Form und Inhalt der Berichterstattung vor. Diese basieren auf den im Dialog mit den Unternehmen erarbeiteten Vereinbarungen.

Hersteller und Händler sollen bei Produkten mit erheblicher Umweltwirkung verpflichtet werden können, dem Bund zum Sortiment und zu Optimierungsmassnahmen innerhalb der Wertschöpfungskette Bericht zu erstatten. Sie sollen einerseits darüber berichten, in welchem Ausmass international anerkannte Standards oder die Kriterien dieser Standards beim Anbau oder bei der Herstellung bestimmter Rohstoffe und Produkte eingehalten werden. International anerkannte Standards sind etablierte und weltweit angewendete Standards wie z.B. bei Palmöl der Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) oder bei Fischen der Marine Stewardship Council (MSC).

Andererseits sollen die Unternehmen darüber Bericht erstatten, mit welchen Optimierungsmassnahmen Umweltauswirkungen von ökologisch bedeutenden Prozessen innerhalb der Wertschöpfungskette gesenkt werden konnten. Optimierungsmassnahmen können beispielsweise die Reduktion von Flugtransporten bei Früchten oder Gemüse oder die Reduktion umweltschädlicher Chemikalien bei der Färbung von Textilien sein. Die Optimierungsmassnahmen können anhand der Relevanzanalyse und anhand von wirksamen und effizienten Massnahmen von fortschrittlichen Unternehmen identifiziert werden.

Die Auswahl der relevanten Rohstoffe und Produktgruppen wird anhand ökologischer, sozialer und ökonomischer Kriterien vorgenommen (Relevanzanalyse) und entsprechen den Rohstoffen und Produktgruppen, welche im Fokus der Vereinbarungen liegen.

Mit diesen Angaben kann die Wirkung der Prozesse und Aktivitäten der Unternehmen zur Senkung der Umweltbelastung sichtbar gemacht werden. Da die Berichterstattung sich auf gemäss internationalen Standards produzierte Produkte und auf gezielte Optimierungsmassnahmen begrenzt, ist der Aufwand auch für KMU verhältnismässig. Von der Berichterstattungspflicht ausgenommen werden sollen kleine Betriebe mit geringem Handelsvolumen (z.B. Bäckereien, Hofläden).

Über die erzielten Fortschritte wird gemäss einheitlichen Vorgaben des Bundesrats berichtet. Bei den Vorgaben orientiert sich der Bundesrat auch an bereits bestehenden und schon heute breit angewendeten internationalen Ansätzen und Standards für die Berichterstattung wie sie zum Beispiel von der Europäische Kommission im

Rahmen ihres Vorschlags zur nicht-finanziellen Berichterstattung⁶³ berücksichtigt werden. Die Veröffentlichung der Berichte gemäss den Vorgaben des Bundes schafft Transparenz und ermöglicht den Unternehmen, sich mit ihrem Sortiment gegenüber der Konkurrenz zu differenzieren und zu profilieren.

Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten und Rohstoffen

Viele Produkte verursachen im Verlauf ihres Produktlebenszyklus erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt oder werden gegen die im Ursprungsland geltenden Vorschriften gewonnen. Für Produkte, welche umweltgefährdende Stoffe enthalten oder bei ihrer Verwendung schädliche oder lästige Emissionen verursachen, sind in der Schweiz gesetzliche Grundlagen für die Festlegung von ökologischen Mindestanforderungen für deren Inverkehrbringen vorhanden. Für Produkte, die bei Anbau, Abbau oder Herstellung erhebliche Umweltbelastungen verursachen, fehlen diese gesetzlichen Grundlagen weitgehend. Dies führt dazu, dass Produkte, deren Anbau mit Urwaldabholzung, Bodenverarmung und erheblichem Biodiversitätsverlust verbunden sein kann, uneingeschränkt in Verkehr gebracht werden dürfen.

Eine neue Gesetzesgrundlage soll die bestehenden Regelungen ergänzen und die Möglichkeit schaffen, das Inverkehrbringen von Produkten, deren Herstellung mit erheblichen Umweltbelastungen einhergehen oder deren Gewinnung – wie beispielsweise beim Holz – mit Verletzungen der im Ursprungsland geltenden Rechtsgrundlagen verbunden sein kann, effizient und wirksam zu regeln. Zudem soll die neue Regelung als Rechtsgrundlage für weitere Zulassungsbestimmungen dienen, welche z.B. im Hinblick auf die Schaffung einer zur EU äquivalenten Rechtslage verwendet werden kann.

Bei einigen Rohstoffen mit erheblicher Umweltwirkung ist die Marktabdeckung mit nach internationalen Standards angebauten Produkten bereits hoch (z.B. bei Soja, Palmöl), sei dies aufgrund von Vereinbarungen oder aufgrund anderer freiwilliger Anstrengungen. In solchen Fällen ist zu prüfen, ob die Einhaltung von Standards (z.B. RTRS im Falle von Soja) als Anforderung für das Inverkehrbringen zwecks Gleichbehandlung aller Marktakteure festgelegt werden soll. Auch im Rahmen des Torfausstiegkonzepts ist vorgesehen, dass die Umstellung auf torffreie Ersatzprodukte über Vereinbarungen angestrebt wird, bevor Anforderungen an das Inverkehrbringen festgelegt werden.

Das Parlament berät zurzeit die Vorlage 09.499 n Pa.Iv. Agrotreibstoffe. Indirekte Auswirkungen berücksichtigen (UREK-N). Diese sieht im Rahmen einer Änderung des USG vor, dass der Bundesrat das Inverkehrbringen von biogenen Treib- und Brennstoffen einer Zulassungspflicht unterstellen kann. Diese Bewilligungspflicht könnte dann eingeführt werden, wenn grosse Mengen biogener Treib- und Brenn-

⁶³ Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nicht finanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte grosse Gesellschaften und Konzerne, COM(2013) 207 final.

Bei diesem Vorschlag hat die Europäische Kommission Forderungen zur Änderung der Rechnungslegungsrichtlinien vorgelegt, die darauf abzielen, die Transparenz von Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in sozialen und ökologischen Belangen zu erhöhen. Auf dieser Grundlage würde die neue Anforderung für schätzungsweise rund 18 000 Gesellschaften in der EU ab 2014 gelten. Bei der Bereitstellung dieser Informationen kann sich die Gesellschaft auf unterschiedliche Rahmenwerke stützen, wie z.B. den Global Compact der Vereinten Nationen, die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen, ISO 26000 oder die Global Reporting Initiative.

stoffe in der Schweiz in Verkehr gebracht würden, welche die ökologischen und sozialen Kriterien für Steuererleichterungen nach dem Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996⁶⁴ nicht einhalten. Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates zur «Volksinitiative Grüne Wirtschaft» sieht mit Artikel 35f ff. eine ähnliche Regelung vor. Diese ist jedoch breiter gefasst und beispielsweise auch für Holz anwendbar. Die Koordination zwischen der Vorlage 09.499 und der vorliegenden USG-Änderung soll zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich während der parlamentarischen Beratung der vorliegenden USG-Änderung, erfolgen.

Mit der neuen Bestimmung im USG (Art. 35f) soll der Bundesrat ermächtigt werden, im Bedarfsfall ökologische Mindestanforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten erlassen zu können. Diese Anforderungen stützen sich auf international anerkannte Standards ab. Diese Standards können beispielsweise Anforderungen an eine gute landwirtschaftliche Praxis, ein Verbot von Urwaldrodungen beim Anbau von landwirtschaftlichen Rohstoffen oder den Verzicht auf gewisse Chemikalien bei der Herstellung beinhalten. Das BAFU und das SECO setzen sich zudem auf internationaler Ebene für die Weiterentwicklung und Stärkung der Standards ein.

Die Bestimmungen zu den Anforderungen an das Inverkehrbringen soll auch die Grundlage schaffen, um Zulassungsbestimmungen analog zur EU-Holzhandelsverordnung zu erlassen. Diese Verordnung orientiert sich bei den Anforderungen hinsichtlich des Inverkehrbringens von Holz und Holzzeugnissen daran, dass der Holzeinschlag und der damit verbundene Handel im Einklang mit den Vorschriften des Ursprungslands stehen. Dies soll u.a. zum Schutz des Klimas und der Biodiversität sicherstellen, dass Holz, welches auf den Markt kommt, auf legale Weise geschlagen wurde. Damit soll auch die Rechtsdurchsetzung in den Produktionsländern gestärkt werden. Die EU hat diesen Weg gewählt, weil es aus ihrer Sicht schwierig wäre, länderübergreifende Standards für die Holznutzung zu definieren.

Anforderungen an das Inverkehrbringen sind aus handelspolitischen Überlegungen zurückhaltend einzusetzen. Der Bundesrat soll dieses Instrument nur einsetzen, wenn die Produkte erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, weniger einschneidende Massnahmen oder Vereinbarungen nicht die gewünschte Wirkung erzielen, Trittbrettfahrer nicht verhindert werden können und wenn die Anforderungen an das Inverkehrbringen mit internationalen Verpflichtungen vereinbar sind. Die Anforderungen sollen in enger Koordination mit der EU erlassen werden.

Übrige Massnahmen (ohne Gesetzesänderung)

Das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes soll gemäss der verabschiedeten Massnahme im Masterplan Cleantech vermehrt von der Möglichkeit Gebrauch machen, durch den Kauf von besonders umweltschonenden und energieeffizienten Produkten entsprechende Technologien zu fördern und diesen Markt zu stärken. In der Totalrevision der Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung, die seit dem 1. Januar 2013 in Kraft ist, wurde zusätzlich ein verpflichtendes Monitoring über die nachhaltige Beschaffung eingeführt.

Rund ein Drittel der genusstauglichen Lebensmittel geht verloren. Ein beachtlicher Teil dieser Verluste wäre vermeidbar. Im Rahmen des Aktionsplans Grüne Wirtschaft werden Anstrengungen unternommen, um die Verschwendung von Lebensmitteln (Food Waste) zu reduzieren. Dazu werden Massnahmen zur Sensibilisierung

der Bevölkerung vorbereitet und umgesetzt. Parallel dazu werden die Wissensbasis verbreitert und die gesetzlichen Rahmenbedingungen überprüft.

In Abstimmung mit dem NFP 69 «Gesunde Ernährung und nachhaltige Lebensmittelproduktion» und der Agrarpolitik 2014–2017 werden die Herausforderungen und Potenziale identifiziert, die eine ressourcenschonendere, ausgewogene und abwechslungsreiche Ernährung der Schweizer Bevölkerung mit sich bringen. Dazu werden ein Dialog mit den Akteuren des Ernährungssystems aufgenommen und Massnahmen erarbeitet.

Etablierte freiwillige internationale Standards zur Förderung von Produkten, deren ressourcenschonendere Produktionsweise über einen Standard nachgewiesen ist, werden weiter gestärkt und verbreitet. Die Standards sind auch ein wichtiges Element für Vereinbarungen. Um bestehende Standards zu fördern und gegebenenfalls zu stärken, ist die Wirksamkeit der Standards zur Reduktion der Auswirkungen auf die Umwelt weiter zu überprüfen.

Übergreifende Instrumente

Plattform Grüne Wirtschaft und freiwillige Initiativen

Die Ziele der Grünen Wirtschaft haben wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaftsweise in der Schweiz, sind eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung und bedingen einen gesellschaftlichen Lernprozess sowie Verhaltensänderungen. Der nötige Transformationsprozess ist eine Aufgabe für mehrere Generationen. Die vorliegende USG-Revision ist ein wichtiger Schritt hin zu einer ressourcenschonenden Wirtschaftsweise. Er reicht aber bei weitem nicht aus, die Umweltbelastung der Schweiz langfristig substanziell zu senken. Um das Ziel einer natur- und ressourcenverträglichen Wirtschaftsweise zu erreichen, sollen Bund, Kantone, Gemeinden, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft in engem Austausch Massnahmen konkretisieren und umsetzen. Der Bundesrat will den partnerschaftlichen Dialog, die Vernetzung zwischen den Akteuren sowie freiwillige Massnahmen und gemeinsame Aktionen ermöglichen und fördern. Zudem will er den Dialog über mögliche Regulierungsschritte führen, sofern freiwillige Massnahmen zur Schonung der Ressourcen nicht den gewünschten Effekt erzielen.

Zu diesem Zweck betreibt er eine Plattform Grüne Wirtschaft. Angesichts der Langfristigkeit, der thematischen Breite und den erheblichen Auswirkungen der Grünen Wirtschaft erachtet der Bundesrat die Schaffung einer neuen Plattform als notwendig. Sie soll als Gefäss für Dialog, Entwicklung von Massnahmen, Vereinbarungen und Vernetzung dienen. Die Plattform soll Lücken schliessen und auf bestehende Politikbereiche beim Bund (Energie- und Klimapolitik, nachhaltige Entwicklung, internationale Aktivitäten, Forschungs- und Wirtschaftspolitik) sowie auf Aktivitäten in Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft abgestimmt sein.

Der Bundesrat sieht für die Plattform vier prioritäre Handlungsfelder (HF) vor:

HF 1, Vernetzung der Akteure: Die Zusammenarbeit zwischen bestehenden Plattformen, Initiativen, Branchen und Unternehmen im Bereich Grüne Wirtschaft soll verstärkt, und Lücken sollen geschlossen werden. Vorgesehen sind auch die Beratung und die Begleitung von Unternehmen, um den Wandel hin zu einer ressourcenschonenden Wirtschafts- und Konsumweise zu unterstützen.

Themenbeispiele: Austausch von Beispielen guter Praxis (Erarbeiten von praxistauglichen Grundlagen für Kreislaufwirtschaft, Ökodesign, Technologien); Förde-

zung der Zusammenarbeit und des Wissenstransfers zwischen Forschung, Industrie und staatlichen Akteuren (Kantone, Gemeinden); innovative Finanzierungsmechanismen; Zusammenarbeit mit internationalen Plattformen; Erkennen von Wissenslücken (Ressourcenziele und -messung, Verhaltensökonomie, absolute Entkopplung, Rebound-Effekt usw.).

HF 2, Partnerschaften, kohärente Öffentlichkeitsarbeit, Leuchtturmprojekte: Der Bund begünstigt Partnerschaften zwischen Staat und privaten Akteuren oder innerhalb des privaten Sektors und sorgt für eine dialogorientierte, am Nutzwert orientierte, kohärente nationale und internationale Öffentlichkeitsarbeit. Um das Potenzial innovativer Lösungen sichtbar zu machen, fördert er Leuchtturmprojekte von nationaler und internationaler Relevanz.

Themenbeispiele: Förderung und Auszeichnung von Projekten aus den Bereichen Technik (z.B. Cleantech); Organisatorische Lösungen (z.B. Sharing-Lösungen); Planung (z.B. Wohnquartier mit Fussabdruck 1); Gesellschaft (z.B. Vermeidung von Lebensmittelverschwendung); Baubranche (Materialien, Bauweisen); Sensibilisierungsmassnahmen z.B. in den Bereichen Ressourcenschonung, Abfallvermeidung, Lebensmittelverschwendung (Foodwaste) und Ressourceneffizienz des Konsums.

HF 3, Vereinbarungen: Vereinbarungen sind im Bereich Produktion, Konsum und Abfall zentral und in vielen Bereichen wichtige Bestandteile für den erfolgreichen Übergang zu einer Grünen Wirtschaft.

Themenbeispiele: Bereits heute tragen freiwillige Vereinbarungen zum Beispiel bei Soja oder Palmöl zu einer nachhaltigen Produktion bei. Dieses Prinzip soll auf weitere, stark umweltbelastende Rohstoffe wie Kaffee, Schokolade, Torf usw. ausgeweitet werden; Vereinbarungen zur Sammlung und Verwertung von Verpackungen.

HF 4, Politikdialog über mögliche Regulierungen: Für Probleme, welche sich mit Vereinbarungen alleine nicht lösen lassen, wird im Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft geprüft, mit welchen möglichen nationalen und internationalen Regulierungen (Machbarkeit, Verhältnismässigkeit, wirtschaftliche Tragbarkeit) sich das jeweilige Ziel erreichen lässt.

Themenbeispiele: Dialog über Anreize zur Ressourcenschonung (z.B. Überwindung von ressourcenschädigendem Marktversagen durch die Herstellung von Kostentransparenz und die Schaffung wirksamer Anreize wie Lenkungsabgaben); Verhinderung von Trittbrettfahrern.

Die Themen, welche innerhalb der vier Handlungsfelder behandelt werden, richten sich einerseits nach den im USG definierten Zielen, andererseits nach den Defiziten, die sich aus der Umweltbeobachtung und der regelmässigen Berichterstattung zur Grünen Wirtschaft ans Parlament ergeben. Themen werden nicht nur durch den Bund gesetzt, sondern auch gemäss den Bedürfnissen der weiteren Akteure der Plattform und deren wissenschaftlichen Erkenntnissen. Einen wichtigen Einfluss auf die Agenda in der Schweiz wird auch die internationale Themenwahl und Schwerpunktsetzung im Bereich der Grünen Wirtschaft haben. Die Wahl der thematischen Schwerpunkte der Plattform Grüne Wirtschaft orientiert sich an Kriterien wie der ökologischen Wirksamkeit, der Machbarkeit, dem Chancenpotenzial für Wirtschaft und Gesellschaft, dem Kosten-Nutzen-Verhältnis und an der Praxistauglichkeit.

Welche Akteure beteiligt werden, leitet sich aus den ausgewählten Themenschwerpunkten ab. Mögliche Akteure sind Unternehmen und Verbände (zum Beispiel

Handel, Bau, Recycling, Detailhandel, Abfallwirtschaft), Kantone, Gemeinden, Städte, Organisationen der öffentlichen Hand, Hochschulen, nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen. Anzustreben ist zudem eine breitentaugliche und unter den Akteuren abgestimmte einheitliche Kommunikation zu Entscheiden im Alltag, die Auswirkungen auf den Ressourcenverbrauch haben.

Wichtige Grundlagen für die Arbeiten der Plattform liefern u.a. neue wissenschaftliche Erkenntnisse und die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene:

Zur Verbesserung der Ressourceneffizienz von Produktionsprozessen und beim Einsatz von Rohstoffen sind Innovationen unerlässlich. Die anwendungsorientierten wissenschaftlichen und technischen Kompetenzen in diesen Bereichen sind in der Schweiz auf viele Institutionen von Wissenschaft und Wirtschaft verteilt und sollen deshalb gebündelt werden. Gestützt auf den Aktionsplan Grüne Wirtschaft ist der Aufbau eines Kompetenzzentrums für Ressourceneffizienz geplant, dessen Finanzierung im Rahmen der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2017–2020 geprüft wird. Zur besseren wissenschaftlichen Fundierung der Grünen Wirtschaft eignen sich auch Nationale Forschungsprogramme. Die Plattform Grüne Wirtschaft stützt sich auf die Erkenntnisse aus Forschung und Wissenschaft ab, sorgt für deren Verbreitung innerhalb ihres Netzwerkes und liefert Impulse für zu bearbeitende Wissenslücken.

Die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene soll gestützt auf den Aktionsplan Grüne Wirtschaft verstärkt werden. Die Schweiz kann sich als Standort für diese Zusammenarbeit zum Thema Grüne Wirtschaft etablieren. Damit verbunden sind Reputationsgewinne und Marktchancen für die Wirtschaft. Die Plattform kann die Umsetzung des Aktionsplans Grüne Wirtschaft unterstützen und beitragen zur Positionierung der Schweiz als internationale Wissens- und Vernetzungsdrehscheibe der Grünen Wirtschaft und zur erhöhten Sichtbarkeit der Schweiz als Standort der Grünen Wirtschaft im Ausland. Zudem wird die internationale Dimension, wo sinnvoll und nötig, innerhalb der oben genannten Handlungsfelder berücksichtigt.

Die nötigen konzeptionellen Arbeiten für eine Plattform haben im BAFU gestützt auf den Aktionsplan Grüne Wirtschaft bereits begonnen und werden 2014 unter Einbezug der betroffenen Bundestellen, Kantonsbehörden und der privaten Akteure weiter konkretisiert. Die Plattform konzentriert sich in erster Linie auf Aktivitäten und Massnahmen, die nicht schon durch andere Bundesprogramme, z.B. das Programm EnergieSchweiz, abgedeckt sind, und nutzt Synergiepotenziale. Bis Ende 2014 sollen Funktion und Form der Plattform inklusive Steuerung und Trägerschaft definiert sein. Es ist vorgesehen, die Plattform zeitlich gestaffelt aufzubauen.

Damit sie rasch Wirkung entfaltet, soll die Plattform einen ersten Teil ihrer Tätigkeiten bereits ab Inkrafttreten der USG-Revision aufnehmen können. Die dafür nötigen Arbeiten sollen 2015 und 2016 erfolgen; sie erfüllen auch den Auftrag aus dem Aktionsplan Grüne Wirtschaft. Die für den Aufbau des Betriebs nötigen personellen und finanziellen Ressourcen sind in Ziffer 4.3.1 beschrieben.

Die Wirksamkeit sowie die Zweckmässigkeit der Organisationsform der Plattform Grüne Wirtschaft soll regelmässig evaluiert werden, damit der Bundesrat allenfalls Änderungen und Verbesserungen vornehmen kann.

Bildung

Für die konkrete Umsetzung des Aktionsplans Grüne Wirtschaft spielt die Bildung als übergreifendes Instrument eine wichtige Rolle. Eine erfolgreiche Umsetzung von

Massnahmen zur Förderung einer Grünen Wirtschaft erfordert ausgebildete Fachkräfte. Die Bildungsmassnahmen im Bereich Grüne Wirtschaft werden mit den geplanten bzw. bereits laufenden Massnahmen in anderen Politikbereichen koordiniert und abgestimmt.

Internationales Engagement

Auf internationaler Ebene besteht zunehmend Konsens, den klassischen Umweltschutz um den Aspekt der Ressourceneffizienz für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen zu erweitern. Dies kommt in internationalen Initiativen, Konferenzen und Verträgen zum Ausdruck. Beispielsweise hat mit der Nachhaltigkeitskonferenz in Rio 2012 die Ressourceneffizienz mehr Gewicht erhalten. Diese Entwicklung soll unter Berücksichtigung der aktuellen Kompetenzordnung bei den Aktivitäten des internationalen Engagements der Schweiz im Gesetz berücksichtigt werden. Dabei werden die Bundesgesetze und Verordnungen der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit⁶⁵ sowie die darauf basierende jeweils aktuelle Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit berücksichtigt. Mit dem im März 2013 verabschiedeten Aktionsplan Grüne Wirtschaft will der Bundesrat das internationale Engagement und die Visibilität der Schweiz verbessern. Die Schweiz soll sich dank diesen Massnahmen international besser positionieren können. Damit verbunden sind auch Reputationsgewinne und Marktchancen für die Wirtschaft. Verschiedene internationale Gefässe sollen dafür genutzt und der Green Economy-Cluster in Genf weiter gestärkt werden. Zudem kann die Weiterentwicklung des internationalen Engagements von der Plattform Grüne Wirtschaft unterstützt werden.

Im USG wird bei der internationalen Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt explizit aufgeführt, für welche Aktivitäten die Schweiz Beiträge zur internationalen Zusammenarbeit gewähren kann. Um finanzielle Beiträge auch an internationale Institutionen zu gewähren, deren Tätigkeit zu einer effizienteren Nutzung der natürlichen Ressourcen und dadurch zu einer Reduktion der Umweltbelastung führt, ist eine Ergänzung der Gesetzesgrundlage notwendig, da die heutige Gesetzesbestimmung in Artikel 53 Absatz 1 USG die Möglichkeiten der Beitragsgewährung abschliessend auflistet.

Übrige Massnahmen zum internationalen Engagement (ohne Gesetzesänderung)

Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans Grüne Wirtschaft werden die Umweltwirkungen von Handelsabkommen beurteilt. Dazu wird bei Produktgruppen, welche Gegenstand von Verhandlungen sind, fallweise die Einhaltung bestehender Umweltvereinbarungen und -mindestanforderungen anhand von speziell darauf ausgerichteten «Umweltmachbarkeitsstudien» untersucht. Zur konkreten Ausgestaltung soll auf die Erfahrung insbesondere anderer OECD-Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden.

Um die ökologische Verantwortung der Rohstoffbranche zu fördern, setzt sich die Schweiz aktiv für internationale Richtlinien für den umweltverträglichen Abbau von Rohstoffen ein und führt einen internationalen Dialog dazu. Die Möglichkeit, über

⁶⁵ Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0), Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1), Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die Internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.01) und Verordnung vom 6. Mai 1992 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.11).

internationale Richtlinien zu verhandeln und solche Richtlinien zu verabschieden, wird geprüft.

Für die Massnahmen des Aktionsplans Grüne Wirtschaft zur Stärkung des Profils der Schweiz im Ausland im Bereich der Grünen Wirtschaft und der Promotion der Schweiz als geeigneter Standort für internationale Prozesse und Institutionen im Bereich Grüne Wirtschaft ist eine Umsetzung ebenfalls ohne Anpassung des USG möglich.

4.1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Das Potenzial zur Reduktion des Drucks auf die natürlichen Ressourcen könnte sich laut Expertenschätzung⁶⁶ auf rund 40 Prozent belaufen. Darin enthalten sind Beiträge bestehender Politiken (wie zum Beispiel die Klimapolitik und die Energiestrategie), die bereits wichtige Beiträge für eine ressourceneffiziente Wirtschaft leisten (vgl. Ziff. 3.2). Weitere Schritte zur Ausschöpfung des Potenzials werden mit dem Aktionsplan Grüne Wirtschaft sowie mit der vorliegenden USG-Revision eingeleitet.

Direkt wird die Umwelt durch die USG-Änderungen im Bereich Abfälle und Rohstoffe sowie im Bereich Konsum und Produktion entlastet:

- Schonung der Primärrohstoffe: Durch die Verbesserungen in der Rückgewinnung von Rohstoffen wie Metalle und Phosphor und der stärkeren Verwertung von Recyclingkies sinkt der Bedarf an Primärrohstoffen. Die Umweltbelastung zum Beispiel von Böden, Wasser und Luft, die mit der Gewinnung, dem Abbau und dem Transport von Primärrohstoffen oftmals im Ausland anfällt, nimmt also ab.
- Reduktion der Umweltbelastung bei der Entsorgung: Durch die Pflicht, bestimmte Verpackungen von Konsumgütern zu sammeln und der stofflichen Verwertung zuzuführen, wird das Abfallaufkommen gesenkt und damit die Umweltbelastung bei der Entsorgung reduziert.
- Energetische Optimierung: Durch die Substitution fossiler Brennstoffe durch verstärkte Wärmenutzung bei KVA wird das Klima geschont.
- Schadstoffentlastung von Böden: Die Verfahren zur Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl zeigen, dass Recyclingphosphordünger in der Regel weniger Cadmium und andere Schwermetalle enthält als importierter phosphorhaltiger Dünger. Durch den stärkeren Einsatz von Sekundärphosphordünger in der Landwirtschaft werden somit die Böden entlastet.
- Reduktion der Umweltbelastung beim Anbau von Agrarrohstoffen und bei der Holznutzung: Mit den Massnahmen werden nachhaltige Produktionsstandards vermehrt angewendet. Dadurch werden negative Effekte einer intensiven Produktion auf die Umwelt (Verlust Biodiversität, Bodenver-

⁶⁶ Ernst Basler und Partner (2013), RessourcenEFFizienz Schweiz REFF: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung, Zollikon.

mung, Überdüngung) reduziert. Illegaler Holzschlag mit negativen Folgen für Klima und Biodiversität soll vermieden werden.

- Reduktion der Umweltbelastung bei Produktgruppen: Ökologische Verbesserungen sind über die ganze Wertschöpfungskette zu realisieren, beispielsweise durch die reduzierte Anwendung schädlicher Chemikalien bei der Färbung von Textilien.
- Reduktion des Konsums ressourcenintensiver Produkte: Durch die Massnahmen werden ressourcenintensive Produkte weniger nachgefragt und die Umweltbelastung entsprechend reduziert.

Übergreifende Instrumente müssen wichtige Beiträge für eine Grüne Wirtschaft leisten, die Wirkungen sind aber schwierig abzuschätzen. Der gesetzlich verankerte Mechanismus von Berichterstattung und Zielen trägt zu kontinuierlichen Verbesserungen bei. Die Plattform Grüne Wirtschaft und freiwillige Initiativen der Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft tragen darüber hinaus wesentlich zur Wirksamkeit bei. Zudem kann die Schweiz durch die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit und den Export von umweltschonenden Technologien, Produkten und Konzepten einen Beitrag für eine Grüne Wirtschaft auf internationaler Ebene leisten. Damit trägt sie zu einer effizienten und schonenden Nutzung der globalen natürlichen Ressourcen bei.

4.1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa

Der EU-Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa von 2011⁶⁷ (vgl. Ziff. 1.4) enthält wichtige neue Zielsetzungen. Die Europäische Kommission hat zu Zielen und Indikatoren zur Ressourceneffizienz 2012 eine breite Konsultation bei Unternehmen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, NGOs sowie lokalen und nationalen Behörden durchgeführt. Mitte 2014 will die EU-Kommission Indikatoren zur genauen Messung der Fortschritte sowie Ziele für ein ressourcenschonendes Europa beschliessen.

Rechtliche Regelungen im Bereich Abfall und Rohstoffe

Im Unionsrecht legt die Richtlinie 2008/98/EG⁶⁸ (EU-Abfallrichtlinie) den Rechtsrahmen für den Umgang mit Abfällen fest. Sie soll zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit beitragen, indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert und Verbesserungen in der Ressourcennutzung angestrebt werden. Mit der EU-Abfallrichtlinie wurde eine fünfstufige «Abfallhierarchie» eingeführt: Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung (zum Beispiel energetische Verwertung), Beseitigung. Die Mitgliedstaaten treffen Massnahmen, um diese Hierarchie der Abfallbehandlung zu fördern. Im Vergleich zur Vorgängerricht-

⁶⁷ Mitteilung der Kommission vom 20. September 2011 über den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571 endgültig.

⁶⁸ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

linie wird den Mitgliedstaaten neu gemäss Artikel 8 EU-Abfallrichtlinie ermöglicht, eine erweiterte Herstellerverantwortung vorzusehen. Auf diese Weise können natürliche oder juristische Personen, die gewerbmässig Erzeugnisse entwickeln, herstellen, verarbeiten, behandeln, verkaufen oder einführen, unter anderem zu einer Beteiligung an Rücknahmesystemen oder zur recyclinggerechten Produktegestaltung verpflichtet werden. Die Mitgliedstaaten werden, soweit dies technisch, ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist, gehalten, Systeme für die getrennte Sammlung von Abfällen einzuführen. Mit der vorliegenden USG-Revision ist keine Bestimmung zu einer Abfallhierarchie analog der EU vorgesehen.

Die Richtlinie 94/62/EG⁶⁹ (EU-Verpackungsrichtlinie) schreibt Massnahmen vor, die darauf abzielen, die Produktion von Verpackungsabfall zu vermeiden, die Wiederverwendung und die stoffliche Verwertung sowie die anderen Formen der Verwertung der Verpackungsabfälle zu fördern. Die Richtlinie soll einerseits zu einem hohen Umweltschutzniveau führen und andererseits einen funktionierenden Binnenmarkt gewährleisten. Oberstes Ziel ist, Verpackungsabfälle zu vermeiden. Die endgültige Beseitigung von Verpackungsabfällen soll nur als letzte Lösungsmöglichkeit angesehen werden. Die Mitgliedstaaten müssen deshalb verschiedene Massnahmen zur Vermeidung der Entstehung von Verpackungsabfällen ergreifen. Sie sind gehalten, Systeme zur Rücknahme oder zur Sammlung sowie zur Wiederverwendung oder Verwertung von Verpackungen und Verpackungsabfall zu errichten, um die in der Richtlinie vorgegebenen Ziele zu erfüllen. Die Abfallverbrennung in dafür vorgesehenen Anlagen ist eine energetische Verwertung und gilt demnach als Beitrag zur Erfüllung der Verwertungsziele. Die Richtlinie legt auch verschiedene Anforderungen an Verpackungen fest (zum Beispiel Maximalgehalt von Schwermetallen, Verpflichtung zur möglichen Minimalisierung des Verpackungsvolumens- und -gewichts, Einhaltung der europäischen Normen usw.). Um die Sammlung, Wiederverwendung und Verwertung von Verpackungen zu erleichtern, müssen diese mit Angaben über die Art des Materials respektive der Materialien, die für die Verpackung verwendet worden sind, versehen sein. Die Mitgliedstaaten haben zudem gewisse Informationspflichten gegenüber den Verpackungsbenutzern.

Mit der Änderung von Artikel 30*d* Absatz 2 USG soll in der Schweiz neu vorgeschrieben werden, dass gewisse Abfälle verwertet werden müssen. Um deren Verwertung sicherzustellen soll der Bundesrat diesbezüglich Sammelpflichten für Verpackungsabfälle einführen können (Art. 30*b* Abs. 2^{bis} USG). Derartige Verpflichtungen gibt es in der EU nicht. Dafür wird aber in der EU-Abfallrichtlinie eine prozentmässige Zielvorgabe für die Verwertung gewisser Materialien vorgeschrieben (zum Beispiel für Glas, Papier, Holz usw.). Eine analoge Regelung zu Artikel 30*d* USG, welche den Bundesrat ermächtigt, in gewissen Fällen Vorschriften über die Verwertung von Abfällen zu erlassen, kennt die EU nicht. Artikel 30*d* Absatz 5 USG ermöglicht es dem Bundesrat, die Verwendung von Materialien und Produkten für bestimmte Zwecke einzuschränken, wenn dadurch der Absatz von entsprechenden Produkten aus der Abfallverwertung gefördert wird und dies zu ökologischen Vorteilen führt sowie wirtschaftlich tragbar ist. Will der Bundesrat hiervon Gebrauch machen, muss er insbesondere darauf achten, dass er keine unzulässigen Handelsbarrieren errichtet. Auch die EU-Mitgliedstaaten haben die

⁶⁹ Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Amtsblatt Nr. L 365 vom 31.12.1994, S. 10.

Möglichkeit, die Abfallverwertung zu fördern, jedoch wird ihnen nicht explizit auch ermöglicht, die Verwendung von Materialien und Produkten einzuschränken.

Dafür legt die EU-Abfallrichtlinie eine Bewilligungspflicht für Anlagen und Unternehmen fest, die beabsichtigen, eine Abfallbehandlung durchzuführen (vgl. Art. 23 EU-Abfallrichtlinie). Dabei wird die Verbrennung oder Mitverbrennung mit energetischer Verwertung nur genehmigt, wenn bei der energetischen Verwertung ein hoher Grad an Energieeffizienz erreicht wird (Art. 23 Abs. 4 EU-Abfallrichtlinie). Neu soll in der in der Schweiz neben der bereits bestehenden Bewilligungspflicht für Deponien auch eine Bewilligungspflicht für Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsabfällen und Abfällen mit vergleichbarer Zusammensetzung auf Bundesebene eingeführt werden.

Rechtliche Regelungen im Bereich Konsum und Produkte

Die EU-Kommission hat am 9. April 2013 ihre Arbeiten zur Verbesserung der Markttransparenz von «Green Products» publiziert. Dieser Ansatz zielt in die gleiche Richtung wie die im Rahmen des Aktionsplans Grüne Wirtschaft im Bereich Konsum und Produktion formulierten Massnahmen. Über die Anwendung im Rahmen von Politikinstrumenten wird erst in einem späteren Schritt entschieden. Der Vorschlag der EU beinhaltet eine Mitteilung über die Schaffung eines Binnenmarktes für grüne Produkte durch verbesserte Informationen zu den Umweltleistungen von Produkten (Product Environmental Footprinting, PEF) und Organisationen⁷⁰ (Organisation Environmental Footprinting, OEF; zum Beispiel Unternehmen). Der Vorschlag beinhaltet ausserdem eine Empfehlung für die Anwendung der von der Kommission entwickelten Methoden für die Bewertung der Umweltleistungen von Produkten und Organisationen⁷¹. Der Ansatz basiert auf einem «Life Cycle Assessment» und sieht die Erarbeitung von Produktkategorieeregeln (Product Category Rules) zur einheitlichen und vereinfachten Bewertung der Umweltwirkungen vor. Die EU-Kommission fordert in einer ersten Phase Mitgliedstaaten und Interessenträger dazu auf, im Rahmen von einschlägigen, auf freiwilliger Basis erfolgenden Massnahmen und Initiativen Methoden anzuwenden, die die Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen entlang ihres Lebenswegs ermöglichen⁷². Gleichzeitig wird eine dreijährige Pilotphase mit freiwilliger Beteiligung von Interessenträgern zum Testen der Methoden zur Berechnung der Umweltbelastung durchgeführt.

Zudem will die EU die Transparenz grösserer Unternehmen verbessern und diese zur Berichterstattung über Nachhaltigkeitsthemen verpflichten. Gemäss dem am 16. April 2013 vorgelegten Vorschlag der Kommission sollen Firmen ab 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über Nachhaltigkeitsaspekte informieren müssen.

Laufende nationale Anstrengungen zu Verbesserung der ökologischen Markttransparenz werden von der EU-Kommission grundsätzlich positiv bewertet. Vor dem

⁷⁰ Mitteilung der Kommission vom 9. April 2013 über die Schaffung eines Binnenmarktes für grüne Produkte, KOM(2013) 196 endgültig.

⁷¹ Empfehlung der Kommission vom 9.4.2013 für die Anwendung gemeinsamer Methoden zur Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen, KOM(2013) 2012 endgültig.

⁷² Siehe COM (2013) 196 final: «Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Schaffung eines Binnenmarktes für grüne Produkte. Erleichterung einer besseren Information über die Umweltleistung von Produkten und Organisationen».

Hintergrund zunehmend globalisierter und komplexer Lieferketten wird ein stärker koordinierter Ansatz als wirkungsvoller erachtet.

Rechtliche Regelungen im Bereich des Holzhandels

Seit dem 3. März 2013 gilt in der EU die EU-Holzhandelsverordnung. Sie verbietet das Inverkehrbringen von illegal geschlagenem Holz und verpflichtet alle Marktteilnehmer, welche Holz und Holzzeugnisse erstmals in der EU in Verkehr setzen, bestimmte Sorgfaltspflichten einzuhalten. Auch die Schweiz ist indirekt von dieser neuen EU-Verordnung betroffen. EU-Marktteilnehmer müssen beim Import von Holzzeugnissen (Rohholz, Schnittholz, Holzwerkstoffe, Fertigwaren aus Holz und Papier) aus der Schweiz diese Sorgfaltspflichten beachten. Sie müssen insbesondere von Lieferanten aus der Schweiz die für das Inverkehrbringen in der EU nötigen Informationen verlangen. Schweizer Exporteure müssen sich daher mit den Sorgfaltspflichten, denen ihre Abnehmer in der EU unterworfen sind, vertraut machen. Entsprechende Informationen müssen sowohl für in der Schweiz geschlagenes Holz als auch für aus Drittstaaten importiertes Holz an EU-Importeure geliefert werden können.

Die dadurch entstehenden handelstechnischen Nachteile könnten gemildert werden, wenn die Schweiz selber eine Regulierung schafft, welche zu derjenigen der EU äquivalent ist. Die Einführung einer der EU äquivalenten Regelung ist auch aus umweltpolitischen Gründen sinnvoll: Nur durch internationale Kooperation kann dem illegalen Holzeinschlag und den damit verbundenen Umweltrisiken entgegengewirkt werden. In der Schweizer Gesetzgebung gibt es aktuell noch keine Rechtsgrundlage, welche das Inverkehrbringen von gemäss der Gesetzgebung des Ursprungslandes illegal geschlagenem Holz verbietet. Das Bundesgesetz vom 16. März 2012⁷³ über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BG CITES) beschränkt sich auf die Regelung des Handels von Tieren und Pflanzen geschützter oder nicht nachhaltig genutzter Arten beziehungsweise mit Teilen und Erzeugnissen, die daraus hergestellt sind. Damit kann der mit dem illegalen Holzeinschlag verbundenen Bedrohung von Ökosystemen und Volkswirtschaften nur begrenzt begegnet werden.

Konsultationen bei Verbänden der Wirtschaft, der Umwelt und bei Konsumentenschutzorganisationen haben gezeigt, dass eine mögliche Einführung einer äquivalenten Regelung auf grosse Zustimmung stossen würde. Eine vollständige Gleichbehandlung von Marktteilnehmern aus der Schweiz und der EU kann nur durch eine völkerrechtliche Lösung erreicht werden.

Rechtliche Regelung bei Bauprodukten

Der Bundesrat hat am 4. September 2013⁷⁴ die Botschaft für die Totalrevision des Bundesgesetzes über Bauprodukte (BauPG) verabschiedet. Diese Revision dient dazu, eine der europäischen Bauprodukteverordnung⁷⁵ äquivalente schweizerische Regelung zu schaffen. Soweit der Bundesrat in Anwendung des neuen 7. Kapitels

⁷³ SR 453

⁷⁴ BBl 2013 7467

⁷⁵ Verordnung (EU) 305/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten, ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 5.

des USG Bestimmungen erlassen sollte, die Bauprodukte betreffen, wird er diese im Einklang mit der Bauproduktengesetzgebung, insbesondere mit Artikel 1 Absatz 3 festlegen.

4.1.6 Umsetzung

Für den Vollzug von Artikel 10*h* USG (Ziele, Plattform Grüne Wirtschaft, Bericht-erstattung) sind keine Ausführungsbestimmungen erforderlich. Für den wesentlichen Teil der Bestimmungen ist der Bundesrat für die Umsetzung verantwortlich. Sollten für den Vollzug der Gesetzesgrundlagen zu einem späteren Zeitpunkt Präzisierungen nötig werden, kann der Bundesrat dazu Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung regeln.

Die Detailregelungen zur separaten Sammlung von bestimmten Verpackungen aus dem Konsumbereich sollen im Rahmen einer Gesamtrevision der Verordnung vom 5. Juli 2000⁷⁶ über Getränkeverpackungen (VGV) neu in einer Bundesratsverordnung über Verpackungen geregelt werden. Beim Vollzug der neuen Regelungen ist insbesondere der Detailhandel massgeblich betroffen; seitens der Behörden liegt der Vollzugaufwand schwergewichtig beim Bund.

Die spezifische Festlegung von stofflichen und energetischen Mindestanforderungen an Abfallbehandlungsanlagen soll auf Bundesverordnungsstufe soweit technisch möglich unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit erfolgen. Entsprechende Anforderungen sollen in die TVA aufgenommen werden, wobei thermische Anlagen zur Entsorgung von biogenen Abfällen im Vordergrund stehen. Hinsichtlich der Verwertung von Metallen aus Behandlungsrückständen sollen in der TVA konkrete Vorgaben für bestimmte Metalle festgelegt werden; insbesondere für Abfälle aus Shreddern («Shredderleichtfraktionen») und allgemein für Verbrennungsrückstände. Bezüglich der Rückgewinnung von Phosphor sollen in der TVA die entsprechend notwendigen technischen Rahmenbedingungen festgelegt werden; hinzu kommen auch zeitliche Vorgaben zur Umsetzung dieser Regelung. Auch die Detailregelungen zur stofflichen Verwertung von unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial sollen in die TVA aufgenommen werden. Der Vollzug dieser Regelungen wird mehrheitlich bei den Kantonen liegen.

Die Detailregelungen zur Verwendung der Gebühr zur Finanzierung der zusätzlichen Aufgaben des Bundes (Vollzugskosten) im Bereich der vorgezogenen Entsorgungsgebühr (VEG) sollen in der Verordnung vom 14. Januar 1998⁷⁷ über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG), in der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005⁷⁸ (ChemRRV) sowie in der VGV erfolgen. Konkret wird festzulegen sein, welche Vollzugaufgaben als Vollzugskosten gelten. Der Vollzug dieser Regelung liegt beim Bund.

Bei der Bestimmung zur Information über Produkte (Art. 35*d* USG) sind vorerst keine Ausführungsvorschriften geplant, da hier die Abstimmung mit der EU im Vordergrund steht und diese noch keine entsprechenden Regelungen erlassen hat. Falls sich relevante Marktakteure nicht an Vereinbarungen beteiligen, und zur Ver-

76 SR 814.621

77 SR 814.620

78 SR 814.81

hinderung von Trittbrettfahrern, ist für die Umsetzung der Berichterstattungspflicht über Rohstoffe und Produkte (Art. 35e USG) hingegen der Erlass einer Verordnung durch den Bundesrat vorgesehen.

Nach Konsultationen der Wirtschaft und der Umwelt- und Konsumentenorganisationen wurde in Bezug auf den Handel mit Holzprodukten die Stossrichtung für die Schweiz formuliert: Die Einführung einer der EU-Holzhandelsverordnung äquivalenten Regelung ist für die Schweiz aus handelstechnischen und umweltpolitischen Gründen nötig. Die Einführung einer analogen Regelung in der Schweiz legt die Grundlage für eine Einbindung der Schweiz in das System der EU-Holzhandelsverordnung auf Basis einer bilateralen Regelung. Erst wenn die EU und die Schweizer Regelung im Rahmen eines völkerrechtlichen Abkommens beiderseits als gleichwertig anerkannt sind, fallen die Erschwernisse im Export von Schweizer Produkten weg, und die Schweiz könnte dem illegalen Holzeinschlag durch internationale Kooperation verstärkt entgegenwirken. Eine entsprechende Verordnung soll auf Basis der Artikel 35f, 35g und 35h USG schnellstmöglich in Kraft gesetzt werden.

4.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 10 Abs. 1

Betrifft nur den italienischen Text.

1. Titel, 4. Kapitel: Umweltinformationen⁷⁹

Art. 10e Abs. 1 Einleitungssatz und Abs. 3

Die heutige Bestimmung im USG beschränkt sich auf die Information zum Stand der Umweltbelastung. Neu wird die bestehende Informations- und Beratungspflicht der Behörden gegenüber der Öffentlichkeit um den Aspekt des Ressourcenverbrauchs und der Ressourceneffizienz ergänzt. Der Begriff natürliche Ressourcen ist breit zu verstehen und umfasst neben Klima, Boden, Biodiversität, saubere Luft und Wasser auch Materialien und Rohstoffe wie Erze oder wie biotische Rohstoffe. Grundsätzlich erstreckt sich der Informations- und Sensibilisierungsauftrag auf alle Bereiche des USG. Die Informations- und Beratungspflicht zur Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz obliegt dem Bund und, im Rahmen ihrer Vollzugstätigkeiten, den Kantonen. Keine Informations- und Beratungspflicht im Sinne von Artikel 10e haben Unternehmen und Verbände. Die energierelevanten Aspekte der Ressourceneffizienz sind im Energiegesetz geregelt und von der neu vorgeschlagenen Regelung nicht betroffen.

⁷⁹ Die vorliegenden Änderungen im 4. Kapitel des 1. Titels basieren auf dem Bundesbeschluss vom 27. September 2013 über die Genehmigung und die Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung (vgl. BBl 2013 7403).

1. Titel, 5. Kapitel: Nutzung der natürlichen Ressourcen

Mit diesem neuen Kapitel soll das USG um einen wesentlichen Grundsatz erweitert werden.

Art. 10h Nutzung der natürlichen Ressourcen

Absatz 1: Bund, und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, Kantone (inkl. Gemeinden) werden in die Pflicht genommen, für die Schonung der natürlichen Ressourcen zu sorgen und eine dauerhafte Verbesserung der Ressourceneffizienz anzustreben, damit die durch Konsum und Produktion verursachte Umweltbelastung der Schweiz massgeblich reduziert wird. Angesprochen ist dabei sowohl die Umweltbelastung, die durch Unternehmen als auch durch Haushalte verursacht wird. Heute fällt mehr als die Hälfte der Umweltbelastung, die der Schweizer Konsum verursacht, im Ausland an. Die rechtlichen Möglichkeiten der Schweiz, auf eine Reduktion der im Ausland verursachten Umweltbelastung hinzuwirken, sind auf Massnahmen, die in der Schweiz ansetzen oder ausgelöst werden, beschränkt. Hier spielt die internationale Umweltpolitik der Schweiz eine wichtige Rolle zur Reduktion der Umweltbelastung.

Absatz 2: Zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Grünen Wirtschaft ist es unerlässlich, in enger Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft gemeinsame und freiwillige Massnahmen zu konkretisieren und umzusetzen. Der Bund betreibt dazu die Plattform Grüne Wirtschaft und arbeitet dabei mit den Kantonen sowie nationalen und internationalen Organisationen zusammen. Die Plattform konzentriert sich in erster Linie auf Aktivitäten und Massnahmen, die nicht schon durch andere Bundesprogramme, z.B. das Programm EnergieSchweiz, abgedeckt sind, und nutzt Synergiepotenziale. Die thematischen Schwerpunkte der Plattform orientieren sich an der ökologischen Wirksamkeit, an der Machbarkeit und dem Chancenpotenzial für die Wirtschaft und Gesellschaft sowie am Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die einzubeziehenden Akteure leiten sich aus den ausgewählten Themenschwerpunkten ab.

Absatz 3: Über die Fortschritte bei der Ressourceneffizienz und bei der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs soll der Bundesrat dem Parlament regelmässig Bericht erstatten und den aus seiner Sicht erforderlichen Handlungsbedarf zur Schonung der Ressourcen und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz aufzeigen, um damit die Umweltbelastung massgeblich zu reduzieren (Art. 10h Abs. 1 USG).

Wenn es für die Weiterentwicklung der Grünen Wirtschaft notwendig ist, quantitative Ziele und die nötigen Massnahmen im Gesetz zu verankern, wird der Bundesrat diese dem Parlament in Form einer Botschaft unterbreiten. Die quantitativen Ressourcenziele werden unter Einbezug der betroffenen Akteure (Unternehmen, Verbände, Kantone u.a.) erarbeitet. Die Ressourcenziele sollen wissenschaftlich fundiert sein und sich auch an internationalen Zielen orientieren (zum Beispiel an den Zielen der EU im Rahmen des Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa und an den Sustainable Development Goals der UNO). Bei Bedarf kann der Bundesrat gewisse Ziele auch selber vorgeben, beispielsweise Recyclingquoten im Bereich des Abfalls.

Die Zielerreichung wird anhand eines geeigneten Sets von Indikatoren aufgezeigt. Die Indikatoren müssen die durch den Schweizer Konsum verursachte Umweltbelastung im Ausland hinreichend berücksichtigen.

2. Titel, 4. Kapitel: Abfälle

Art. 30b Abs. 2^{bis}

Dem Bundesrat steht bereits heute die Kompetenz zu, bei Bedarf Regelungen zur Rücknahme von Produkten einschliesslich von Verpackungen zu erlassen (vgl. Art. 30b Abs. 2 Bst. a USG). Dabei handelt es sich jedoch um eine sogenannte «Kann»-Vorschrift. Mit dem neu eingefügten Absatz 2^{bis} soll der Bundesrat nun spezifisch im Bereich Konsumverpackungen verpflichtet werden, falls notwendig Vorschriften für die Sammlung von bestimmten Verpackungen zu erlassen. Die Notwendigkeit zum Erlass von entsprechenden Vorschriften unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit ist grundsätzlich in solchen Fällen gegeben, bei denen noch kein oder ungenügendes Recycling stattfindet, ein ökologischer Vorteil (positive Ökobilanz) besteht und für das rezyklierte Material auch entsprechende Absatzmärkte bestehen. Mit dem Verweis auf Artikel 30d Absatz 4 USG soll gewährleistet werden, dass die Einführung einer Sammelpflicht und der Erlass von Vorschriften zur Verwertung durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe unter den gleichen Voraussetzungen erfolgen. Siehe hierzu auch das Regelungskonzept für eine Verpackungsverordnung in Ziffer 4.3.2.

Eine Sammelpflicht für Hersteller, Importeure und Händler soll erst eingeführt werden, wenn dies notwendig ist. Sofern sinnvoll, sollen öffentliche Sammelstellen in die Sammlungen einbezogen werden. Notwendig im Sinne von Artikel 30b Absatz 2^{bis} bedeutet, dass für die Zielerreichung zunächst freiwillige Massnahmen der Wirtschaft und des Handels zum Tragen kommen. Sollten sich diese als ungenügend erweisen, wird der Bund mit den Herstellern, Importeuren und dem Handel die Sammlung von Verpackungen durch Vereinbarungen nach Artikel 41a Absatz 2 Buchstabe b USG sicherstellen. Erst wenn auch die in freiwilligen Vereinbarungen festgelegten Ziele nicht erreicht werden, soll eine Sammelpflicht mit Rahmenbedingungen eingeführt werden.

Art. 30d Verwertung

Der bestehende Artikel 30d wird neu in fünf Absätze gegliedert. Mit der Aufnahme des Begriffs «technisch möglich und wirtschaftlich tragbar» sollen bei Abfallanlagen notwendige Anpassungen an den Stand der Technik und damit kontinuierliche Verbesserungen der stofflichen oder energetischen Effizienz gefordert werden können. Ausserdem muss die Verwertung wirtschaftlich tragbar und ökologische sinnvoll sein. Die spezifische Festsetzung von energetischen und stofflichen Mindestanforderungen an Abfallbehandlungsanlagen erfolgt auf Verordnungsstufe.

Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 3 soll sicherstellen, dass die stoffliche Verwertung der energetischen Verwertung oder thermischen Behandlung vorgezogen wird, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist und die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung und die Herstellung neuer Produkte. Bei den in Absatz 2 genannten Abfällen sind die Voraussetzungen für die stoffliche Verwertung erfüllt. Deshalb wird für diese Abfälle eine explizite stoffliche Verwertung gefordert.

Die Rückgewinnung verwertbarer Metalle (Abs. 2 Bst. a) soll aus Rückständen der Abfallbehandlung, der Abwasser- und der Abluftreinigung erfolgen. Dazu gehören beispielsweise Schlacken, Filterstäube und Flugaschen aus Kehrrechtverbrennungsan-

lagen sowie Hydroxidschlämme, welche insbesondere in grösseren Mengen in der Galvanikbranche (Oberflächenbehandler) anfallen. Der Bundesrat sieht vor, im Zuge der laufenden Totalrevision der TVA konkrete Regelungen, wie technische oder organisatorische Anforderungen an die Verwertung von Metallen, festzulegen.

Die Verwertungspflicht, das heisst die Rückgewinnung erheblicher verwertbarer Anteile (insbesondere Kies und Sand) aus Aushub- und Ausbruchmaterial (Abs. 2 Bst. b USG), beschränkt sich auf unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial, welches direkt auf einer Deponie abgelagert werden soll und nicht für eine Verwertung (wie die Wiederauffüllung von Materialentnahmestellen, Geländemodifizierungen, die Baustoffherstellung) verwendet wird. Um eine ökologisch sinnvolle und wirtschaftlich tragbare Ausgestaltung sicherzustellen, soll die Verwertungspflicht auf Aushub- und Ausbruchmaterial mit einem erheblichen verwertbaren Anteil beschränkt werden. Die Festlegung konkreter Regelungen (technische und organisatorische Anforderungen) soll im Rahmen der Gesamtrevision der TVA erfolgen.

Die genaue Regelung zur wirtschaftlichen Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm (inklusive der Asche aus dessen Verbrennung), Tier- und Knochenmehl (Abs. 2 Bst. c) trifft der Bundesrat auf Verordnungsstufe im Zuge der laufenden Totalrevision der TVA. Allfällige Übergangsfristen für die Verwertungspflicht werden ebenfalls auf Verordnungsstufe geregelt. Selbstverständlich ist bei der Umsetzung der Verwertungspflicht der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Die technischen Rahmenbedingungen für die Rückgewinnung von Phosphor wird das zuständige Bundesamt im Rahmen einer Vollzugshilfe definieren.

Absatz 3 hält fest, dass brennbare Abfälle oder brennbare Anteile von Abfällen, falls die Pflicht zur stofflichen Verwertung nach Absatz 1 nicht besteht, energetisch verwertet werden müssen. Voraussetzung ist jeweils, dass dies technisch möglich, wirtschaftlich tragbar und ökologisch vorteilhaft ist. Falls auch keine energetische Verwertung der Abfälle in Frage kommt, sind diese vor der Ablagerung nach Artikel 30c Absatz 1 zu behandeln.

Absatz 4 ermöglicht es, nach vertieften Vorabklärungen (inkl. Evaluation der Kosten und Prüfung freiwilliger Massnahmen) und dem Nachweis eines rechtlichen Regulierungsbedarfs, für bestimmte Abfälle Vorschriften zu erlassen, wenn dies aufgrund der Höhe der anfallenden Abfallmenge oder aus ökologischer Sicht geboten ist. Dies gibt dem Bundesrat die Möglichkeit darauf hinzuwirken, dass sich die stoffliche und energetische Verwertung von Abfällen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit weiterentwickelt. Dabei sind die Voraussetzungen nach Absatz 1 und 3, insbesondere die wirtschaftliche Tragbarkeit, sowie die Rohstoff- und Energieeffizienz berücksichtigen. Im Fokus stehen die wirtschaftliche Verwertung von Abfällen mit seltenen technischen Metallen (STM) sowie bisher nicht stofflich verwertete Kunststofffraktionen. Die Festlegung konkreter Vorschriften (technische und organisatorische Anforderungen) kann zu gegebener Zeit im Rahmen einer Revision der TVA erfolgen.

Der Bundesrat hat durch Absatz 5 die Möglichkeit, den Absatz von aus der Verwertung von Abfällen hergestellten (sekundären) Produkten durch die Einschränkung von entsprechenden neuen Produkten zu fördern. Diese Regelung besteht bereits im geltenden USG (Art. 30d Bst. b). Der Bundesrat hat bisher gestützt auf diese Bestimmung kein Verordnungsrecht erlassen. Im Hinblick auf die Optimierung der Ressourcen- und Energieeffizienz ist es jedoch angezeigt, die Bestimmung beizubehalten. Bislang war die Einschränkung der Verwendung von bestimmten Materialien

und Produkten nach Absatz 5 an die Bedingungen geknüpft, dass keine wesentlichen Qualitätseinbussen und Mehrkosten resultieren. Neu sollen ökologische Vorteile und wirtschaftliche Tragbarkeit als Kriterium gelten. Die Änderung soll einerseits eine Vereinfachung zur bisherigen Formulierung darstellen, andererseits soll ein Vergleich der Umweltbelastung bezüglich Entsorgung und Herstellung neuer Produkte mitberücksichtigt werden.

Art. 30e Abs. 2

Die Bewilligungspflicht von Abfallanlagen, einschliesslich Deponien, wird neu statt in Artikel 30e in Artikel 30h Absatz 1 geregelt.

Art. 30h Abfallanlagen

Bis anhin bestand bei Abfallanlagen einzig für Deponien eine Rechtsgrundlage auf Bundesebene für eine Bewilligungspflicht.

Absatz 1 hält in Abweichung zum Wortlaut des bestehenden Artikels 30e Absatz 2 USG fest, dass nebst den Deponien neu auch die Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsabfällen und Abfällen vergleichbarer Zusammensetzung (KVA) für die Errichtung und den Betrieb eine Bewilligung des Kantons brauchen. Weiter legt Absatz 1 die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung durch den Kanton fest. Dies ist einerseits der Nachweis, dass die Errichtung und der Betrieb solcher Anlagen notwendig ist («Bedarfsnachweis») und andererseits die Gewähr, dass durch die Anlage die Umwelt und die Gesundheit des Menschen nicht gefährdet werden. Für KVA, die heute noch über keine kantonale Betriebsbewilligung verfügen, legt der Bundesrat mit in Krafttreten von Artikel 30h Absatz 1 USG auf Verordnungsstufe Übergangsfristen fest. Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, weitere Bewilligungsvoraussetzungen auf Verordnungsstufe festzulegen.

Deponien und Verbrennungsanlagen für Siedlungsabfälle sind explizit der Bewilligungspflicht unterstellt, weil diese der kantonalen Planungspflicht unterliegen. Nebst den KVA sind die Deponien die raumplanerisch relevantesten Abfallanlagen.

Absatz 2 soll es künftig dem Bundesrat ermöglichen, nach ausreichenden Vorabklärungen und Nachweis eines rechtlichen Regulierungsbedarfs weitere Anlagen zur Entsorgung von Abfällen der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Die entsprechenden Bewilligungen sind durch den Kanton zu erteilen. Im Fokus der anstehenden Abklärungen für eine zukünftige Bewilligungspflicht stehen Kompostier- und Vergärungsanlagen, Bauabfallbehandlungsanlagen und mobile Abfallbehandlungsanlagen. Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung ist unter anderem die Gewährleistung der stofflichen und energetischen Verwertung von Abfällen nach Artikel 30d USG. Die Konkretisierung der Bewilligungspflicht für weitere Abfallanlagen kann zu gegebener Zeit im Rahmen einer Revision der TVA erfolgen.

Der Bundesrat erlässt gestützt auf Artikel 30h Absatz 3 USG weitere konkrete – im wesentlichen technische und organisatorische – Vorschriften über Abfallanlagen, welche für die Bewilligungserteilung eingehalten werden müssen. Die Konkretisierung dieser Vorschriften wird in der zurzeit laufenden Totalrevision der TVA vorgenommen und dort, wo notwendig, mit entsprechenden Vollzugshilfen ergänzt. Es sind dies insbesondere die in der jeweiligen Anlage zur Entsorgung zugelassenen Abfälle, die Deponietypen, die bei einer Deponie zum Abschluss und zur Nachsorge erforderlichen Massnahmen, die Befristung der Bewilligungen, die Betriebsregle-

mente und die Materialbuchhaltung der Anlagen sowie die Ausbildung des in der Anlage beschäftigten Personals.

Viele der Abfallanlagen verfügen bereits über kantonale Betriebsbewilligungen. Mit der Bewilligungspflicht auf Bundesebene soll es dem Bundesrat ermöglicht werden, die Voraussetzungen zur Erteilung der Bewilligung von Abfallanlagen im Hinblick auf die Erhöhung der Rohstoff- und Energieeffizienz unter Einbezug der entsprechenden kantonalen Regelungen und Kenntnisse zu harmonisieren (Abs. 3).

Art. 32a^{bis} Vorgezogene Entsorgungsgebühr

Die Ergänzung in Absatz 1 (letzter Satz) soll es künftig dem Bundesrat ermöglichen, dass aus dem Ertrag der vorgezogenen Entsorgungsgebühr (VEG) auch Vollzugskosten (einschliesslich Aufsichtskosten) des Bundes im Bereich der VEG durch die Gebühr finanziert werden können. Diese Regelung ist analog zu Artikel 38 des CO₂-Gesetzes (Verwendung der Erträge) und zu Artikel 35a Absatz 9 USG (Lenkungsabgaben auf flüchtigen organischen Verbindungen) formuliert.

Die Aufsicht über die mit der VEG betrauten Organisationen ist in den jeweiligen Verordnungen geregelt. So ist zum Beispiel die Aufsicht der Organisation zur Erhebung, Verwaltung und Verwendung der Gebühr des Bundes auf Batterien in der ChemRRV festgelegt. Durch die Gebühr wird die Entsorgung finanziert, aber auch die Information, insbesondere zur Förderung des Rücklaufs von Batterien.

Es ist davon auszugehen, dass mit den Massnahmen zur Förderung der Verwertung zusätzlich zu den bereits bestehenden VEG-Systemen im Bereich Batterien und Glas weitere VEG zur Finanzierung der Kosten aus der Rücknahme, Logistik und Verwertung notwendig werden (zum Beispiel in den Bereichen Getränkeverpackungen, Plastik). Die bereits bestehenden Aufsichts- und Vollzugsaufgaben des Bundes im Bereich VEG werden dementsprechend in weiteren Bereichen anfallen. Mit den bereits bestehenden VEG-Systemen und der kommenden Einführung einer VEG im Rahmen der Revision der VREG ist mittelfristig mit den Kosten für eine Vollzeitstelle zu rechnen. Aufsichts- und Vollzugskosten fallen insbesondere bei den folgenden Aufgaben an:

- Beaufsichtigung der beauftragten privaten Organisation für die Erhebung und Verteilung der VEG;
- Abstimmung und Sicherstellung der einheitlichen Kommunikation rund um die Rücknahmesysteme gestützt auf die entsprechende Abfallbewirtschaftungspolitik des Bundes;
- Regelmässige Überprüfung der Rücknahmesysteme auf ihre Nachhaltigkeit und ökologische Bedeutung;
- Sicherstellung und Kontrolle der Überprüfung des Marktes hinsichtlich Einhaltung der VEG-Regelungen;
- Sicherstellung der einheitlichen Durchsetzung der VEG-Regelungen für die verschiedenen betroffenen Separatsammlungen;
- Zusammenarbeit mit den privaten Organisationen bei der periodischen Festlegung der VEG-Ansätze.

Die notwendigen konkretisierenden Regelungen zu weiteren möglichen VEG z.B. in den Bereichen Getränkeverpackungen oder Kunststoffhohlkörperverpackungen können in der geplanten neuen Bundesverordnung über Verpackungen erfolgen (siehe hierzu Ziff. 4.1.3).

Art. 32b Abs. 1

In der französischen Fassung des USG bedarf es aus sprachlichen Gründen einer Anpassung des Begriffs «Nachsorge». Dieser wird neu übersetzt mit «gestion après fermeture». In der italienischen Fassung heisst dies neu «manutenzione postoperativa».

2. Titel, 7. Kapitel: Reduktion der durch Rohstoffe und Produkte verursachten Umweltbelastung

Mit diesem neuen Kapitel im bestehenden Titel «Begrenzung der Umweltbelastung» wird dem in Artikel 10*h* USG verankerten zusätzlichen Grundsatz Rechnung getragen, dass die Umweltbelastung, die durch in der Schweiz konsumierte Rohstoffe und Produkte ausgelöst wird, reduziert werden soll. Dabei wird auch die im Ausland verursachte Umweltbelastung mitberücksichtigt.

Besonders zu beachten gilt es das Verhältnis zum THG und zum spezialgesetzlichen Produktsektorrecht:

Verhältnis zum THG: Nach dem THG gilt, dass technische Vorschriften so auszugestalten sind, dass sie sich nicht als Behinderungen des grenzüberschreitenden Verkehrs auswirken (Art. 4 Abs. 1 THG). Neue technische Vorschriften orientieren sich an den entsprechenden Bestimmungen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz. Abweichungen von diesem Grundsatz sind zulässig, soweit überwiegende öffentliche Interessen dies erfordern, sie weder Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen und verhältnismässig sind (Art. 4 Abs. 3 THG). Bei Ausführungsbestimmungen zu Artikel 35*f* USG sowie bei Artikeln 35*d* USG sind, soweit es hierbei um Kennzeichnungen am Produkt geht, die Grundsätze des THG sowie die internationalen Verpflichtungen zu beachten. Die unter diesem Kapitel vorgesehenen Ausführungsbestimmungen sind somit im Einklang mit dem THG auszugestalten. Wo angezeigt, ist bei einer Einführung von Marktzulassungsbestimmungen eine Ausnahme unter dem «Cassis de Dijon»-Prinzip nach Artikel 16*a* Absatz 2 THG zu schaffen, damit die Bestimmungen nicht durch Produkte aus der EU oder dem EWR unterlaufen würden.

Verhältnis zum spezialgesetzlichen Produktsektorrecht: Die Massnahmen sollen jeweils im Einklang und in Abstimmung mit der sektoriellen Produktegesetzgebung festgelegt werden, z.B. dem Landwirtschaftsrecht. Soweit möglich und sinnvoll sollen die bestehenden Regelungen in der entsprechenden Produktegesetzgebung ergänzt werden.

Art. 35d Information über Produkte

Mit diesem Artikel werden neu die Umweltinformationen über Produkte geregelt, also beschreibende Informationen zu den Umwelteigenschaften von Produkten. Umweltlabels, welche die Erfüllung spezifischer Umweltkriterien auszeichnen, sind

hier nicht angesprochen. Mit diesem Artikel sollen im Einklang mit internationalen Vorschriften die Umweltinformationen über Produkte verbessert werden, sodass Konsumentinnen und Konsumenten vor allem Produkte wählen können, welche gegenüber anderen Produkten einen bedeutenden Umweltvorteil aufweisen. Bei der Umsetzung dieses Artikels werden insbesondere auch die weiteren Entwicklungen in der EU berücksichtigt.

Absatz 1: Im Einklang mit internationalen Vorschriften kann der Bundesrat Hersteller, Importeure und Händler dazu verpflichten, über die Auswirkungen auf die Umwelt durch Produkte, welche im Verlauf ihres Produktlebenszyklus in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen, zu informieren. Der Bundesrat bestimmt, welche Produkte von dieser Pflicht erfasst werden und ab welchem Handelsvolumen Hersteller, Importeure und Händler von dieser Pflicht betroffen sind, sofern international entsprechende Vorschriften bestehen. Auch die Vorgaben der Methode zur Beurteilung der Auswirkungen auf die Umwelt und zur Information der Ergebnisse werden in Abstimmung mit internationalen Standards festgelegt. Basis hierzu sind insbesondere die Ergebnisse der EU-Pilotprojekte zur ökologischen Bewertung von Produkten.

Absatz 2: Der Bund sorgt für die Bereitstellung von Grundlagen einerseits in Form von Empfehlungen für qualitativ gute, transparente Produktumweltinformationen, andererseits aber auch durch die Unterstützung von Hintergrunddatenbanken und Methoden zur Beurteilung der Umweltwirkung von Produkten. Des weiteren beteiligt sich der Bund im Rahmen der EU-Pilotprojekte an der Ausarbeitung von Produktkategorieeregeln; diese Regeln dienen als Anleitung, wie für bestimmte Produktkategorien die Umweltwirkung ermittelt werden kann. Die Produktkategorieeregeln dienen einer einheitlichen und für die Unternehmen vereinfachten Umweltbewertung.

Art. 35e Berichterstattung über Rohstoffe und Produkte

Mit diesem Artikel können neu Anforderungen an die Berichterstattung über gewisse Rohstoffe und Produkte bzw. Produktgruppen von Herstellern und Händlern festgelegt werden. Ziel ist es, das Warenangebot aus ökologischer Sicht zu verbessern.

Mit Absatz 1 Buchstabe a kann der Bundesrat Hersteller und Händler dazu verpflichten, dem Bund Bericht zu erstatten, in welchem Ausmass international anerkannte Standards oder die Kriterien dieser Standards beim Anbau oder bei der Herstellung bestimmter Rohstoffe und Produkte eingehalten werden. International anerkannte Standards sind etablierte und weltweit angewendete internationale Standards wie z.B. bei Palmöl der Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) oder bei Fischen der Marine Stewardship Council (MSC).

Mit Absatz 1 Buchstabe b können Hersteller und Händler dazu verpflichtet werden darüber zu berichten, mit welchen Optimierungsmassnahmen Umweltauswirkungen von ökologisch bedeutenden Prozessen in der Wertschöpfungskette gesenkt werden konnten. Optimierungsmassnahmen können beispielsweise die Reduktion von Flugtransporten bei Früchten oder Gemüse oder die Reduktion umweltschädlicher Chemikalien bei der Färbung von Textilien sein. Die Optimierungsmassnahmen können anhand der Relevanzanalyse und anhand von wirksamen und effizienten Massnahmen von fortschrittlichen Unternehmen identifiziert werden.

Die für die Berichterstattung relevanten Standards und Optimierungsmassnahmen innerhalb der Wertschöpfungskette basieren auf den im Dialog mit den Unternehmen erarbeiteten Vereinbarungen.

Absatz 2 bestimmt, welche konkreten Regelungen der Bundesrat im Rahmen des Ausführungsrechts erlassen müsste. Gemäss Buchstabe a legt er fest, welche Kategorien von Herstellern und Händlern von der Bestimmung betroffen sind. Betroffen sind relevante Marktakteure, um eine Marktabdeckung von 80–90 Prozent sicherzustellen. Da die Berichterstattung auf bestehende Standards begrenzt ist, wird der Aufwand auch für kleinere Marktakteure (KMU) verhältnismässig. Es ist vorgesehen, kleine Betriebe mit geringem Handelsvolumen von der Berichterstattungspflicht auszunehmen (z.B. Bäckereien, Hofläden).

Gemäss Buchstabe b legt der Bundesrat die Rohstoffe und Produkte fest, über welche Bericht zu erstatten ist. Die Auswahl der relevanten Rohstoffe und Produktgruppen wird anhand ökologischer, sozialer und ökonomischer Kriterien vorgenommen (Relevanzanalyse). Relevante Rohstoffe sind beispielsweise Torf, Baumwolle, Soja (Schrot, Bohnen, Öl), Kaffee, Kakao, Palmöl (inkl. Kerne), Fische und Meeresfrüchte, Tee, Raps- und Sonnenblumenöl, Weizen oder Zucker. Relevante Produktgruppen sind beispielsweise Textilien, pflanzliche Öle und Fette, Reinigungsmittel und Papier. Betroffen sind also primär Güter des täglichen Bedarfs, die zur Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen. Nicht betroffen sind z.B. Investitionsgüter, Geräte und Fahrzeuge. Im Fokus liegen diejenigen Rohstoffe und Produktgruppen, die Gegenstand von Vereinbarungen sind.

Der Bundesrat macht gemäss Buchstaben c und d Vorgaben über Form und Inhalt der Berichterstattung sowie über deren Veröffentlichung. Er orientiert sich dabei an bereits bestehenden und bewährten Standards zur Berichterstattung, zum Beispiel am Standardformular der Global Reporting Initiative Guidelines (GRI). Die Berichte sollen einfach gehalten werden und sich auf bestehende Berichterstattungssysteme der Unternehmen abstützen. Die Unternehmen sollen dem Bund jährlich Bericht erstatten. Die Berichterstattung soll verifiziert werden, beispielsweise über ein Audit.

Die Fortschritte werden vom Bund pro Rohstoff und Produktgruppe sowie pro Unternehmen in einer Form öffentlich kommuniziert, welche keinen Rückschluss auf einzelne Betriebsergebnisse ermöglicht. Damit wird ein Unternehmens-Benchmarking ermöglicht.

Art. 35f Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten

Die «Kann»-Formulierung von Artikel 35f stellt sicher, dass der Bundesrat solche Einschränkungen nur fallweise in Betracht zieht und unter Berücksichtigung von Artikel 41a Absatz 3 USG nur dann erlässt, wenn freiwillige Massnahmen der Wirtschaft nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben, wenn Trittbrettfahrer nicht verhindert werden können, wenn entsprechende Regelungen verhältnismässig und wirtschaftlich tragbar sind und diese Regelungen mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz in Einklang stehen (z.B. WTO-Recht). Insbesondere wird hier auch auf Entwicklungen in der EU Rücksicht genommen werden. Zudem berücksichtigt der Bundesrat dabei die Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit.

Absatz 1: Dieser Absatz erteilt dem Bundesrat die notwendige Kompetenz, um die Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten festzulegen, und präzisiert den Geltungsbereich. Beim Erlass entsprechender Regelungen berücksichtigt der Bundesrat international anerkannte Standards. Eine allgemeine Formulierung von Artikel 35f Absatz 1 stellt sicher, dass bei allfälligen zukünftigen Regelungen (zum Beispiel bei Torf) auf Gesetzesebene nicht einzelne Produkte oder Listen von Gütern aufgeführt werden müssen. Im Interesse der betroffenen inländischen Branchen ist es zudem wichtig, dass exportrelevante Regelungen der EU innert der erforderlichen Frist in Kraft gesetzt werden können. Dies kann mit der allgemeinen Formulierung auf Gesetzesebene besser sichergestellt werden.

Welche Tätigkeit als Inverkehrbringen gilt, soll auf Verordnungsebene definiert werden. Je nach Rohstoff oder Produkt soll dabei auf massgebende Rechtsvorschriften wie beispielsweise die EU-Holzhandelsverordnung Rücksicht genommen werden.

Buchstabe a orientiert sich daran, ob die Rohstoffe und Produkte im Einklang mit den anwendbaren Umweltvorschriften des Ursprungslandes angebaut, abgebaut, hergestellt oder gehandelt worden sind. Soweit möglich legt der Bundesrat die Anforderungen in der jeweiligen sektoriellen Produktgesetzgebung fest und stimmt diese mit dort festgelegten, bereits bestehenden Vorgaben ab. Diese Regelung dient auch als Grundlage für die Umsetzung einer der EU-Holzhandelsverordnung äquivalenten Regelung. Mit der Verordnung soll verhindert werden, dass Holzprodukte in Verkehr gesetzt werden, deren Holz aus illegalem Holzeinschlag stammt. Die Legalität wird über die einschlägigen Rechtsvorschriften des Herkunftslandes für nachfolgende Bereiche definiert: Holzeinschlagrechte in per Gesetz bekanntgegebenen abgesteckten Gebieten, Zahlungen für Einschlagsrechte und Holz, umwelt- und forstrechtlicher Vorschriften soweit sie unmittelbar mit dem Holzeinschlag zusammenhängen, Landnutzungs- und Grundbesitzrechte Dritter, die vom Holzeinschlag berührt sind, und Handel und Zoll, sofern der Forstsektor davon betroffen ist.

Mit Buchstabe b soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten, welche in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen, festlegen zu können. Damit soll sichergestellt werden, dass in der Schweiz in Verkehr gebrachte Produkte und Rohstoffe minimalen ökologischen Anforderungen entsprechen. Der Geltungsbereich möglicher Anforderungen beschränkt sich auf Rohstoffe und Produkte, deren Anbau, Abbau oder Herstellung in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen. Mit dieser Beschränkung wird sichergestellt, dass mit der Regelung auch eine entsprechende ökologische Wirkung erzielt werden kann. Die Präzisierung des Geltungsbereichs, ab wann eine Umweltwirkung erheblich ist, kann nicht allgemein für alle Rohstoffe und Produkte festgelegt werden sie erfolgt stufengerecht in Ausführungsbestimmungen. Eine Umweltwirkung könnte beispielsweise dann erheblich sein, wenn der Anbau von Palmen zur Palmölgewinnung in erheblichem Masse mit der Umnutzung von Flächen mit grosser biologischer Vielfalt verbunden ist oder innerhalb nationaler oder internationaler Schutzgebiete stattfindet.

Absatz 2: Im Bereich des illegalen Holzhandels soll – in Analogie zur EU-Holzhandelsverordnung – ein Verbot für das Inverkehrbringen für illegal geschlagenes Holz erlassen werden (Art. 4 Abs. 1 der EU-Verordnung). Aber auch für gewisse andere Rohstoffe und Produkte könnte ein Verbot für das Inverkehrbringen notwendig werden, falls Vereinbarungen nicht zum Ziel führen. In gewissen Fällen kann

der Bundesrat das Inverkehrbringen auch einer Bewilligungspflicht unterstellen (z.B. bei den biogenen Treibstoffen).

Absatz 3: In den Fällen, in welchen der Bundesrat eine Bewilligungspflicht oder ein Verbot nach Absatz 2 – zum Beispiel für illegal geschlagenes Holz – eingeführt hat, kann es erforderlich sein, Daten zu bearbeiten, zu speichern und unter den Kontrollbehörden auszutauschen sowie gegebenenfalls mit ausländischen Behörden z.B. des Zolls bzw. mit internationalen Behörden zusammenzuarbeiten und dabei unter Umständen besonders schützenswerte Personendaten (etwa über administrative oder strafrechtliche Sanktionen) bekanntzugeben. Dies unter der Voraussetzung, dass die Bekanntgabe von Informationen für den Vollzug von Absatz 2 erforderlich ist und die Empfänger der Daten an ein Amtsgeheimnis gebunden sind, das demjenigen im schweizerischen Recht entspricht. Weiter sind die Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Datenbekanntgabe nach Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁸⁰ über den Datenschutz (DSG) zu beachten. Personendaten dürfen nur dann ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Person nicht schwerwiegend gefährdet wird.

Diese neue datenschutzrechtliche Bestimmung ergänzt Artikel 47 Absatz 4 und ermöglicht im Anwendungsbereich von Artikel 35f entsprechend den oben erwähnten Voraussetzungen die Weitergabe von Daten an ausländische bzw. internationale Behörden.

Art. 35g Sorgfaltspflicht

Absätze 1 und 2: Die Regelungen zur Sorgfaltspflicht sollen sicherstellen, dass Einschränkungen beim Inverkehrbringen gewisser Rohstoffe und Produkte gemäss Artikel 35f auch tatsächlich umgesetzt werden. Die Voraussetzungen sollen sich insbesondere an der EU-Holzhandelsverordnung orientieren, welche den Erstinverkehrbringer von Holzzerzeugnissen im EU-Binnenmarkt dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass das von ihm in Verkehr gebrachte Holz oder die von ihm in Verkehr gebrachten Holzzerzeugnisse nicht aus Holz bestehen, welches illegal geschlagen wurde. Zur Sorgfaltspflicht gehören das Sammeln von vorgegebenen Informationen (Dokumentationspflicht), eine Risikobeurteilung und gegebenenfalls Massnahmen zur Risikominderung (siehe Art. 5 EU-Holzhandelsverordnung). Absatz 2 Buchstabe c dient auch dazu, die Rückverfolgbarkeit von Produkten und Rohstoffen über die Erstinverkehrbringer sicherstellen.

Im Bereich Holz soll sich die Sorgfaltspflicht insbesondere an Risikobewertungsverfahren orientieren, mit deren Hilfe der Marktteilnehmer das Risiko, dass Holz oder Holzzerzeugnisse aus illegalem Holzeinschlag in Verkehr gebracht wird bzw. werden, analysieren und bewerten kann. Beispiele dafür sind die Zusicherung, dass die geltenden Rechtsvorschriften eingehalten werden, oder die Häufigkeit des illegalen Holzeinschlags im betroffenen Land oder bei spezifischen Baumarten (vgl. entsprechend Art. 6 Abs. 1 Bst. b EU-Holzhandelsverordnung).

Absatz 2 Buchstabe e: Mit der Einführung einer der EU äquivalenten Holzhandelsregelung sollen Marktteilnehmer die Möglichkeit haben, sich in ihren Sorgfaltspflichten von geeigneten Organisationen unterstützen lassen zu können (Überwachungsorganisationen). Dabei benützen Marktteilnehmer Sorgfaltspflichtsysteme (Due Diligence-Systems) der genannten Organisationen. Letztere kontrollieren die

80 SR 235.1

Anwendung und halten die Sorgfaltspflichtsysteme auf dem neuesten Stand. Diese (privatrechtlichen) Organisationen müssen von den Vollzugsbehörden gemäss definierten Anforderungen anerkannt sein.

Absatz 3: Wenn mit der EU zu einem späteren Zeitpunkt die Gleichwertigkeit der gesetzlichen Bestimmungen in der EU und in der Schweiz vertraglich festgehalten werden kann, wird der Importeur von Holzereugnissen von der Schweiz in die EU nicht mehr den Sorgfaltspflichten unterliegen, da die Weitergabe dieses aus der Schweiz importierten Holzes oder dieser Holzereugnisse nicht mehr als Inverkehrbringung gelten werden. Damit kann ein unnötiger administrativer Aufwand vermieden werden.

Art. 35h Rückverfolgbarkeit

Hersteller, Importeure und Händler können verpflichtet werden, die Namen ihres vorgelagerten Lieferanten und nachgelagerten Käufers zu dokumentieren. Damit soll die Rückverfolgbarkeit von Produkten und Rohstoffen sichergestellt werden. Die Pflicht zu Offenlegung beschränkt sich dabei auf eine Stufe vorwärts und eine Stufe rückwärts.

3. Titel, 1. Kapitel: Vollzug

Art. 39 Sachüberschrift und Abs. 3 Ausführungsvorschriften, völkerrechtliche Vereinbarungen und Zusammenarbeit mit Organisationen

In den letzten Jahren wurden mehrere nationale und internationale Organisationen gegründet, welche die Harmonisierung und die Umsetzung einer wachsenden Anzahl von Umweltvorschriften fördern. Ein Beispiel dafür ist das europäische Netzwerk IMPEL (European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law), welchem die Schweiz im Jahr 2012 beigetreten ist. Die Kosten, die der Schweiz aus diesem Beitritt entstehen sind klein (rund 5000 Franken pro Jahr), der Nutzen ist hingegen gross. Die Mitgliederbeiträge werden über bestehende Mittel des BAFU finanziert, und die Mitgliedschaft führt deshalb beim Bund weder in personeller noch in finanzieller Hinsicht zu einem Mehrbedarf. Nach der konstanten und einheitlichen Praxis der Bundesbehörden erfordert der Beitritt der Schweiz zu einer nationalen oder internationalen Organisation eine formellgesetzliche Grundlage. Mit dem neuen Artikel 39 Absatz 3 USG wird eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen.

Art. 41 Abs. 1

Nach Artikel 36 USG obliegt der Vollzug der Vorschriften des USG den Kantonen. Soll der Bund Vorschriften vollziehen, muss er dies in Artikel 41 ausdrücklich regeln. Der Vollzug der Artikel 35e–35h soll durch den Bund erfolgen. Er kann für bestimmte Teilaufgaben nach Artikel 41 Absatz 1 letzter Satzteil die Kantone beziehen.

Art. 41a Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

Die bestehende Rechtsgrundlage, wonach der Bund freiwillige Branchenvereinbarungen fördern kann, betrifft einseitige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, die der Staat informell anerkennt. Damit freiwillige Branchenvereinbarungen die polizeirechtlichen und ökonomischen Instrumente optimal ergänzen können, soll der Bund die Möglichkeit haben, mit der Wirtschaft direkt Vereinbarungen mit mengenmässigen Zielen und entsprechenden Fristen abzuschliessen. Entsprechend wird Artikel 41a Absatz 2 USG ergänzt. Mit dieser Ergänzung von Artikel 41a soll hervorgehoben werden, dass sich die öffentliche Hand noch stärker als bisher auf ein partnerschaftliches Zusammenwirken mit der Wirtschaft einlässt. Insbesondere im Bereich Konsum und im Bereich Abfälle sind solche Vereinbarungen vorgesehen. Die für die Umsetzung der Vereinbarungen notwendigen Elemente wie Anforderungen an die Berichterstattung werden in den Vereinbarungen geregelt. Zeigt sich, dass Vereinbarungen nicht eingehalten werden oder dass relevante Unternehmen der betreffenden Branche sich nicht an den Vereinbarungen beteiligen wollen, kann der Bund entsprechende Ausführungsvorschriften erlassen, beispielsweise für die Berichterstattungspflicht nach Artikel 35e und für die von den Unternehmen einzuhaltenden Ziele.

3. Titel, 2. Kapitel: Förderung

Art. 49 Abs. 1

Gegenüber der heutigen «Kann»-Formulierung wird die Verbindlichkeit der Förderung der Aus- und Weiterbildung von Personen, die mit Aufgaben nach diesem Gesetz betraut sind, erhöht.

Die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen ist in der Regel (und gemäss dem Berufsbildungsgesetz) eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt. Durch die Ergänzung in «Zusammenarbeit mit den Kantonen» wird klargestellt, dass der Bund nicht alleine, sondern gemeinsam mit den Kantonen, für den Vollzug dieses Gesetzesauftrags verantwortlich ist. Dies ermöglicht den Kantonen eine aktive Mitgestaltung bei der Förderung der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften. Mit diesen Anpassungen wird die Formulierung mit anderen zielverwandten Gesetzen wie dem CO₂-Gesetz oder dem Energiegesetz vom 26. Juni 1998⁸¹ (EnG) abgestimmt. Die Koordination mit den Massnahmen und Aktivitäten dieser Gesetze ist sicherzustellen, und Synergiepotenziale sind zu nutzen.

Art. 49a Information und Beratung

Mit Artikel 49a USG wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, um zur Schonung der Ressourcen und zur Förderung der Ressourceneffizienz Informations- und Beratungsprojekte sowie den Austausch und die Koordination zwischen den Projekten unterstützen zu können. Neben der Erfüllung des Bundesauftrages zur Information und Beratung über die Umweltbelastung und Ressourceneffizienz in Artikel 10e Absatz 1 und 3 soll der Bund so wichtige Initiativen Dritter unterstützen und fördern

⁸¹ SR 730.0

können. Die Finanzhilfen dürfen dabei 40 Prozent der Kosten nicht übersteigen. Beispiele für Initiativen Dritter sind Informationsprojekte (z.B. Labelinfo.ch), Expositionen und Kampagnen zu Themen der Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz oder die Weiterentwicklung internationaler Standards. Die Massnahmen zur Reduktion der durch Rohstoffe und Produkte verursachten Umweltbelastung basieren zu einem grossen Teil auf den Kriterien internationaler Standards. Dadurch wird die Kompatibilität mit internationalen Handelsbestimmungen gewährleistet. Verschiedene internationale Standards decken aber noch nicht alle umweltrelevanten Aspekte ab. So sind beispielsweise im international anerkannten Standard für nachhaltig produziertes Palmöl (RSPO) Brandrodungen nicht berücksichtigt.

Die Förderung von Information und Beratung im Bereich der Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz grenzt sich klar ab von vergleichbaren Aufgaben in anderen Politikbereichen, beispielsweise in der Energiepolitik, wo die Förderung im EnG geregelt ist. Die Koordination zwischen den Politikbereichen ist zu gewährleisten, und allfällige Synergiepotenziale sind zu nutzen.

Art. 53 Abs. 1 Bst. a^{bis}

Gegenüber der heutigen Formulierung, welche finanzielle Beiträge an internationale Organisationen oder Programme im Bereich des internationalen Umweltschutzes ermöglicht, können neu auch internationale Institutionen unterstützt werden, welche die Grundlagen für eine ressourceneffiziente Wirtschaft erarbeiten und nicht zu den entwicklungspolitisch ausgerichteten Institutionen gehören. Diese müssen somit nicht im internationalen Umweltschutz im engeren Sinne tätig sein, sondern können auch Aktivitäten im Zusammenhang mit der Schonung und der nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen ausüben, welche ebenfalls zum Schutz der Umwelt beitragen. Dadurch wird die nationale und internationale Entwicklung hin zur Förderung der Ressourceneffizienz, welche durch Artikel 10*h* USG im Gesetz aufgenommen wird, anerkannt. Auch die Möglichkeit, dass der Bund internationalen Institutionen Beiträge gewährt, wird im Gesetz vorgesehen. Diese erwähnten neuen Finanzierungsmöglichkeiten beziehen sich insbesondere auf die Förderung des Erfahrungsaustausches und der Politikentwicklung auf internationaler Ebene und sind deshalb nicht den öffentlichen Entwicklungsgeldern (ODA) anrechenbar.

5. Titel: Strafbestimmungen

Art. 60 Abs. 1 Bst. r

Verletzungen von Vorschriften über die Beschränkung der Einfuhr von Produkten nach den Artikeln 35*f*–35*g* sollten als Vergehen nach Artikel 60 USG qualifiziert werden. Damit sollen Verstösse gegen Verhaltensnormen bestraft werden können, die immerhin eine abstrakte Gefährdung für Mensch und Umwelt bewirken können (z.B. das Inverkehrbringen von Produkten, die im Herkunftsland illegal gerodet werden oder bei deren Verarbeitung Chemikalien verwendet werden, die anschliessend in grossem Umfang in Gewässer gelangen). Zum Vergleich sei darauf verwiesen, dass nach Artikel 42 Absatz 1 des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991⁸² eine

illegale Rodung in der Schweiz ebenfalls als Vergehen gilt. Bei leichten Fällen können Strafen am unteren Ende des Strafmasses gesprochen werden.

Art. 61 Abs. 1 Übertretungen

Buchstabe l: In der französischen Fassung des USG bedarf es aus sprachlichen Gründen einer Anpassung des Begriffs «Nachsorge». Dieser wird neu übersetzt mit «gestion après fermeture». In der italienischen Fassung heisst dies neu «manutenzione postoperativa».

Buchstaben m^{bis} und m^{ter}: Es ist sachgerecht, die Verletzung der übrigen neu im USG eingefügten Vorschriften (die Information über Produkte nach Art. 35d, die Berichterstattung über Rohstoffe und Produkte nach Art. 35e sowie die Rückverfolgbarkeit von Rohstoffen und Produkten nach Art. 35h) in strafrechtlicher Hinsicht bei den Übertretungen anzusiedeln.

4.3 Auswirkungen

4.3.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Der Finanzbedarf ab 2017 bzw. ab Inkrafttreten der Gesetzesrevision wird für die Unterstützung von Massnahmen für die Grüne Wirtschaft benötigt. Nach heutiger grober Schätzung ist für die Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen mit rund 10–14 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen.

Die Mittel werden für die Förderung von Projekten (z.B. Leuchtturmprojekte im Bereich Abfall und Rohstoffe, Projekte zur Schliessung von noch offenen Stoffkreisläufen) und von Sensibilisierungsmassnahmen (6–7 Millionen Franken), von Vereinbarungen (1–2 Millionen Franken für die Umsetzung, Betreuung, Kontrolle, Kommunikation der Ergebnisse) sowie von internationalen Aktivitäten (2.5–4 Millionen Franken zur Unterstützung von internationalen Organisationen sowie zur Durchführung von Konferenzen in der Schweiz) benötigt. Weiter sind Finanzmittel für den Betrieb der Plattform und die Vernetzung der Akteure notwendig (rund 0.5 Millionen Franken). Für die Verstärkung der Aus- und Weiterbildung von Fachleuten ist mit rund 0.5 Millionen Franken zu rechnen. Insbesondere Sensibilisierungsmassnahmen, Leuchtturmprojekte und die Durchführung von Konferenzen in der Schweiz sollen durch Bundesgelder und durch Drittmittel (Wirtschaft, Stiftungen, etc.) finanziert werden.

Der konkrete Finanzbedarf kann erst nach der parlamentarischen Debatte abgeschätzt werden. Falls das Parlament Massnahmen streicht, reduziert sich der Finanzbedarf entsprechend.

Personelle Auswirkungen

Der personelle Bedarf für die Umsetzung der vorgeschlagenen USG-Revision ab 2017 bzw. ab Inkrafttreten der USG-Änderung ist erst grob abschätzbar. Der genaue Bedarf ist abhängig von der parlamentarischen Beratung und wird im Hinblick auf die Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes konkretisiert. Zu prüfen ist auch, welche Vorbereitungs- und Vollzungsaufgaben bei einem allenfalls gestaffelten Aufbau der Stellen zurückgestellt werden müssten. Mit den bestehenden personellen Ressourcen

allein können die neuen Aufgaben, die zu einer massgeblichen Senkung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen führen sollen, nicht bewältigt werden. Aus heutiger Sicht ist zur Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen mit einem Bedarf von rund einem Dutzend zusätzlicher Stellen zu rechnen. Falls das Parlament Massnahmen streicht, reduziert sich der Personalbedarf entsprechend.

Der personelle Mehrbedarf wird in den folgenden Bereichen anfallen:

Ziel und Berichterstattung

Um das Ziel der Ressourcenschonung in Form von messbaren und erreichbaren Zwischenschritten zu konkretisieren, müssen zum einen die wissenschaftlichen Grundlagen verbessert und zum anderen die Reduktionspotenziale für verschiedene Wirtschaftsbereiche mit den betroffenen Akteuren ermittelt werden. Zur Messung der Zielerreichung müssen geeignete Indikatoren entwickelt und erhoben werden (z.B. Footprint-Indikatoren). Dem Parlament und der Öffentlichkeit muss regelmässig Bericht erstattet werden. Für die Indikatoren wird auch die Mitwirkung des BFS erforderlich sein.

Abfall und Rohstoffe

In diesem Bereich stehen die Erarbeitung, die Umsetzung, das Monitoring und die Weiterentwicklung von Vereinbarungen zur Förderung der Verwertung von Verpackungen sowie die Erstellung der Verpackungsverordnung und deren Implementierung (Erstellung von Vollzugshilfen) im Vordergrund. Weitere neue Aufgaben sind die Optimierung der energetischen und stofflichen Nutzung von Abfällen in Abfallbehandlungsanlagen, die Datenbeschaffung und die Berichterstattung sowie für die Konzipierung und Umsetzung von Informations- und Sensibilisierungskampagnen insbesondere zum Schliessen von Stoffkreisläufen und zur Vermeidung von Littering.

Konsum und Produktion

Im Bereich der Produktumweltinformation werden für die laufende Verbesserung der Grundlagen für die Unternehmen zur Bewertung von ökologisch bedeutenden Produkten zusätzliche Ressourcen benötigt. Weitere Aufgaben ergäben sich bei der Einführung der Produktumweltinformation durch die EU, was aber abhängig ist von den Resultaten der laufenden EU-Pilotprojekte zur Verbesserung der Produktumweltinformation.

Bei den Vereinbarungen im Konsumbereich sind die Vereinbarungsgrundlagen in Zusammenarbeit mit den Unternehmen auszuarbeiten (u.a. Festlegen der einzuhaltenden Kriterien bzw. Standards, der zu erreichenden Ziele und des Monitorings), die Umsetzung zu begleiten, die Berichterstattung zu prüfen, die Ergebnisse zu veröffentlichen sowie die Standards für die einzelnen Produkte international abgestimmt weiterzuentwickeln.

Die Bestimmungen über Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten führen mit der Einführung einer der EU-Holzhandelsverordnung äquivalenten Regelung in der Schweiz zu Vollzugsaufgaben beispielsweise für Marktkontrollen und für die Überprüfungen und Rückverfolgung bei Verdachtsfällen. Für den effizienten Vollzug ist ausserdem das Mitwirken der Zollbehörden erforderlich.

Übergreifende Instrumente

Plattform Grüne Wirtschaft: Die wichtigsten Aufgaben umfassen den Aufbau und den Betrieb der Plattform (u.a. Organisation und Führung des Dialogs, Wissenstransfer, erarbeiten von Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Grünen Wirtschaft), die Vernetzung von Bund, Kantonen und privaten Akteuren (Vorbereitung und Durchführen von Sitzungen und Tagungen), die Abstimmung der Kommunikation der Akteure, die Vorbereitung und Begleitung von Sensibilisierungsmassnahmen sowie die kohärente Öffentlichkeitsarbeit. Der Stellenbedarf ist stark abhängig von der Organisations- und Finanzierungsform, die ab 2014 konkretisiert wird.

Internationales Engagement: Rund die Hälfte des schweizerischen Fussabdruckes fällt im Ausland an. Die Schweiz kann diese Probleme nicht allein lösen. Die Schweiz muss deshalb ihr Engagement für eine höhere Ressourceneffizienz international abstützen und stärken. Dafür setzen sich BAFU, EDA und SECO gemeinsam ein. Insbesondere sind eine bessere Vernetzung und die Optimierung des Wissensaustausches sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit europäischen und globalen Partnern nötig. Damit verbunden sind auch Reputationsgewinne und Marktchancen für schweizerische Unternehmungen. Verschiedene internationale Gefässe sollen dazu genutzt und der Green Economy-Cluster in Genf weiterentwickelt werden.

Bildung, Kommunikation und Recht: Die neuen Aufgaben umfassen die Förderung von Kompetenzen von Berufsleuten für eine Grüne Wirtschaft («green skills») durch die Revision bestehender und die Entwicklung neuer Berufsbilder, durch berufliche Weiterbildung sowie durch begleitende Massnahmen bei deren Umsetzung (u.a. Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen und Bildungsverantwortlichen). In der Kommunikation fallen zusätzliche Aufgaben für den Medienservice (Dokumentation) und die Medienauskünfte zu nationalen und internationalen Aktivitäten des Bundes im Zusammenhang mit einer Grünen Wirtschaft an, im Bereich Recht zusätzliche juristische Beratung der Fachabteilungen (u.a. juristische Begleitung von Vereinbarungen).

4.3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat nur geringe finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden. Der Vollzug der Massnahmen im Bereich Abfall und Rohstoffe liegt zum grossen Teil bei den Kantonen und Gemeinden. Leicht höhere Vollzugskosten sind für die Umsetzung der Massnahmen zur Effizienzsteigerung von Abfallanlagen zu erwarten und durch die Bewilligungspflicht, welche neben den Deponien zusätzlich auch für Kehrichtverbrennungsanlagen und allenfalls für weitere Anlagen zur Entsorgung von Abfällen gilt. Die Bewilligungserteilung ist Aufgabe der Kantone. Zusätzliche finanzielle Aufwendungen für Gemeinden könnten sich bei der Sammlung von Verpackungen aus dem Konsumbereich ergeben, wenn die Sammlung durch die Gemeinden (u.a. Belastung kommunaler Sammelstellen) ergänzt durch freiwillig vereinbarte Sammelsysteme des Detailhandels erfolgen soll. Es werden jedoch möglichst verursachergerechte Finanzierungslösungen angestrebt.

Personelle Auswirkungen

Im Bereich Abfall und Rohstoffe ist ein personeller Aufwand für die Information und Beratung der Unternehmen sowie die Durchsetzung und Kontrolle der neuen Regelungen gegeben. So spielen bei der Verwertung von Recyclingkies aus Aushub- und Ausbruchmaterial insbesondere die Information der Bauwirtschaft, klare Vollzugsvorschriften und deren konsequente Umsetzung durch die Kantone eine entscheidende Rolle für den Erfolg der Massnahme und letztlich dafür, dass die Verwendung des Recyclingkieses auf der Baustelle frühzeitig eingeplant wird.

Für die Kontrolle der Inverkehrbringung von Schweizer Holz werden die Kantone verantwortlich sein. Es ist aber nur mit einem geringfügigen personellen Mehraufwand zu rechnen, da die Überwachung der Erstinverkehrbringung von Schweizer Holz mit der bereits durch die Waldgesetzgebung vorgesehenen Schlagbewilligung und -kontrolle zusammenfallen kann. Ausserdem ist das Risiko für illegalen Holzeinschlag in der Schweiz durch den bestehenden Vollzug der für die Holznutzung und Waldbewirtschaftung relevanten Gesetzgebung vernachlässigbar und der entsprechende zusätzliche Kontrollaufwand entsprechend gering.

Falls die EU ab 2017 verbindliche Regelungen zur Produktumweltinformation erlässt, könnten auch in der Schweiz entsprechende Regelungen zum Tragen kommen. Die Verantwortung für den Vollzug läge teilweise bei den Kantonen (z.B. Prüfung ob Kennzeichnung ordnungsgemäss vorgenommen ist). Das BAFU würde die Kantone beim Vollzug unterstützen (z.B. Überprüfung der Angaben und der Berechnungen der Unternehmen).

Bei den Vereinbarungslösungen und bei der Berichterstattung der Unternehmen entsteht bei den Kantonen kein personeller Aufwand.

4.3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Massnahmen der USG-Revision sind auf dem Weg zu einer ressourcenschonenderen Wirtschaft ein wichtiger Schritt. Sie setzen in den Bereichen von Konsum und Abfall stark auf ein partnerschaftliches Vorgehen mit der Wirtschaft und berücksichtigen die wirtschaftliche Tragbarkeit sowie die internationale Entwicklung. Dies sorgt für tragfähige Lösungen auch für kleine und mittlere Unternehmen. Die vorgeschlagenen Kann-Bestimmungen im USG erlauben es, auf ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Umsetzung jeder einzelnen Massnahme zu achten, insbesondere auch auf die KMU-Verträglichkeit.

Vereinbarungslösungen haben sowohl im Konsumbereich als auch bei den Verpackungsabfällen Vorrang gegenüber Vorschriften. Beispiele aus dem Energiebereich (Branchenvereinbarungen in der Schweiz und in der EU) zeigen, dass partnerschaftliche Strategien erfolgreich umgesetzt werden können.⁸³ Mit den Massnahmen in den Bereichen Konsum und Produktion sowie Abfälle und Rohstoffe wird das Verursacherprinzip besser umgesetzt und mit der verstärkten Nutzung von Sekundärrohstoffen anstelle des Imports von Primärrohstoffen wird ein Beitrag zur Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft geleistet. Das internationale Engagement kann zu einer international verbindlicheren Politik führen, was nicht zuletzt für

⁸³ Vgl. bspw. Erläuternder Bericht vom 4. Mai 2011 zur Revision der Energieverordnung (EnV): Gerätevorschriften und Inverkehrbringen.

die Versorgung der Schweizer Wirtschaft mit Rohstoffen und für die exportabhängige Wirtschaft eine positive Wirkung hat.

Langfristig kann die Ressourcenschonung und eine höhere Ressourceneffizienz entlang der gesamten Wertschöpfungskette von Produkten einen Beitrag zur Kostensenkung leisten, Marktchancen auf wichtigen Zukunftsmärkten – zum Beispiel ressourcenschonende Technologien – eröffnen und somit die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt stärken. Werden die Umweltwirkungen sowie die vermiedenen externen Kosten durch die geringere Umweltbelastung in die Betrachtung einbezogen, so verbessert sich das Nutzen-Kosten-Verhältnis weiter.

Die Massnahmen der Vorlage können mittel- bis langfristig eine positive Wirkung auf die gesellschaftlichen Werte und die Solidarität zwischen den Generationen entfalten. Insbesondere die Massnahmen in den Bereichen Plattform Grüne Wirtschaft und freiwillige Initiativen, Informationen sowie im Bereich des internationalen Engagements tragen durch die Steigerung des Verantwortungsbewusstseins für unsere natürlichen Lebensgrundlagen dazu bei. Die Massnahmen im Bereich Konsum und Produktion stärken zudem ökologisch vorbildliche Unternehmen in den Produktionsländern (zum Beispiel Kooperativen von Kleinbauern).

Aufgrund der Ausgestaltung der meisten Massnahmen nach dem Subsidiaritätsprinzip und dem langfristigen Umsetzungshorizont kann von positiven Gesamtauswirkungen auf Wachstum und Arbeitsplätze ausgegangen werden.

4.3.4 Auswirkungen auf einzelne Branchen

Die Massnahmen im Bereich Konsum und Produktion sowie Abfälle und Rohstoffe haben Auswirkungen auf verschiedene Branchen. Die betroffenen Unternehmen und Branchen werden zur Konkretisierung und Umsetzung der Massnahmen eng einbezogen.

Bauwirtschaft

Die Bauwirtschaft ist insbesondere von der Massnahme zur Verwertung von Recyclingkies aus unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial betroffen, sofern es sich um Material handelt, dass zur Deponierung und nicht zur Verwertung – z.B. zur Auffüllung von Materialentnahmestellen und Terrainveränderungen – bestimmt ist. Da die Materialflüsse von Aushub und Ausbruch sehr gross sind (mit rund 40 Millionen Kubikmeter jährlich der grösste Abfallstrom in der Schweiz überhaupt, wobei nur ein geringer Anteil von ca. 5–10 Prozent verschmutzt ist), ist der Effekt zur Schonung von Primärkies und der lokal begrenzten Kapazitäten der Deponien bedeutend.

Die Kosten für Aushub- und Ausbruchentsorgung werden bereits heute von den Auftraggebern (Bauherren) getragen. Daher ist es sehr wahrscheinlich, dass auch allfällige zusätzliche Kosten auf sie überwältigt würden. Insbesondere bei einer frühzeitigen Planung des Bauwerks hinsichtlich der Minimierung der Aushubmenge direkt auf der Baustelle, der Verwertung des Aushubs – zum Beispiel Auffüllen von Kiesentnahmestellen, anstatt dass der Aushub auf Deponien gelangt – können die Kosten tief gehalten werden. Weiter zeigen die heute vorliegenden Informationen und Erfahrungen, dass das Recycling-Kies aus unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial gegenüber dem Primärkies auf dem Markt teilweise bereits kon-

kurrenzfähig sein kann. Dies wird insbesondere dadurch untermauert, dass einzelne Kiesgrubenbesitzer bereits heute erfolgreich bzw. zumindest kostendeckend nebst dem Primärkies auch Recyclingkies aus der Aufbereitung von Aushubmaterial auf dem Markt absetzen können. Deshalb werden die Mehrkosten durch die zusätzliche Kiesaufbereitung insgesamt gering ausfallen.

Abfallwirtschaft

Von den Massnahmen zur Verwertung von Metallen aus Rückständen der Abluft-, Abwasser- und Abfallbehandlung (Effizienzsteigerung von Abfallanlagen) sind insbesondere die 29 Kehrichtverbrennungsanlagen in der Schweiz betroffen. Die Verpflichtung, Abfälle sofern technisch möglich und wirtschaftlich tragbar optimal stofflich oder energetisch zu verwerten, kann relevante Investitionen nach sich ziehen. Heute werden den KVA jährlich 3,6 Millionen Tonnen Siedlungsabfälle angeliefert, die Almetalle im Wert von 100 Millionen Franken enthalten. Diese Abfälle können vermehrt zurückgewonnen und in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden. Hinzu kommt das Wertschöpfungspotenzial durch die verstärkte energetische Nutzung (Fernwärme, Strom) bei der Verbrennung der Siedlungsabfälle. So steckt in einer Tonne Siedlungsabfälle das Äquivalent von rund 300 Litern Heizöl.

Aber auch für übrige Abfallanlagen, wie beispielsweise Galvanisierungsbetriebe (Hydroxidschlämme) oder Biogasanlagen, sind Regelungen zur stofflichen und energetischen Effizienzsteigerung denkbar. Abfallanlagen werden versuchen, die Mehrkosten auf ihre Kundinnen und Kunden zu überwälzen. Insgesamt wird dies für die grosse Anzahl der Endkundinnen und -kunden sehr gering ins Gewicht fallen (zum Beispiel Gebühr auf Kehrichtsack). Zudem wird durch die laufende Weiterentwicklung der technischen Möglichkeiten die Rückgewinnung von Rohstoffen aus Abfällen in Zukunft wahrscheinlich noch kosteneffizienter sein.

Von den Regelungen zur Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl sind insbesondere Kläranlagen und Schlachthöfe betroffen. Die heute vorliegenden Informationen und Erfahrungen zeigen, dass der Recycling-Phosphordünger gegenüber den Primärprodukten auf dem Markt bereits konkurrenzfähig sein kann. Dank der Verwertungspflicht verbessern sich die Investitionssicherheit und damit die Marktfähigkeit dieser neuen Verfahren. Unter diesen Bedingungen können Industrieunternehmen langfristige Investitionen in diese Technologien tätigen. Der Hauptnutzen der Phosphorrückgewinnung liegt im Schliessen der Phosphorkreisläufe. Damit wäre die Schweiz nicht mehr länger vom teils massiv umweltschädlichen Phosphorabbau im Ausland abhängig. Die Zusatzkosten für das Phosphor-Recycling können grob auf 20–40 Millionen Franken pro Jahr geschätzt werden. Die genauen Kostenfolgen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit werden im Rahmen der Konkretisierung in der TVA und in Vollzugshilfen präzisiert.

Auch allfällige Vorschriften für weitere Abfälle, insbesondere für Abfälle mit seltenen technischen Metallen und für bisher nicht verwertete Kunststofffraktionen, wären für die Abfallwirtschaft relevant.

Landwirtschaft

Mit der Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl könnte der Bedarf der Schweizer Landwirtschaft an mineralischem Phosphordünger gedeckt werden. Dies verringert die Abhängigkeit von Importen. Zudem kann der Eintrag von Schadstoffen auf den Feldern reduziert werden, da Recyclingphosphor-

dünger von Schwermetallen und organischen Schadstoffen entfrachtet wird und somit ökologischer ist als Primärphosphordünger.

Detailhandel, Händler und Hersteller

Im Konsum- und Produktebereich wird die Ressourceneffizienz in erster Linie durch Vereinbarungen verbessert. Vereinbarungen werden zusammen mit den Wirtschaftsakteuren erarbeitet und können dadurch sehr effizient ausgestaltet werden. Besonders relevant ist dieser allgemeine Effizienzaspekt auch für die KMU, welche wie alle Akteure die Vor- und Nachteile einer Teilnahme an den Vereinbarungen selber abwägen können.

Wichtige Kostenelemente von *Vereinbarungen* für Handel und Hersteller sind die Verbesserung der Transparenz über die Lieferkette, die Analyse, ob die Produkte die vereinbarten Kriterien erfüllen, die Umsetzung der Verbesserungen sowie die Kontrolle und Berichterstattung zur Erreichung der Ziele. Die Kosten einer Vereinbarung zur Einhaltung eines bestimmten Standards mit dem Detailhandel hängen davon ab, in welchem Ausmass bereits Vorarbeiten vorgenommen worden sind. Für Detailhändler, die noch keine Vorarbeiten geleistet haben, fallen die Kosten entsprechend höher aus. Viele Unternehmen wenden bereits heute etablierte Standards an. Daher werden für diese Unternehmen nur geringe Zusatzkosten entstehen. Von einer Orientierung der Vereinbarungen an internationalen Standards profitieren insbesondere auch Unternehmen, die bereits gemäss diesen Standards produzieren oder beschaffen. Diese werden für ihre vorausschauende Strategie belohnt und im Marktauftritt einen Vorsprung erlangen. Diese Vorteile belegen auch die Untersuchungen im Ausland (Belgien und der EU).⁸⁴ Vereinbarungen führen bei den beteiligten Unternehmen zu Effizienzverbesserungen und Kosteneinsparungen durch energie- und ressourcenschonende Produkte. Sie ermöglichen auch eine bessere Zusammenarbeit innerhalb der Wertschöpfungskette, welche sich beispielsweise in einer besseren Beziehung zu den Lieferanten oder einer langfristigen Rohstoffversorgung durch eine nachhaltigere Produktion äussert. Zudem werden durch Kommunikationsaktivitäten im Rahmen der Vereinbarungen die freiwilligen Anstrengungen der Unternehmen besser sichtbar gemacht.

Der Einsatz der subsidiären Instrumente, also von Vorschriften zur *Berichterstattung* oder zum *Inverkehrbringen*, ist nur dann vorgesehen, wenn sich das Instrument der Vereinbarungen als nicht zielführend herausstellen sollte, sei dies, weil die Massnahmen nicht wie vorgesehen umgesetzt werden oder weil die Beteiligung an den Vereinbarungen zu gering wäre. Würden die Massnahme zur Berichterstattung über die Anwendung von Nachhaltigkeitsstandards und über Optimierungsmassnahmen entlang der Wertschöpfungskette verbindlich in Kraft treten, wären davon diejenigen Unternehmen besonders betroffen, welche sich nicht an den Vereinbarungen beteiligen und bisher keine Anstrengungen unternommen haben. Kleine Betriebe mit geringem Handelsvolumen wie Bäckereien oder Hofläden sind von der Berichter-

⁸⁴ Siehe bspw. GRI Global Reporting Initiative (2013), Report or Explain – A smart policy approach for non-financial information disclosure; GRI (2013), Carrots and Sticks; GRI (2013), Cost and burden of reporting; European Commission (2013), Impact assessment. Proposal for a directive of the European parliament and of the council amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large companies and groups; European Commission (2013), Building the Single Market for Green Products; TECHNUM (Tractebel Engineering n.v.) (2012), Naar meer sectorale en vrijwillige akkoorden? Evaluatie sectorale en vrijwillige akkoorden.

stattungspflicht entbunden. Für die übrigen KMU sind die Aufwendungen tragbar, da sich die Berichterstattung auf die Einhaltung von Standards bezieht und auf Synergien mit bestehenden internationalen Richtlinien für die Berichterstattung und auf bestehende internationale Normen geachtet wird. Unterstützungstools für die Berichterstattung werden durch den Bund zur Verfügung gestellt, sodass der Aufwand dafür verhältnismässig bleibt.

Studien belegen, dass eine regelmässige Berichterstattung u.a. das Bewusstsein für Chancen von ökologischen Märkten und Risiken bezüglich Umweltfolgeschäden und Reputationsverlusten steigert; auch die Reputation sowie die Loyalität mit Marken wird verbessert.⁸⁵ Gemäss einer neueren Studie der Global Reporting Initiative (GRI) helfen Nachhaltigkeitsberichterstattungen den Unternehmen, die Bedenken von Konsumentinnen und Konsumenten sowie von Investoren bezüglich ökologischen und sozialen Aspekten ihrer Tätigkeiten anzusprechen.⁸⁶ Zudem erhöht eine verbreitete Nachhaltigkeitsberichterstattung den Wettbewerb und unterstützt Investitionen in nachhaltigere Produktionsweisen.

Die Kosten für die Berichterstattung fallen je nach Grösse der Unternehmen und deren Auswirkungen auf die Umwelt sehr unterschiedlich aus.⁸⁷ In Frankreich werden die durchschnittlichen Kosten für die Berichterstattung nach den geltenden «Grenelle II-Anforderungen»⁸⁸ zur obligatorischen Nachhaltigkeitsberichterstattung auf jährlich 20 000 Franken für Unternehmen mit 500–999 Mitarbeitenden, 37 000 Franken für Unternehmen mit 1000–4999 Mitarbeitenden und 240 000 Franken für Unternehmen mit mehr als 5000 Mitarbeitenden geschätzt. Im Vergleich zu anderen Ausgaben werden diese Kosten als sehr tragbar eingestuft.⁸⁹ Schätzungen der Global Reporting Initiative gehen pro Unternehmen von 2500 bis über 120 000 Franken pro Jahr aus, für die meisten Unternehmen sind diese Kosten jedoch weitaus geringer als die Ausgaben für die finanzielle Berichterstattung.

Würden Regelungen zur *Produktumweltinformationen* verbindlich in Kraft treten, wären kurzfristige Kosten zu erwarten, die je nach Grösse des Unternehmens unterschiedlich hoch ausfallen würden. Die Bereitstellung von Produktkategorieeregeln vereinfachen dabei die Umweltbewertung der Produkte. Kleine Betriebe mit geringer Umweltwirkung (z.B. kleine Bäckereien, Hofläden, kleine Textilunternehmen) könnten von der Informationspflicht befreit werden. Die Erfahrungen in Frank-

⁸⁵ Dies belegen Länderstudien, die in folgenden Publikationen zusammengefasst sind: GRI Global Reporting Initiative (2013), Report or Explain – A smart policy approach for non-financial information disclosure und GRI (2013), Carrots and Sticks.

⁸⁶ GRI Global Reporting Initiative (2013), Report or Explain – A smart policy approach for non-financial information disclosure.

⁸⁷ GRI (2013), Cost and burden of reporting.

⁸⁸ Beinhaltet die Angabe von Informationen der Unternehmen bezüglich ihrer Leistungen in den Bereichen Umwelt und Gesellschaft (insgesamt 42 soziale und ökologische Bereiche) in den Jahresberichten. Grenelle II Act July 12 2010, Französisches Umweltministerium. Obligatorische Berichterstattungspflicht für Unternehmen mit mehr als 500 Angestellten. Siehe auch GRI (2013), Carrots and Sticks, S. 62.

⁸⁹ European Commission (2013), Impact assessment. Proposal for a directive of the European parliament and of the council amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large companies and groups, S. 39.

Vgl. auch new.eur-lex.europa.eu > Search > CELEX number > 52013SC0127.

reich⁹⁰ zeigen, dass pro Produkt mit Kosten von einigen hundert bis einigen tausend Euro zu rechnen ist. Im ersten Jahr ist mit Kosten von rund 10 000–20 000 Franken pro Produktgruppe zu rechnen. Die Kosten der Aktualisierung in den folgenden Jahren werden deutlich geringer ausfallen. Strukturelle Effekte durch diese Massnahmen und Handelshemmnisse sind dadurch zu vermeiden, dass Vorschriften mit der EU abgestimmt werden. Auf der Nutzenseite stehen für die Unternehmen die Absatzchancen für höherwertige Produkte, die Profilierungsmöglichkeiten bei Konsumentinnen und Konsumenten sowie die Vermeidung von Reputationsschäden. Auch Einsparungen durch effizientere Wertschöpfungsketten und Lieferantenstrukturen sind sehr wohl möglich. Diese Vorteile belegen auch die Beispiele aus Frankreich, Japan und der EU.

Mit der Einführung von *Anforderungen an das Inverkehrbringen* entstehen für die Wirtschaft Kosten aufgrund der Sorgfalts- und Auskunftspflichten. Anforderungen an das Inverkehrbringen werden aber nur für Rohstoffe und Produktgruppen in Betracht gezogen, wenn die Vereinbarungen und die Berichterstattungspflicht nicht erfolgreich waren. Für Unternehmen, welche sich an den Vereinbarungen beteiligen, entstehen keine zusätzlichen Kosten. Das Ausmass der Mehraufwände für die gesamte Wirtschaft und die von der Regelung betroffenen Unternehmen können erst abgeschätzt werden wenn absehbar wird, ob und für welche Produkte Mindestanforderungen gestellt werden.

Der Detailhandel ist zudem von der Massnahme zur Sammelpflicht für Verpackungen im Konsumbereich betroffen. Der Bundesrat schreibt erst dann die Rahmenbedingungen für die Sammlung vor, wenn freiwillige Branchenlösungen oder Vereinbarungen nach Artikel 41a USG nicht zielführend sind. Denkbar sind Sammlungen durch die Gemeinden, die durch freiwillig vereinbarte Sammelsysteme des Detailhandels ergänzt werden. Der Aufbau eines Sammelsystems (Logistik für Sammeln, Trennen und Rezyklieren) dürfte relevante Kosten verursachen. Die Aufwendungen des Detailhandels sowie gegebenenfalls der Gemeinden zur Sammlung von Verpackungen müssen gemäss dem Verursacherprinzip von den Konsumenten und Konsumentinnen getragen werden (z.B. mittels einer vorgezogenen Entsorgungsgebühr VEG).

Holzwirtschaft

Wenn nach Inkrafttreten einer zur EU-Holzhandelsverordnung analogen Regelung (basierend auf Art. 35f USG) mit der EU deren Äquivalenz ausgehandelt werden kann, wird ein wichtiges Handelshemmnis für die Schweizer Exporteure beseitigt und der Zugang von Schweizer Holzerzeugnissen zum Europäischen Markt bedeutend erleichtert. Davon sind rund 90 Prozent des heutigen Exports von Holzerzeugnissen betroffen. Die von der EU-Holzhandelsverordnung vorgeschriebene Sorgfaltspflicht betrifft alle, die Holzerzeugnisse erstmals in der EU in Verkehr setzen – unabhängig davon, ob es sich um inner- oder aussereuropäisches Holz handelt. Mit einer analogen Regelung und der angestrebten Vereinbarung mit der EU würden deshalb nur das in der Schweiz geschlagene Holz sowie die Importe aus dem Nicht-EU-Raum einer Sorgfaltspflicht unterstellt, da nur diese einer (Erst-) Inverkehrbringung gleichkommen würden (bei den Holzprodukten aus dem Zolltarifkapitel 44

⁹⁰ Ernst&Young (2013), Bilan des retours des entreprises sur l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental; Internetpublikation www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_E_Y.pdf.

stammen nur knapp 2 Prozent, aus den übrigen betroffenen Zolltarifnummern nur rund 8 Prozent aus dem aussereuropäischen Raum).

Mit der Einführung solcher Regelungen in der Schweiz entstehen für die Wirtschaft Kosten aufgrund der Sorgfalts-, Auskunft- und Duldungspflichten. Das Ausmass der Mehraufwände für die gesamte Wirtschaft und die schlussendlich Betroffenen ist abhängig davon, ob und wann ein Abkommen mit der EU erreicht werden kann. Durch den Bezug von Holzprodukten aus nachvollziehbar vertrauenswürdigen und sicheren Quellen kann der Aufwand aber substanziell reduziert werden.

Die Vorteile, die der angestrebte Abbau der Handelshemmnisse im Holzhandel hat, überwiegen insgesamt die zusätzliche administrative Belastung in Bezug auf die Sorgfaltspflicht und die Regeln zur Rückverfolgbarkeit für Marktteilnehmer in der Schweiz.

4.3.5 Auswirkungen auf die Haushalte

Die Konsumentinnen und Konsumenten sind direkt von den Massnahmen zu Konsum und Produktion sowie zur Sammelpflicht für gewisse Verpackungen im Konsumbereich und von allenfalls überwältigten geringen Kosten durch die Massnahmen zur Effizienzsteigerung von Abfallanlagen betroffen.

Bei Vereinbarungen profitieren Konsumentinnen und Konsumenten durch ein qualitativ besseres Angebot. Dasselbe gilt für allfällige verbindlichere Regelungen zu Produktumweltinformationen und zur Berichterstattung über Rohstoffe und Produkte. Würden diese Regelungen in Kraft treten, würde dies für Konsumentinnen und Konsumenten zu mehr Wahlfreiheit durch eine erhöhte ökologische Markttransparenz und langfristig zu einem verbesserten Angebot an ressourcenschonenderen Produkten führen. Die Erfüllung zusätzlicher ökologischer Kriterien kann kurzfristig zu zusätzlichen Produktionskosten führen. Diese könnten auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwältigt werden. Die Erfüllung zusätzlicher ökologischer Kriterien im Rahmen von Vereinbarungen dürfte aber effizienter sein und damit zu tieferen Kosten führen als über verbindliche Massnahmen. Langfristig dürfte die Sicherung der Rohstoffversorgung durch eine nachhaltige Produktionsweise sowie Verbesserungen innerhalb der Wertschöpfungskette die Preisstabilität verbessern. Produktumweltinformationen werden nur im Einklang mit der EU eingeführt. Preiserhöhungen in der Schweiz wären somit vergleichbar mit denjenigen in der EU. Sie hätten damit keinen Effekt auf das Einkaufsverhalten im grenznahen Ausland. Der Aufwand einer allfälligen Berichterstattungspflicht über Rohstoffe und Produkte ist aufgrund der Beschränkung der Berichterstattung auf Standards und Optimierungsmassnahmen für die Unternehmen mit verhältnismässigem Aufwand zu bewältigen und dürften zu keinen Preiserhöhungen führen.

Bei der Massnahme zur Sammelpflicht von Verpackungen im Konsumbereich besteht keine Rückgabepflicht für Konsumentinnen und Konsumenten. Daher können diese vom Angebot profitieren, sind jedoch nicht verpflichtet, dieses zu nutzen. Die Aufwendungen des Detailhandels sowie gegebenenfalls der Gemeinden zur Sammlung von Verpackungen müssen gemäss dem Verursacherprinzip von den Konsumenten und Konsumentinnen getragen werden (z.B. mittels einer vorgezogenen Entsorgungsgebühr VEG).

4.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁹¹ zur Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁹² über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

Die Legislaturplanung 2011–2015 sieht als Ziel 20 vor, dass die Versorgung der Schweiz mit Energie und natürlichen Ressourcen langfristig gesichert ist. Mit dem Ziel, den Verbrauch natürlicher Ressourcen auf ein ökologisch nachhaltiges Niveau zu senken, hat der Bundesrat bereits im Oktober 2010 umfassendere Bestrebungen für eine Grüne Wirtschaft initiiert. Die Konkretisierung und Umsetzung der Massnahmen für eine grüne Wirtschaft ist als Richtliniengeschäft in der Legislaturplanung 2011–2015 verankert. Das Parlament hat im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012 zur Legislaturplanung 2011–2015 festgehalten, dass «Massnahmen für eine auf erneuerbaren Ressourcen basierende und ressourcensparende Wirtschaft» konkretisiert und umgesetzt werden sollen.

4.4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015 ist eine übergeordnete Strategie des Bundesrates. Darin wird festgehalten, dass die Grüne Wirtschaft ein Teilbereich der Nachhaltigen Entwicklung ist. Der vorliegende Entwurf der USG-Revision nimmt verschiedene für die Nachhaltige Entwicklung zentrale Aspekte wie die Ressourceneffizienz auf. Die Massnahmen fokussieren spezifisch auf die Schnittstelle zwischen wirtschafts- und umweltpolitischen Fragestellungen. Insofern leistet die Grüne Wirtschaft wichtige Beiträge zur Nachhaltigen Entwicklung. Die Strategie Nachhaltige Entwicklung nennt in seinem Aktionsplan 2012–2015 bereits zwei prioritäre Schlüsselherausforderungen⁹³, die nun zentrale Eckpunkte dieser Revision des USG sind.

Mit der Umsetzung der Massnahmen im Rahmen der USG-Revision werden die natürlichen Ressourcen effizienter eingesetzt und entlastet, was auch einen wichtigen Beitrag zum Handlungsfeld «Tragbarkeit der Umweltbeanspruchung gewährleisten»⁹⁴ der Wachstumspolitik 2012–2015 leistet.

⁹¹ BBl 2012 481, S. 573 und S. 617.

⁹² BBl 2012 7155 S. 7163 (Art. 21 zu Ziel 20, Massnahme 87).

⁹³ Bundesrat (2012), Strategie Nachhaltige Entwicklung; Bern. Schlüsselherausforderung 4: Die wirtschaftliche Produktivität bei gleichzeitiger Entkopplung vom Ressourcen- und Energieverbrauch steigern, den Konsum auf die Nachhaltige Entwicklung ausrichten; Schlüsselherausforderung 5: Die natürlichen Ressourcen nachhaltig nutzen.

⁹⁴ Bundesrat (2012), Wachstumspolitik 2012–2015, Bericht des Bundesrates, Bern.

4.5 Rechtliche Aspekte

4.5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Änderungen im USG stützen sich primär auf die umfassende Rechtsetzungs-kompetenz nach Artikel 74 BV, wonach der Bund die Befugnis hat, Vorschriften zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen.

Das im USG neu verankerte rein programmatische Ziel von Artikel 10*h* stützt sich nebst Artikel 74 BV auch auf Artikel 73 BV. Nach Artikel 10*h* sorgen Bund und, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, Kantone für die Schonung der natürlichen Ressourcen und streben eine auf Dauer angelegte Verbesserung der Ressourceneffizienz an, um damit die Umweltbelastung massgeblich zu reduzieren; dabei wird auch die im Ausland verursachte Umweltbelastung mitberücksichtigt.

Die Pflicht zur Berichterstattung, die Möglichkeit eine Plattform Grüne Wirtschaft zu betreiben und die Information hinsichtlich der Ressourceneffizienz von Konsum und Produktion auszubauen, stützen sich ebenfalls auf Artikel 74 BV. Als Verfassungsgrundlage kann hier jedoch zusätzlich auf Artikel 180 Absatz 2 BV verwiesen werden, wonach der Bundesrat die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit informiert.

Artikel 74 BV gibt dem Bund eine umfassende Kompetenz, alle zur Erreichung des Ziels des Umweltschutzes erforderlichen Massnahmen zu treffen. Die Schliessung von Stoffkreisläufen und die effizientere Nutzung der Rohstoffe im Bereich der Abfallwirtschaft trägt zu einer Verringerung der Umweltbelastung im Bereich Abfall bei und steht damit im Einklang mit Artikel 74 BV.

Mit einer verbesserten Umwelt-Information über Produkte sowie der Möglichkeit, in begründeten Fällen Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten zu stellen, wenn bei deren Anbau, Abbau oder bei der Herstellung Umweltvorschriften des Ursprungslandes verletzt wurden oder diese erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, sollen ebenfalls negative Umweltwirkungen im Bereich Produktion und Konsum von Produkten gesenkt werden. Da sich solche Umweltwirkungen jedoch nicht nur auf negative Auswirkungen im Sinne des USG beziehen, sondern auch weitere Umweltbereiche betroffen sind wie zum Beispiel die Reinhaltung der Gewässer oder der Schutz des Waldes, sind auch die Verfassungsbestimmungen nach den Artikeln 76 (Wasser), 77 (Wald), 78 (Natur- und Heimatschutz), 79 (Fischerei und Jagd) sowie Artikel 120 (Gentechnik im Ausserhumanbereich) als Verfassungsgrundlage heranzuziehen. Abgesehen vom Natur- und Heimatschutz verfügt der Bund auch hier über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz. Schliesslich steht es auch im Einklang mit Artikel 74 BV, dass der Bund an den Anbau, Abbau und die Herstellung von Produkten im Ausland gewisse Anforderungen stellt⁹⁵. Zudem kann auch Artikel 54 Absatz 2 BV, wonach die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als ausdrückliches Ziel der schweizerischen Aussenpolitik genannt wird, für solche Regelungen als Verfassungsgrundlage herangezogen werden⁹⁶.

⁹⁵ Ecosens AG (2012) Rechtliche Abklärungen; Ressourceneffizienz und effiziente Rohstoffnutzung, Zürich, S. 75.

⁹⁶ Luzius Mader (2000), Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu umweltschutz-relevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, Umweltrecht in der Praxis (URP) 2000/2, S. 108 und 115.

Schliesslich steht die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit im Einklang mit Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind.

4.5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Im Bereich des Handels von Produkten und Dienstleistungen ist die Schweiz Verpflichtungen in der WTO und gegenüber der EU und Drittstaaten im Rahmen von Freihandelsabkommen bzw. Bilateralen Verträgen eingegangen. Diese Abkommen sind relevant für die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen für eine Grüne Wirtschaft – insbesondere die Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten – und müssen bei der innerstaatlichen Umsetzung der Massnahmen berücksichtigt werden. Sollte ein Verbot für den Import oder für das Inverkehrbringen von Gütern beschlossen werden, bei welchen die Prozesse und Produktionsmethoden am Produkt nicht nachweisbar sind, würde ein solches Verbot gegen das Gebot neuer mengenmässiger Beschränkungen bzw. gegen das Nichtdiskriminierungsgebot des GATT verstossen. Die Schweiz könnte sich für die Rechtfertigung der Zulassungsbeschränkung auf den allgemeinen Ausnahmeartikel des GATT berufen. Der Ausnahmeartikel des GATT wäre nur dann anwendbar, wenn keine ungerechtfertigte Diskriminierung oder versteckter Protektionismus vorliegen würden. Die Chancen, dass WTO-Mitglieder Verbote des Imports oder des Inverkehrbringens von Produkten, bei welchen bei der Produktion die Umweltvorschriften des Ursprungslandes nicht berücksichtigt worden sind, in der WTO problematisieren würde, wären gering, da eine Klage namentlich nicht im Interesse des Exportlandes läge.

Einzuhalten sind sodann das TBT-Abkommen, bei welchem ebenfalls das Nichtdiskriminierungsprinzip berücksichtigt werden muss. Darüber hinaus darf eine Massnahme nicht handelsbeschränkender als notwendig sein, falls die Massnahme nicht auf einem internationalen Standard basiert. Wenn nachgewiesen werden kann, dass zum Beispiel die Anwendung internationaler Standards nicht die gewünschte Wirkung entfaltet, kann dieses Kriterium als erfüllt betrachtet werden. Bei der Beurteilung dieser Kriterien ist die Natur (zwingend oder freiwillig) sowie die extraterritoriale Wirkung der Anforderungen im Zusammenhang mit der Gewinnung, dem Import und dem Vertrieb von bestimmten Produkten von zentraler Bedeutung. Des Weiteren muss eine technische Regulierung der Schweiz auf einem internationalen Standard basieren, falls ein solcher verfügbar ist und für das angestrebte Politikziel zweckdienlich erscheint. Die Schweiz ist im Rahmen des TBT-Abkommens gehalten, Entwürfe von technischen Vorschriften den andern WTO-Mitgliedstaaten noch vor deren Genehmigung zur Stellungnahme zu unterbreiten (sog. Notifikation).

Weiter ist bei Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten, welche unter Anhang 1 des Abkommens der Schweiz und der EU vom 21. Juni 1999⁹⁷ über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen fallen, der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen zu beachten. In diesen Produktsektoren sind die Auswirkungen allfälliger Anforderungen an das Inverkehrbringen auf die Weiterführung bzw. den Erhalt des Produktkapitals auszuweisen und zu berücksichtigen.

⁹⁷ SR 0.946.526.81

Auch in diesem Rahmen ist die Schweiz gehalten, über das festgelegte Notifikationsverfahren Entwürfe von technischen Vorschriften den Handelspartnern zu unterbreiten. Die Vereinbarkeit neu eingeführter Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten mit dem internationalen Handelsrecht ist somit von Fall zu Fall zu beurteilen.

Zu beachten ist auch das Freihandelsabkommen (FHA), das die Schweiz mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abgeschlossen hat. Artikel 13 FHA enthält das Verbot der Einführung mengenmässiger Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung. Letztere liegen vor, wenn der Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell behindert wird. Würde der Bundesrat somit gemäss dem vorgeschlagenen Artikel 30*d* Absatz 5 USG die Verwendung von Materialien oder Produkte für bestimmte Zwecke einschränken, gemäss Artikel 35*d* und Artikel 35*e* USG Wirtschaftsteilnehmer zur Angabe gewisser Informationen verpflichten oder gemäss Artikel 35*f* und 35*g* Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten stellen, könnte dadurch der Handel eingeschränkt werden. Würden vom Bundesrat somit derartige Massnahmen beschlossen, müssten diese so ausgestaltet werden, dass sie Artikel 13 FHA nicht verletzen und folglich bestehende EU-Regeln beachten. Läge eine Verletzung vor, könnte diese gemäss Artikel 20 FHA wegen dem Schutz des Lebens von Menschen und Tieren oder von Pflanzen gerechtfertigt sein. Die vom Bundesrat getroffene Massnahme müsste aber zudem verhältnismässig sein und dürfe weder eine willkürliche Diskriminierung beinhalten noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen. Neben dem FHA sind mit Bezug auf das bilaterale Recht CH-EU auch das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und das Abkommen vom 21. Juni 1999⁹⁸ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) relevant. Neue Regeln zum Inverkehrbringen von Produkten dürfen den relevanten Abkommensbestimmungen mit Bezug auf die Gleichwertigkeit der technischen Vorschriften zwischen der EU und der Schweiz nicht entgegenlaufen.

4.5.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV und Artikel 22 Absatz 1 ParlG in Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Als solches untersteht das Gesetz dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

⁹⁸ SR 0.916.026.81

4.5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der BV bedürfen Subventionsbestimmungen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte.

Die vorliegende Revision des USG enthält drei Subventionsbestimmungen:

- Artikel 49 Absatz 1 USG (Aus- und Weiterbildung)
- Artikel 49a USG (Informations- und Beratungsprojekte)
- Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe abis USG (internationale Institutionen)

Artikel 49 Absatz 1 USG hält fest, dass der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Aus- und Weiterbildung der mit Aufgaben nach USG betrauten Personen fördern kann. Diese Förderbestimmung ist bereits im geltenden USG enthalten. Gegenüber der heutigen «Kann»-Formulierung wird die Verbindlichkeit der Förderung der Aus- und Weiterbildung von Personen, die mit Aufgaben nach diesem Gesetz betraut sind, erhöht. Bei Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe abis USG handelt es sich um eine Ausweitung der Subventionsbestimmung: Neu sollen auch internationale Institutionen unterstützt werden können, welche Grundlagen für eine ressourceneffiziente Wirtschaft erarbeiten und nicht im internationalen Umweltschutz im engeren Sinn tätig sind. Artikel 49a USG, welcher die Förderung von Informations- und Beratungsprojekten zur Schonung der Ressourcen und Verbesserung der Ressourceneffizienz vorsieht, stellt einen gänzlich neuen Subventionstatbestand dar.

Zwar sind nur für die Umsetzung von Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe abis USG wiederkehrende Mehrbelastungen von über 2 Millionen geplant. In der mittel- und längerfristigen Entwicklungsperspektive können indes höhere Mehrbelastungen auch bei Artikel 49 Absatz 1 und Artikel 49a USG nicht zum vornherein mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, weshalb alle drei Gesetzesartikel der Ausgabenbremse unterstellt werden müssen.

4.5.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung

Förderung von Ausbildung und Forschung

Die Bestimmungen über Fördermassnahmen von Ausbildung und Forschung sowie über deren Finanzierung (Art. 49 Abs. 1 USG) haben im Vergleich zum bisher geltenden Recht nur geringfügige inhaltliche Änderungen erfahren. Der Bund fördert gestützt auf Artikel 49 Absatz 1 USG in Zusammenarbeit mit den Kantonen Aus- und Weiterbildungsangebote für Personen, die mit Aufgaben nach dem USG betraut sind. Das Spektrum der Förderung umfasst demnach alle Themen, die in einem Zusammenhang zum Vollzug des Gesetzes stehen.

Die Unterstützung solcher Bildungsmassnahmen erfolgt in Form von Finanzhilfen an Einzelprojekte (z.B. Umweltschutz im Werkhofalltag oder nachhaltiges Bauen). Die Projektauswahl unterliegt internen Qualitätskriterien (z.B. Bedarfsnachweis; nationale oder sprachregionale Ausrichtung), die durchgeführten Projekte unterliegen einer Schlussevaluation. Für die Projektförderung werden ab 2017 zusätzliche finanzielle Mittel in der Grössenordnung von 500 000 Franken pro Jahr benötigt.

Der Mitteleinsatz rechtfertigt sich dadurch, dass die mit der Umsetzung des USG betrauten Fachpersonen verschiedenen Berufsfeldern angehören, was wiederum verschiedene Bildungsmassnahmen erfordert. Eine Mittelreduktion hätte zur Folge, dass nur ein unzureichender Anteil der benötigten Massnahmen umgesetzt werden könnte. Die Förderung der Aus- und Weiterbildung und der Forschung kann nicht befristet werden, da Lernen ein kontinuierlicher Prozess ist und sich die Fachleute laufend an die sich verändernden Bedingungen anpassen müssen.

Förderung von Informations- und Beratungsprojekten zu Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz

Mit dem neuen Artikel 49a sollen Massnahmen unterstützt werden, die der Information und Beratung von Öffentlichkeit und Behörden über die Möglichkeiten von Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz in Konsum und Produktion dienen. So sollen beispielsweise Projekte zur Vernetzung und Förderung der Zusammenarbeit zwischen Forschung, Wirtschaft und staatlichen Akteuren und zum Austausch von Wissen und Beispielen guter Praxis unterstützt werden. Die Förderung erfolgt als Finanzhilfen für Projekte von Dritten (z.B. fortschrittliche Unternehmen, Organisationen). Die Förderung über Subventionen zusätzlich zu den vom Bund selber wahrgenommenen Leistungen im Bereich Beratung und Information ist nötig, damit beispielsweise bei internationalen Standards vom Knowhow und den Verbindungen fortschrittlicher Unternehmen und Organisationen profitiert werden kann. Für die Förderung von Informations- und Beratungsprojekten zu Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz werden ab 2017 Mittel im Umfang von 500 000 Franken benötigt. Der Mitteleinsatz rechtfertigt sich dadurch, dass das BAFU vorhandenes Wissen und bereits bestehende Verbindungen fördert und die Mittel dadurch effizient einsetzen kann. Kein Bundesengagement oder eine Mittelreduktion hätte zur Folge, dass die Instrumente zur Reduktion der durch Rohstoffe und Produkte verursachten Umweltbelastung nicht verbessert und beispielsweise bei Standards die Glaubwürdigkeit und damit der Nutzen geschwächt werden können. Die Förderung von Informations- und Beratungsprojekten zur Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz kann nicht befristet werden, da die Grundlagen und Instrumente für Massnahmen zur Reduktion der durch Rohstoffe und Produkte verursachten Umweltbelastung laufend weiterentwickelt und angepasst werden müssen.

Förderung der internationalen Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt

Artikel 53 USG vom 20. Juni 2003 ist seit dem 1. Januar 2004 in Kraft. Artikel 53 USG dient als Rechtsgrundlage für Beiträge an internationale Organisationen oder Programme im Bereiche des internationalen Umweltschutzes (Abs. 1 Bst. a), als Grundlage für Beiträge zur Umsetzung von internationalen Umweltschutzabkommen (Abs. 1 Bst. b), und als Grundlage zur Finanzierung von Sekretariaten internationaler Umweltabkommen. Er ermöglicht somit beispielsweise Beiträge an den Umweltschutz über das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, jährliche obligatorische Mitgliederbeiträge an Umweltabkommen, denen die Schweiz beigetreten ist, und Beiträge an Sekretariate von Umweltkonventionen mit Sitz in der Schweiz.

Neu sollen explizit auch internationale Plattformen und Institutionen gefördert und unterstützt werden können, die nicht im internationalen Umweltschutz im engeren Sinne tätig sind, sondern die Ressourcenschonung und die effiziente Nutzung von natürlichen Ressourcen ermöglichen. Insbesondere seit der Nachhaltigkeitskonfe-

renz Rio+20, welche die Grüne Wirtschaft auf die höchste politische Agenda gesetzt hat, ist die internationale Dynamik in diesem Bereich gross, und sie wird weiterhin anhalten. Wegen der hohen Ressourcenbelastung der Schweiz im Ausland soll das internationale Engagement der Schweiz durch die Mitarbeit bei der Entwicklung von internationalen Richtlinien, Standards, Regeln, Politikmassnahmen in Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen UNEP, UNECE, OECD, Weltbank und der Begleitung von Studien im Bereich der Ressourceneffizienz und Ressourcenschonung verstärkt werden. Neue Initiativen und Arbeiten, welche auch von der Schweiz mitgestaltet werden, so beispielweise die Green Growth Knowledge Platform GGKP (Sitz in Genf) oder das UNEP International Resource Panel, werden unterstützt. Der Umfang lässt sich mit 2,5–4 Millionen Franken pro Jahr ab 2017 beziffern und ist unbefristet. Kein Bundesengagement oder eine Mittelreduktion hätten zur Folge, dass die Mitgestaltung und die Glaubwürdigkeit der Schweiz bei der Entwicklung von internationalen Politikmassnahmen sehr geschwächt wären. Zudem würde die Schweiz das Risiko eingehen, Sekretariate in der Schweiz von internationalen Institutionen im Bereich Grüne Wirtschaft zu verlieren.

4.5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält verschiedene Delegationsnormen zum Erlass von Verordnungsrecht. Diese Rechtsetzungsermächtigungen beschränken sich jeweils auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und sind nach Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend konkretisiert. Die Delegation ermöglicht es dem Bundesrat, sachgerechte, verhältnismässige Vorschriften zu erlassen. Ebenso kann der Gesetzestext von Bestimmungen mit hohem Konkretisierungsgrad entlastet werden. Zudem sind die Ausführungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen mit Delegationsnormen zu beachten.

4.5.7 Datenschutz

Das BAFU trägt bei seiner Tätigkeit den verfassungsmässig garantierten Persönlichkeitsrechten, die im DSG konkretisiert sind, hinreichend Rechnung. Soweit es um die zusätzliche mögliche Bearbeitung und den Austausch von Personendaten mit ausländischen Behörden geht, werden die rechtlichen Grundlagen entsprechend angepasst (vgl. Art. 35f Abs. 3 USG).

Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BauPG	Bundesgesetz über Bauprodukte, SR 933
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz
BFS	Bundesamt für Statistik
BMU	Bundesamt für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Deutschland)
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
BV	Bundesverfassung, SR 101
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz, SR 235.1
EBP	Ernst Basler + Partner, Beratungsunternehmen
EEA	European Environment Agency
EK	Europäische Kommission
EU	Europäische Union
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDP	Freisinnig Demokratische Partei der Schweiz
FHA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen), SR 0.632.401
GATT	Handels- und Zollabkommen, SR 0.632.21
GLP	Grünliberale Partei der Schweiz
GPS	Grüne Partei Schweiz
IG DHS	Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KVA	Kehrichtverbrennungsanlage
LCA	Life Cycle Assessment
NFP 69	Nationale Forschungsprogramm «Gesunde Ernährung und nachhaltige Lebensmittelproduktion»
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ParlG	Parlamentsgesetz, SR 171.10
PET	Polyethylenterephthalat
ProgRess	Deutsches Ressourceneffizienzprogramm
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SBC	Schweizerischer Bäcker-Confiseurmeister-Verband

SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SRF	Swiss Retail Federation
SSV	Schweizerischer Städteverband
STM	Seltene technische Metalle
SVP	Schweizerische Volkspartei
SWISSCOFEL	Verband des Schweizerischen Früchte-, Gemüse- und Kartoffelhandels
TBT	Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, SR <i>0.632.231.41</i>
TVA	Technische Verordnung über Abfälle, SR <i>814.600</i>
THG	Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse, SR <i>946.51</i>
UNEP	United Nations Environment Programme
UREK-N	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats
UNO	United Nations Organization
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz, SR <i>814.01</i>
VEG	Vorgezogene Entsorgungsgebühr (vom Bund vorgegeben)
VRB	Vorgezogener Recycling-Beitrag (privatwirtschaftliches Finanzierungssystem)
VREG	Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte, SR <i>814.620</i>
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development