

Rechtliche Abklärungen

**Ressourceneffizienz und effiziente
Rohstoffnutzung**

Impressum

- Auftraggeber:** Bundesamt für Umwelt (BAFU), CH-3003 Bern
Das BAFU ist ein Amt des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
- Auftragnehmer:** Ecosens AG, Grindelstrasse 5, CH - 8304 Wallisellen
T: +41 (0)44 839 47 77 / F: +41 (0)44 839 47 70
ecosens@ecosens.ch / www.ecosens.ch
- Autoren:** Lorenz Lehmann, Curdin Conrad
- Begleitung BAFU:** Dr. iur. Florian Wild, Siegfried Lager, Simona Weber, Dr. phil. nat. Michel Monteil, Dr. phil. nat. Bernhard Hammer
- Hinweis:** Diese Studie / dieser Beitrag wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer / die Auftragnehmerin verantwortlich.
- Erstellt:** überarbeitete Fassung vom 7. Dezember 2012

ZUSAMMENFASSUNG

Mit Auftrag vom 13. Juli 2012 wurde Ecosens beauftragt, einerseits Instrumente des europäischen Rechts zur Regelung von Ressourceneffizienz und effizienter Rohstoffnutzung zu ermitteln und darzustellen, andererseits verschiedene Regelungsvorschläge auf deren Verfassungsmässigkeit im Inland zu überprüfen.

Der erste Teil der Fragestellung wird in den Kapiteln 1 bis 11 abgehandelt. Die Ergebnisse des zweiten Teils (Kap. 12 – 16) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Ökodesign:** Mindestanforderungen an die Gestaltung von Produkten sowie Vorschriften, welche die Umweltverträglichkeit von Produkten im Rahmen ihres gesamten Lebenszyklus betreffen (z.B. Berücksichtigung von Mindestrecyclingquoten bei der Herstellung, Vorschriften über die maximale Mengen von Materialien in Produkten) dienen gleichzeitig verschiedenen Zielen: Im Sinne der Ressourceneffizienz soll damit einerseits erreicht werden, dass der Energieverbrauch bei der Herstellung und beim Gebrauch von neuen Produkten möglichst gering ist. Daneben wird aber auch ein möglichst geringer Verbrauch von Rohstoffen angestrebt und gleichzeitig soll bei der Produktion, beim Gebrauch und bei der Entsorgung der Produkte möglichst wenig und möglichst unproblematischer Abfall entstehen.

Im Bezug auf den Erlass von Regelungen zur Reduktion des Energieverbrauchs sowie zur Abfallvermeidung kann sich der Bund auf die Art. 89 bzw. 74 BV stützen. Bezweckt eine Regelung demgegenüber zur Hauptsache die Begrenzung des Materialverbrauchs und somit die Reduktion des Verbrauchs von natürlichen Rohstoffen, so ist keine ausreichende verfassungsmässige Grundlage vorhanden. Auch Art. 73 BV beinhaltet keine ausreichende Bundeskompetenz für entsprechende Regelungen. Will der Bund Vorschriften erlassen, die zur Hauptsache auf die Schonung von natürlichen Rohstoffen abzielen, so bedarf es einer Änderung der Bundesverfassung.

- **Export von Gebrauchsgütern:** Ein Exportverbot für gebrauchte Waren (z.B. Elektro- und Elektronikgeräte) wird ins Auge gefasst, weil diese Waren, nach ihrem Gebrauch in den Importländern, dort als Abfälle zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen können. Es handelt sich um eine Massnahme mit extraterritorialer Wirkung. Grenzen für derartige staatliche Umweltschutzmassnahmen ergeben sich aus dem Welthandelsrecht, insbesondere aus den verschiedenen Marktöffnungsmechanismen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT). Nach GATT sind Ausfuhrverbote oder -beschränkungen ausdrücklich unter-

sagt, es sei denn der Exportstaat kann seine Regelung nach Art. XX GATT rechtfertigen. Da die vorliegende Massnahme den Umweltschutz in den Hoheitsgebieten fremder Staaten bezweckt, stellt diese Massnahme, mangels gemeinsamer Umweltschutzstandards, eine unzulässige Einmischung in die Angelegenheiten der betroffenen Staaten dar. Deshalb darf der Bund vor dem Hintergrund des GATT kein Exportverbot für gebrauchte Waren einführen.

- **Kontrollmechanismen für den Export von gebrauchten Geräten:** Der Bund darf gestützt auf die Bundesverfassung (Art. 74 BV) sowie vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Vorgaben (Basler Übereinkommen), für Exporte von gebrauchten Geräten analog zur europäischen WEEE-Richtlinie den Nachweis zu verlangen, dass es sich bei den Geräten nicht um Elektronikschrott handelt.
- **Energieeffizienz von Gebäuden:** Der Bund darf basierend auf der bestehenden Verfassungsgrundlage keine materiellen Vorschriften für den Energieverbrauch von Gebäuden und damit auch keine Effizienzstandards festlegen. Gemäss Art. 89 Abs. 4 BV sind dafür die Kantone zuständig. Energieeffiziente Gebäude dienen zwar auch dem Klimaschutz und damit einem Teilziel von Art. 74 BV. Unseres Erachtens ist aber Art. 89 Abs. 4 BV als *lex specialis* zu betrachten und geht damit was die Zuständigkeit betrifft der Umweltverfassungsnorm vor. Will der Bund hier tätig werden, so bedarf es deshalb einer Änderung der Bundesverfassung.
- **Festlegung von Umweltverbrauchszielen:** Für den Erlass einer gesetzlichen Regelung, welche in Anlehnung an die Formulierung der eidgenössischen Volksinitiative für nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft) umfassende Umweltverbrauchsziele vorschreibt (vgl. Art. 94a Abs. 1 und 2), kann sich der Bund auf verschiedene verfassungsmässig verankerte Kompetenzen stützen. Massgebend sind dabei die Einzelbestimmungen über die Sachgebiete Energie (Art. 89 BV), Umwelt (Art. 74 BV), Landwirtschaft (Art. 104 BV), Wald (Art. 77 BV) und Raumplanung (Art. 75 BV). Gestützt auf diese Bestimmungen kann der Bund auf Gesetzesstufe ein Gesamtziel bezüglich der Reduktion des Fussabdruckes festlegen. Dieser Schluss lässt sich allerdings nur für den Erlass einer Zielvorschrift mit programmatischem Charakter im Sinne von Art. 94a Abs. 1 und 2 der erwähnten Volksinitiative ziehen. Konkrete Massnahmen für die Zielerreichung sind sodann einzeln auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen.
- **Ressourceneffizienzkampagne:** Der Bund verfügt insbesondere gestützt auf Art. 74 und 89 BV über die Kompetenz zur Durchführung einer Ressourceneffizienzkampagne, welche sowohl die allgemeine Bevölkerung als auch die spezifischen Sektoren betreffend Ressourcenproblematik informiert und sensibilisiert. Bei Massnahmen welche in erster Linie den Bereich Energie betreffen, gilt es allerdings Art. 89 Abs. 3

BV zu beachten, wonach dem Bund eine sachlich begrenzte Förderungskompetenz zusteht, welche sich nur auf Entwicklungen, nicht jedoch auf Anwendungen bezieht.

- **Regelungen im Zusammenhang mit Bergbaufirmen:** Massnahmen, welche Bergbaufirmen mit Sitz in der Schweiz dazu verpflichten, dass sie einen Umweltbericht verfassen und darlegen müssen, dass sie internationale Richtlinien einhalten, sind umweltpolitische Massnahmen, welche ihre Wirkung im Ausland entfalten. Der Bund kann gestützt auf seine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Umweltschutzes (Art. 74 Abs. 1 BV) den räumlichen Geltungsbereich des Umweltschutzrechts festlegen und somit auch entsprechende gesetzliche Regelungen erlassen. Dabei hat er sich jedoch an die Vorgaben des Völkerrechts und der massgeblichen völkerrechtlichen Vereinbarungen zu halten.

Aus völkerrechtlicher Sicht ist diese Massnahme grundsätzlich zulässig. Die Verpflichtung der Bergbauunternehmen stellt keinen unzulässigen Eingriff in die Souveränität eines fremden Staates dar, da der Anknüpfungspunkt (Niederlassung in der Schweiz) im Inland ist und eine allfällige Sanktion (z.B. Busse) ebenfalls im Inland ansetzt und einzig der Tatbestand sich im Ausland verwirklicht. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob ein Staat einer bei ihm niedergelassenen Muttergesellschaft vorschreiben darf, was nur durch die im Ausland ansässige Tochtergesellschaft verwirklicht werden kann. Die Möglichkeit eines Erlasses bzw. zur Durchsetzung einer solchen Regelung wird dabei vom Verhältnis der Tochter- zur Muttergesellschaft abhängen. Eine mögliche Verbindung, um auf das Tochterunternehmen einwirken zu können, würde dann bestehen, wenn der Mutterkonzern gesellschaftsrechtliche Leitungsmacht über seine Tochtergesellschaften ausübt.

- **Anforderung an die Inverkehrsetzung von Produkten mit hoher Umweltbelastung:** Produktvorschriften und Anforderungen an die Produktion, den Anbau bzw. Abbau von Produkten, welche dazu führen, dass der Import von bestimmten Produkten mit hoher Umweltbelastung eingeschränkt bzw. verboten wird, haben ebenfalls den Umweltschutz im Ausland zum Ziel. Mit der gleichen Begründung wie für die Regelungen im Zusammenhang mit Bergbaufirmen kann der Bund deshalb gestützt auf Art. 74 BV entsprechende Produkt- und Produktionsvorschriften erlassen.

Die Zulässigkeit derartiger Vorschriften vor dem Hintergrund der Vorgaben des Welthandelsrechts ist dabei im Einzelfall und anhand der konkreten Produkte- bzw. Produktionsregelung zu prüfen. Massgebend sind dabei das GATT und das „Agreement on Technical Barriers to Trade“ (TBT-Abkommen). In diesem Rahmen ist zu verifizieren, ob die konkrete Massnahme zur Erreichung des Schutzziels (Schutz der Umwelt) geeignet und erforderlich ist und ob sie importierte gegenüber inländischen Erzeugnissen zurückstellt, indem sie willkürliche Unterscheidungen trifft

oder die ausländischen Anbieter in anderer Weise im Wettbewerb benachteiligt.

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINFÜHRUNG	1
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Verfügbare Unterlagen und Informationsquellen	2
1.3	Haftungsbeschränkung	2
2	RECHTLICHE INSTRUMENTE IN DEN HANDLUNGSFELDERN ABFALLENTSORGUNG UND RECYCLING	3
2.1	Regelung in der EU	3
2.1.1	Abfallwirtschaftliches Konzept der EU	3
2.1.2	Umgang mit Abfällen - EU-Abfallrahmenrichtlinie	3
2.1.3	Verpackungen - Richtlinie 94/62/EG	5
2.1.4	Elektro- und Elektronik-Altgeräte - WEEE-Richtlinie	7
2.1.5	Altfahrzeuge - Richtlinie 2000/53/EG	8
2.1.6	Ökodesign-Richtlinie	9
2.1.7	Rohstoffinitiative	9
2.2	Regelung in Deutschland	10
2.2.1	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG)	10
2.2.2	Ökodesign	13
2.3	Regelung in Österreich	13
2.3.1	Abfallwirtschaftsgesetz (AWG)	13
2.3.2	Verpackungsverordnung	14
2.3.3	Österreichischer Rohstoffplan	14
3	RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD METALLISCHE ROHSTOFFE	15
3.1.1	Allgemeines	15
3.1.2	Elektro- und Elektronik-Altgeräte - WEEE-Richtlinie	15
3.1.3	Ökodesign-Richtlinie	16
4	RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD BAUWIRTSSCHAFT	17
4.1	Regelung in der EU	17
4.1.1	Gebäude-Energieeffizienz - Richtlinie 2010/31/EU	17
4.1.2	Ökodesign - Richtlinie 2009/125/EG	18

4.1.3	Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen - Richtlinie 2009/28/EG	18
4.2	Regelung in Deutschland	19
4.2.1	Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und Energieeinsparverordnung (EnEV)	19
4.2.2	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)	19
4.2.3	Mietrecht	20
4.3	Regelung in Frankreich	21
4.3.1	Energieeffizienz von bestehenden und neuen Gebäuden	21
5	RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG	23
5.1	Regelung in der EU	23
5.1.1	Regelung im Vergaberecht	23
5.1.2	Regelung im Umweltrecht	24
5.2	Regelung in Deutschland	26
5.2.1	Vergaberecht	26
5.2.2	Regelung im Umweltrecht	27
6	RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD BEGLEITENDE MASSNAHMEN	28
6.1	Regelung in der EU	28
6.1.1	Ökologischer Fussabdruck	28
6.1.2	Europäische Plattform für Ressourceneffizienz (EREP)	28
6.2	Regelung in Deutschland	28
6.2.1	Informationskampagne „Wettbewerbsvorteil Ressourceneffizienz“	28
7	RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD INDUSTRIE	29
7.1	Regelung in der EU	29
7.1.1	Ökodesign-Richtlinie	29
7.1.2	Energieverbrauchskennzeichnung - Richtlinie 2010/30/EU	31
7.2	Regelung in Deutschland	32
7.2.1	Ökodesign - Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG)	32
7.2.2	Energiesteuer- und des Stromsteuergesetz – Änderungen 2012	32
7.2.3	Energieverbrauchskennzeichnung	34
7.2.4	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)	34
7.3	Regelung in Frankreich	34
7.3.1	Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	34
8	RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD ERNÄHRUNG	35

8.1	EU	35
8.2	Deutschland	36
9	RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT	36
9.1	Allgemeines	36
9.2	EU-Holzhandelsverordnung	37
9.3	EU-Energiesteuerrichtlinie 2013	38
10	RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD MOBILITÄT	39
10.1	Regelung in der EU	39
10.1.1	EU-Energiesteuerrichtlinie 2013	39
10.1.2	Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen - Richtlinie 2009/28/EG	40
10.1.3	Eurovignetten-Richtlinie	40
10.1.4	Verringerung der CO ₂ -Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen - Verordnung (EG) Nr. 443/2009	41
10.1.5	Beschaffung von Fahrzeugen - Richtlinie 2009/33/EG	41
10.2	Regelung in Deutschland	41
10.2.1	Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer	41
10.3	Regelung in Österreich	42
10.3.1	Normverbrauchsabgabe	42
10.4	Regelung in Frankreich	42
10.4.1	Bonus-Malus-System beim Erwerb von Fahrzeugen	42
11	RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD ÜBERGREIFENDE INSTRUMENTE	44
11.1	Regelung in der EU	44
11.1.1	EU-Energiesteuerrichtlinie 2013	44
11.1.2	Umweltzeichen – Umweltzeichen- Verordnung (EG) Nr. 66/2010	44
11.2	Regelung in Frankreich	45
11.2.1	Begrenzung des Wasserverbrauchs	45
12	VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM BEREICH ÖKODESIGN	46
12.1	Fragestellung	46
12.2	Bundeskompetenz	46
12.3	Materielle Verfassungsgrundlage	48
13	VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM BEREICH DES EXPORTES VON GEBRAUCHTWAREN	52
13.1	Fragestellung	52

13.2	Kontrollmechanismen für den Export von gebrauchten Geräten	53
13.2.1	Bundeskompetenz	53
13.2.2	Materielle Verfassungsgrundlage	54
13.3	Export von Gebrauchtwaren	54
14	VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM BEREICH DER ENERGIEEFFIZIENZ VON GEBÄUDEN	56
14.1	Fragestellung	56
14.2	Bundeskompetenz	56
14.3	Materielle Verfassungsgrundlage	59
15	VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER FESTLEGUNG VON UMWELTVERBRAUCHSZIELEN	60
15.1	Fragestellung	60
15.2	Gesetzliche Festlegung umfassender Umweltverbrauchsziele	60
15.2.1	Regelungsgegenstand	60
15.2.2	Verfassungsgrundlage für Umweltziele	61
15.2.3	Verfassungsgrundlage für Massnahmen zum Erreichen der Umweltziele	63
15.3	Ressourceneffizienzkampagne	64
15.3.1	Bundeskompetenz und Materielle Verfassungsgrundlage	64
16	VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT BERGBAUFIRMEN	65
16.1	Fragestellung	65
16.2	Allgemeines	66
16.3	Bundeskompetenz	66
16.4	Völkerrechtliche Zulässigkeit	69
16.5	Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen:	71
17	VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM BEREICH DER INVERKEHRSETZUNG VON PRODUKTEN MIT HOHER UMWELTBELASTUNG	73
17.1	Fragestellung	73
17.2	Allgemeines	73
17.3	Bundeskompetenz	74
17.4	Völkerrecht und internationales Handelsrecht	76
17.5	Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse	77
17.6	Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen	78

1 EINFÜHRUNG

1.1 Ausgangslage

Die Ressourceneffizienz und die nachhaltige Rohstoffnutzung ist für die Zukunft ein zentrales Thema. Die Wirtschaft sieht sich gegenwärtig mit der Verknappung von Ressourcen konfrontiert und verlangt nach Strategien und Konzepten für Ressourceneffizienz und eine nachhaltige Nutzung von Rohstoffen. Der heutige Umgang mit Ressourcen hat dazu geführt, dass die Schweiz einen ökologischen Fussabdruck von rund 2,5 Erden hat. Mittel- und langfristig besteht das Ziel, den ökologischen Fussabdruck auf eine Erde zu senken.

Das BAFU definiert zurzeit im Rahmen des Projektes "Ressourceneffizienz und effiziente Rohstoffnutzung (R'EFF)" Massnahmen zur Reduktion der gesamten Umweltbelastung. Der Begriff der Ressourcen ist im Projekt R'EFF weit gefasst und umfasst die Ressourcen Rohstoffe, Wasser, Boden, Luft, Wald, Klima sowie biologische und landschaftliche Vielfalt. Der im Projekt R'EEF erarbeitete Massnahmenkatalog soll mögliche Teilelemente für die Weiterentwicklung des Bundesratsauftrags zur Grünen Wirtschaft und die allfällige Beantwortung der Volksinitiative "Grüne Wirtschaft" liefern.

Das BAFU erteilte Ecosens gestützt auf die Offerte vom 12. Juli 2012 den Auftrag zur Durchführung rechtlicher Abklärungen im Bereich Ressourceneffizienz und effizienter Rohstoffnutzung.

In einem ersten Teil des Gutachtens¹ wird untersucht, welche rechtlichen Instrumente im Bereich der effizienten Nutzung der natürlichen Ressourcen im EU-Recht, in Deutschland, Österreich sowie Frankreich existieren (Ziff. 1 und 2 des Leistungsbeschriebes). Als Ausgangslage dient dabei die Liste des BAFU „Handlungsfelder, Massnahmen und Instrumente im Überblick“ (Stand 25. Juni 2012). Diese Liste wurde im Rahmen des Projektes R'EEF erstellt. Sie enthält eine Auflistung verschiedener Handlungsfelder mit Massnahmen und Instrumenten zur effizienten Nutzung natürlicher Ressourcen. Um die Recherche einzugrenzen, wurden nur diejenigen Instrumente, welche in der Liste mit der ersten Priorität und als neu gekennzeichnet sind, berücksichtigt. Basierend auf diesen Massnahmen und Instrumenten werden zunächst EU-Vorschriften mit gleichem oder ähnlichem Regelungsgegenstand gesucht. Anschliessend wird untersucht, wie diese rechtlichen Instrumente in Deutsch-

¹ Ziff. 2 – 11 des Berichtes.

land, Österreich und Frankreich umgesetzt werden und ob diese Länder weitergehende bzw. zusätzliche Instrumente zur Steuerung der Ressourceneffizienz eingeführt haben.

Da Deutschland bezüglich der Gesetzgebung im Bereich der Ressourcenschonung und nachhaltigen Rohstoffnutzung eine führende Rolle einnimmt, wird der Schwerpunkt der Recherche auf die gesetzlichen Regelungen in Deutschland gelegt. Bezüglich der Regelungen in Österreich beschränkt sich die Recherche auf einzelne besondere Massnahmen und Instrumente.

Die Gesetzgebung bezüglich der Ressourcenschonung und nachhaltigen Rohstoffnutzung in Frankreich ist zum Grossteil ein Resultat der Umsetzung der EU-Vorschriften. Im Gutachten werden deshalb nur einzelne, im Vergleich zur EU, Deutschland und Österreich, besondere rechtliche Instrumente dargestellt.

In einem zweiten Schritt² werden die im Leistungsbeschrieb unter Ziff. 3.1 a – e explizit erwähnten Massnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den geltenden schweizerischen Verfassungsgrundlagen geprüft. Dies erfolgt anhand von Rechts-, Literatur- und Präjudizienstudium. Im Rahmen der Prüfung der einzelnen Massnahmen wird dabei in erster Linie untersucht, ob der Bund für den Erlass der Massnahmen zuständig ist und ob die geltenden Verfassungsbestimmungen eine genügende Grundlage für diese Massnahmen darstellen. Anschliessend wird summarisch überprüft, ob bzw. mit welchen anderen Verfassungsbestimmungen und völkerrechtlichen Bestimmungen diese Massnahmen kollidieren könnten, und was bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen ist.

1.2 Verfügbare Unterlagen und Informationsquellen

Die Abklärungen erfolgen mittels Bibliothek- und Internetrecherchen sowie eines Interviews mit einem fachkundigen Experten in Frankreich.

1.3 Haftungsbeschränkung

Dieser Bericht wurde von Ecosens AG verfasst. Sein Inhalt sowie die darin getroffenen Feststellungen reflektieren nach bestem Wissen den Kenntnisstand von Ecosens AG aufgrund der im Zeitpunkt der Abfassung zur Verfügung stehenden Informationen. Dieser Bericht ist ausschliesslich für den Auftraggeber bestimmt. Eine allfällige Haftung gegenüber Dritten, welche sich auf diesen Bericht berufen, wird ausdrücklich abgelehnt.

² Ziff. 12 – 17 des Berichtes.

2 RECHTLICHE INSTRUMENTE IN DEN HANDLUNGSFELDERN ABFALLENTSORGUNG UND RECYCLING

2.1 Regelung in der EU

2.1.1 Abfallwirtschaftliches Konzept der EU

Das abfallwirtschaftliche Konzept der EU ruht auf zwei Säulen³:

- Abfallvermeidung bereits auf der Stufe der Produktplanung (sowohl hinsichtlich Menge als auch Gefährlichkeit)
- Abfallverwertung mit folgenden Prioritäten: Wiederverwendung, stoffliche Verwertung (Recycling), sonstige, insbesondere energetische Verwertung

Demnach beziehen sich die Regelungen in der EU nicht nur auf Abfall, sie setzen vielmehr bereits bei den Produkten an, welche einmal zu Abfall werden. Dadurch, dass sie im Interesse der Abfallvermeidung bestimmte Anforderungen an die Produktqualität stellen⁴, tragen sie zu einer modernen Kreislaufwirtschaft bei. Das moderne Abfallrecht entwickelt sich damit teilweise zu einem ökologischen Produktrecht, welches Anreize zu ressourcenschonender Herstellung und Gebrauch enthält.

2.1.2 Umgang mit Abfällen - EU-Abfallrahmenrichtlinie

Diese Richtlinie 2008/98/EG (EU-Abfall-RL)⁵ legt einen Rechtsrahmen für den Umgang mit Abfällen in der Gemeinschaft fest. Sie soll zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit beitragen, indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden werden.

Nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen dabei unter anderem Abfälle aus mineralischen Ressourcen (Art. 2). Die Bewirtschaftung dieser Abfälle ist in der Richtlinie 2006/21/EG vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie geregelt.

Die seit langem anerkannte Hierarchie der Instrumente der Abfallwirtschaft (Abfallvermeidung – Abfallverwertung – Abfallbeseitigung), wurde mit der

³ Klaus Messerschmidt, Europäisches Umweltrecht, München 2011, S. 874.

⁴ Vgl. dazu nachstehend die Ausführungen zur Verpackungsrichtlinie in Ziff. 2.1.3 sowie die Ausführungen zum Ökodesign in Ziff. 7.1.1.

⁵ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien.

Einführung der neuen EU-Abfall-RL vom 19. Nov. 2008 zu einer fünfstufigen "Abfallhierarchie" weiterentwickelt (Art. 4 Abs. 1 RL):

- Vermeidung⁶;
- Vorbereitung zur Wiederverwendung⁷;
- Recycling⁸;
- sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung⁹;
- Beseitigung¹⁰.

Um diese Hierarchie der Abfallbehandlung zu fördern, können die Mitgliedstaaten Massnahmen treffen (Art. 4 Abs. 2 RL). Sie müssen jedoch sicherstellen, dass die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt erfolgt.

Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie hält fest, wann bestimmte Abfälle nicht mehr als Abfälle anzusehen sind. Dies ist dann der Fall, wenn sie ein Verwertungsverfahren, wozu auch ein Recyclingverfahren zu rechnen ist, durchlaufen haben und spezifische Kriterien erfüllen, die gemäss den folgenden Bedingungen festzulegen sind:

- a. Der Stoff oder Gegenstand wird gemeinhin für bestimmte Zwecke verwendet;
- b. es besteht ein Markt für diesen Stoff oder Gegenstand oder eine Nachfrage danach;
- c. der Stoff oder Gegenstand erfüllt die technischen Anforderungen für die bestimmten Zwecke und genügt den bestehenden Rechtsvorschriften und Normen für Erzeugnisse und
- d. die Verwendung des Stoffs oder Gegenstands führt insgesamt nicht zu schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen.

⁶ Vgl. Art. 3 Ziff. 12 Richtlinie 2008/98/EG.

⁷ Vgl. Art. 3 Ziff. 16 Richtlinie 2008/98/EG.

⁸ Vgl. Art. 3 Ziff. 17 Richtlinie 2008/98/EG.

⁹ Vgl. Art. 3 Ziff. 15 Richtlinie 2008/98/EG.

¹⁰ Vgl. Art. 3 Ziff. 19 Richtlinie 2008/98/EG.

Im Vergleich zur Vorgängerrichtlinie statuiert die EU-Abfall-RL vom 19. Nov. 2008 eine erweiterte Herstellerverantwortung (Art. 8 RL), welche den Grundgedanken der Produkteverantwortung aufnimmt (z.B. Beteiligung an Rücknahmesystemen und recyclinggerechte Produktgestaltung). Gemäss Art. 8 Abs. 1 RL können die Mitgliedstaaten Massnahmen (mit oder ohne Gesetzescharakter) zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung, des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbmässig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt. Diese Massnahmen können die Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von Abfällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrig bleiben, sowie die anschliessende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten umfassen.

Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten geeignete Massnahmen ergreifen, damit Erzeugnisse so gestaltet werden, dass bei deren Herstellung und anschliessendem Gebrauch die Umweltfolgen und die Entstehung von Abfällen verringert werden, und um zu gewährleisten, dass die Verwertung und Beseitigung der Erzeugnisse, die zu Abfällen geworden sind, gemäss dieser Richtlinie stattfinden. Solche Massnahmen können unter anderem die Entwicklung, Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen fördern, die mehrfach verwendbar und technisch langlebig sind (Art. 8 Abs. 2 RL).

Hinsichtlich der Kostentragung gilt gemäss Art. 14 RL das Verursacherprinzip. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten beschliessen, dass die Kosten der Abfallbewirtschaftung teilweise oder vollständig vom Hersteller des Erzeugnisses zu tragen sind, dem der Abfall entstammt, und dass die Vertreter eines derartigen Erzeugnisses sich an diesen Kosten beteiligen (Art 14 Abs. 2 RL).

2.1.3 Verpackungen - Richtlinie 94/62/EG

Die Verpackungsrichtlinie (VRL)¹¹ schreibt Massnahmen vor, die darauf abzielen, die Produktion von Verpackungsabfall zu begrenzen und die stoffliche Verwertung, die Wiederverwendung und die anderen Formen der Verwertung der Verpackungsabfälle (energetische Verwertung durch Verbrennen und organische Verwertung z.B. Biogaserzeugung, vgl. Art. 3 Nrn. 7 – 10 VRL) zu fördern. Die endgültige Beseitigung der Verpackungsabfälle soll nur als letzte Lösungsmöglichkeit angesehen werden.

¹¹ Richtlinie 94/62/EG des Rates und des Europäischen Parlaments vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr.219/2009.

Diese Richtlinie gilt für alle in der EU in Verkehr gebrachten Verpackungen und alle Verpackungsabfälle, unabhängig davon, ob sie in der Industrie, im Handel, in der Verwaltung, im Gewerbe, im Dienstleistungsbereich, in Haushalten oder anderswo anfallen, unabhängig von den Materialien, aus denen sie bestehen.

Die Mitgliedstaaten müssen Massnahmen zur Vermeidung der Entstehung von Verpackungsabfällen (Art. 4 VRL) ergreifen und Systeme zur Wiederverwendung von Verpackungen fördern (Art. 5 VRL), um so die Auswirkungen auf die Umwelt zu verringern.

Die Mitgliedstaaten errichten Systeme zur Rücknahme, Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen, um die Verwertungsziele gemäss Art. 6 VRL zu erfüllen. Zur Erreichung dieser Ziele sollen nach Massgabe von Art. 22 Abs. 3 VRL Vereinbarungen mit den betroffenen Wirtschaftszweigen getroffen werden. Die Richtlinie anerkennt auch die energetische Verwertung als Beitrag zur Erfüllung der Zielvorgaben (Art. 6 Abs. 3 VRL).

Um die Identifizierung und Einstufung des Materials zu erleichtern, tragen die Verpackungen Angaben über die Art der Materialien, die für die Verpackung verwendet worden sind (Art. 8 VRL). Die Kennzeichnung muss sich auf der Verpackung selbst oder auf dem Etikett befinden und deutlich sichtbar und gut lesbar sein.

Gemäss Art. 9 Abs. 1 VRL dürfen nur Verpackungen in den Verkehr gebracht werden, welche die grundlegenden Anforderungen von Anhang II erfüllen:

- Verpackungsvolumen und -gewicht sind auf ein Mindestmass zu begrenzen, das zur Erhaltung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene des verpackten Produkts und zu dessen Akzeptanz für den Verbraucher angemessen ist;
- schädliche und gefährliche Stoffe und Materialien in Verpackungen und Verpackungsbestandteilen sind auf ein Mindestmass zu beschränken;
- es müssen wieder verwendbare bzw. verwertbare Verpackungen entwickelt werden.

Die Mitgliedstaaten errichten Informationssysteme (Art. 12 VRL) über Verpackungen und Verpackungsabfälle, damit die Erreichung der in dieser Richtlinie dargelegten Zielvorgaben überprüft werden kann.

2.1.4 Elektro- und Elektronik-Altgeräte - WEEE-Richtlinie

Der Europäische Rat hat Anfang Juni 2012 die neue WEEE-Richtlinie¹² verabschiedet, welche am 13. August 2012 in Kraft getreten ist. Sie regelt die Sammlung und Verwertung von Elektroaltgeräten in Europa. Gleichzeitig sollen die Auswirkungen der Ressourcennutzung verringert und die Ressourceneffizienz verbessert werden. Zu den wichtigsten Neuerungen gehören höhere Sammelquoten für die Mitgliedsstaaten (Art. 7 RL) und die Möglichkeit für Hersteller, einen Bevollmächtigten einzusetzen¹³.

Die Neuerungen umfassen einerseits Verbesserungen, aber auch neue Schwierigkeiten: Für die nächsten sechs Jahre bleibt der Geltungsbereich mit den bisherigen zehn Gerätekategorien vorerst bestehen. Nach dieser Zeit wird der Geltungsbereich allerdings geöffnet und in sechs neue Kategorien gefasst. Damit werden – bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Art. 2 Abs. 3 und 4 RL) – zukünftig alle Elektro- und Elektronikgeräte in den Anwendungsbereich der WEEE-Richtlinie aufgenommen (Art. 2 Abs. 1 RL).

Mit der neuen WEEE-Richtlinie soll die Rücknahme von sehr kleinen Elektro- und Elektronik-Altgeräten (äussere Abmessung ist kleiner 25 cm) gefördert werden, indem Händler von Elektro- und Elektronikgeräten mit einer Verkaufsfläche von mehr als 400 m² dazu verpflichtet werden, diese kostenlos zurückzunehmen oder in der Nähe zu sammeln (Art. 5 Abs. 2 lit. c RL). Wie bisher sollen Händler Geräte kostenlos zurücknehmen, die äquivalent zu den von ihnen verkauften Geräten sind. Alternativ können dafür weiterhin Rücknahmesysteme zum Zuge kommen. Bei Geräten im Business-to-Business-Bereich sind weiterhin die Hersteller oder von ihnen Beauftragte zur Sammlung verpflichtet.

Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, eine konkrete Sammelquote einzuhalten (Art. 7 RL). Bis 2015 beträgt diese wie bisher 4 kg pro Kopf und Jahr, oder das durchschnittliche Sammelgewicht der letzten drei Jahre, falls bereits mehr als 4 kg gesammelt werden. 2016 wird die Quote auf 45% des Gesamtgewichtes der Elektroaltgeräte erhöht. Danach wird die Sammelquote bis 2019 weiter erhöht, entweder auf 85% des Gesamtgewichtes der Elektroaltgeräte, oder alternativ auf 65% der in den drei Vorjahren durchschnittlich verkauften Neugeräte (Art. 7 RL Abs. 1).

Weiterhin gilt die national orientierte Definition des Herstellers. Ebenso werden die nationalen Register der Hersteller und die entsprechende Berichterstattung

¹² Richtlinie 2012/19/EU vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte.

¹³ Vgl. dazu <<http://www.swissmem.ch/de/news-newsletter/einzelansicht/news/neue-weee-richtlinie-tritt-in-kraft/1202.html>> (abgerufen am 2. Sep. 2012).

weitergeführt. Neu ist hingegen die Möglichkeit, dass Hersteller zur Erfüllung ihrer Pflichten in anderen Mitgliedsstaaten der EU einen Bevollmächtigten ernennen können (Art. 17 RL).

Die Ausfuhr von Elektronikschrott mit nachfolgend umwelt- und gesundheits-schädlicher Entsorgung soll verhindert werden. Deshalb werden Exporteure verpflichtet, zu beweisen, dass die Verwertung von Elektroaltgeräten in einem Drittland den Bedingungen der WEEE-Richtlinie entspricht (Art. 10 Abs. 2 RL). Parallel dazu wird für Exporte von gebrauchten Geräten der Nachweis verlangt, dass es sich dabei nicht um Elektronikschrott handelt (Art. 23 Abs. 2 i.V.m. Anhang VI RL). Dies entspricht einer Umkehr der Beweislast. Elektro- und Elektronik-Altgeräte, die aus der Union ausgeführt werden, werden nur dann für die Erfüllung der Verpflichtungen bzw. Zielvorgaben gemäss Art. 11 dieser Richtlinie berücksichtigt, wenn der Exporteur im Einklang mit den Verordnungen (EG) Nr. 1013/2006¹⁴ und (EG) Nr. 1418/2007¹⁵ beweisen kann, dass die Behandlung unter Bedingungen erfolgt ist, die den Anforderungen dieser Richtlinie gleichwertig sind.

Bis Februar 2013 soll die Kommission im Bereich der Verwertung, des Recyclings und der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten den Auftrag zur Ausarbeitung von Normen erteilen (Art. 8 Abs. 5 RL). Die Staaten haben bis zum 14. Februar 2014 Zeit für die Übernahme und Ausgestaltung der WEEE-Richtlinie (Art. 24 Abs. 1 RL).

2.1.5 Altfahrzeuge - Richtlinie 2000/53/EG

In dieser Richtlinie¹⁶ sind Massnahmen festgelegt, die vorrangig auf die Vermeidung von Fahrzeugabfällen und darüber hinaus auf die Wiederverwendung, das Recycling und andere Formen der Verwertung von Altfahrzeugen und ihren Bauteilen zur Verringerung der Abfallbeseitigung sowie auf eine Verbesserung der Umweltschutzleistung aller in den Lebenskreislauf von Fahrzeugen einbezogenen Wirtschaftsbeteiligten und insbesondere der unmittelbar mit der Behandlung von Altfahrzeugen befassten Wirtschaftsbeteiligten abzielen (Art. 1 RL). Die Richtlinie verlangt die Sicherstellung der

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 1418/2007 der Kommission vom 29. November 2007 über die Ausfuhr von bestimmten in Anhang III oder IIIA der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates aufgeführten Abfällen, die zur Verwertung bestimmt sind, in bestimmte Staaten, für die der OECD-Beschluss über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen nicht gilt.

¹⁶ Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. September 2000 über Altfahrzeuge.

Rücknahme der Altfahrzeuge durch Errichtung entsprechender Rücknahmesysteme seitens der Wirtschaft (Art. 5 RL). Damit diese Rücknahmesysteme nicht umgangen werden, kann ein Altfahrzeug nur noch bei Vorlage eines Verwertungsnachweises abgemeldet werden (Art. 5 Abs. 3 RL).

2.1.6 Ökodesign-Richtlinie

Mit der Ökodesign-Richtlinie¹⁷ wurde in der EU das Konzept der umweltgerechten Gestaltung (Eco-Design oder Ökodesign, vgl. Art. 2 Nr. 23) von Produkten eingeführt. Ziel ist es, die Umweltverträglichkeit und Energieeffizienz von bestimmten Produkten über deren gesamten Lebenszyklus, d. h. von der Verarbeitung des Rohmaterials bis zur Entsorgung (vgl. Art. 2 Nr. 2), hinweg zu verbessern.¹⁸

2.1.7 Rohstoffinitiative

Im Jahre 2008 startete die Kommission die „Rohstoffinitiative“¹⁹ und formulierte damit eine integrierte Strategie als Antwort auf die unterschiedlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Versorgung mit nicht-landwirtschaftlichen und nicht-energetischen Rohstoffen.

Die Rohstoffinitiative basiert auf drei Säulen: gesicherter Zugang zu Rohstoffvorkommen in Drittländern zu gleichen Bedingungen für alle²⁰, Förderung einer nachhaltigen Versorgung mit Rohstoffen aus europäischen Quellen²¹ sowie Steigerung der Ressourceneffizienz und Förderung der Kreislaufwirtschaft²².

In diesem Rahmen ist sie seitdem hinsichtlich des nachhaltigen Zugangs zu Rohstoffen sowohl innerhalb als auch ausserhalb der EU hinsichtlich Ressourceneffizienz und Recycling tätig geworden. Ende Februar 2012 hat die EU-Kommission eine Mitteilung veröffentlicht, welche sich insbesondere auch

¹⁷ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte.

¹⁸ Vgl. Ziff. 7.1.1 mit detaillierten Ausführungen zur Ökodesign-Richtlinie.

¹⁹ KOM(2008) 699 „Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern“.

²⁰ KOM(2008) 699, S. 16 f.

²¹ KOM(2008) 699, S. 20 f.

²² KOM(2008) 699, S. 21 f.

der Ressourceneffizienz und dem Recycling widmet.²³ Darin wird als Ziel formuliert, bis 2020 die Importabhängigkeit Europas von Rohstoffen signifikant zu verringern. Als Mittel dazu werden u.a. aufgeführt:

- der Abbau von Rohstoffen in der EU und als Voraussetzung dafür der Aufbau eines europäischen geologischen Informationssystems;
- die Vermeidung von Abfall, Urban Mining und
- die Verhinderung von illegalem Export von Schrott

2.2 Regelung in Deutschland

2.2.1 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG)

Mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (KrWG) wird die EU-Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG, EU-Abfall-RL) in deutsches Recht umgesetzt und das bestehende deutsche Abfallrecht umfassend erneuert. Ziel des neuen Gesetzes ist eine nachhaltige Verbesserung des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Ressourceneffizienz in der Abfallwirtschaft durch Stärkung der Abfallvermeidung und des Recyclings von Abfällen²⁴.

Das neue KrWG enthält erstmals Regelungen zu den praxisrelevanten Fragen der Abgrenzung von Abfall und Nebenprodukt (§ 4 KrWG) sowie zum Ende der Abfalleigenschaft (§ 5 KrWG). Das Gesetz legt auf der Grundlage des EU-Rechts auch fest, ob eine Müllverbrennungsanlage den "Verwerterstatus" erhält (vgl. Anlage 2, R 13).

Fünfstufige Abfallhierarchie

Kern des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist die neue fünfstufige Abfallhierarchie (§ 6 KrWG) und ihre Umsetzung im bisherigen Grundpflichtenmodell (§§ 6 bis 8 KrWG). Die neue Hierarchie legt die grundsätzliche Stufenfolge aus Abfallvermeidung, Wiederverwendung, Recycling und sonstiger, u.a. energetischer Verwertung von Abfällen und schliesslich der Abfallbeseitigung fest. Vorrang hat die jeweils beste Option aus Sicht des Umweltschutzes und somit diejenige

²³ Mitteilung der Europäischen Kommission, Making raw materials available for Europe's future Wellbeing, Proposal for a European Innovation Partnership on raw materials, Brussels, 29.2.2012, COM(2012) 82 final.

²⁴ Vgl. dazu <<http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/abfallpolitik/kreislaufwirtschaft/doc/48431.php>> (abgerufen am 3. Sep. 2012).

Massnahme, die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet. Für die Betrachtung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt ist der gesamte Lebenszyklus des Abfalls zugrunde zu legen (§ 6 KrWG Abs. 2). Hierbei sind insbesondere zu berücksichtigen:

- die zu erwartenden Emissionen,
- das Mass der Schonung der natürlichen Ressourcen,
- die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie
- die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen.

Dabei sind neben den ökologischen Auswirkungen auch technische, wirtschaftliche und soziale Folgen zu berücksichtigen (§ 6 KrWG Abs. 2).

Die Umsetzung der Hierarchie in den Stufen Vermeidung, Verwertung und Beseitigung ist bereits durch das Gesetz vorgegeben. Die Festlegung des Vorrangs einer Verwertungsart (Wiederverwendung, Recycling und sonstiger, u.a. energetischer Verwertung) gegenüber den Abfallerzeugern und -besitzern wird in erster Linie durch **abfallspezifische Rechtsverordnungen erfolgen** (§ 8 KrWG). Hierdurch kann für einzelne Abfallarten die jeweils beste Verwertungsoption vorgegeben werden. Die bestehenden Verordnungen werden derzeit am Massstab der Hierarchie überprüft. Da nicht für alle relevanten Abfallarten zeitnah Verordnungen erlassen werden können, übernimmt das Kreislaufwirtschaftsgesetz das bereits im geltenden Recht festgelegte Heizwertkriterium als Auffang- und Übergangsregelung in Bezug auf die energetische Verwertung (§ 8 Abs. 3 KrWG). Demnach wird vermutet, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 kJ/kg beträgt.

Abfallvermeidung

Die EU-Abfall-RL vom 19. Nov. 2008 enthält eine erweiterte Herstellerverantwortung (Art. 8 RL), welche den Grundgedanken der Produkteverantwortung im deutschen Recht entspricht. Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz behält die Regelungen zur Produktverantwortung deshalb bei (vgl. §§ 23 ff KrWG). § 23 hält fest, dass derjenige der Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt, zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung trägt. Erzeugnisse sind möglichst so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen

vermindert wird und sichergestellt ist, dass die nach ihrem Gebrauch entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden.

Zentrales Instrument der Produktverantwortung ist es, Hersteller dazu zu verpflichten, gebrauchte, zu Abfall gewordene Produkte zurückzunehmen. Das KrWG unterscheidet zwischen der verordneten und der freiwilligen Rücknahme (§ 25 und § 26 KrWG).

Das deutsche Recht kennt verschiedene Verordnungen und Spezialgesetze, welche die Produktverantwortung umsetzen bzw. ebenfalls statuieren:

- Verpackungsverordnung (VerpackV)²⁵: Gemäss § 12 VerpackV sind Verpackungen so herzustellen und zu vertreiben, dass ihre Wiederverwendung oder Verwertung möglich ist und die Umweltauswirkungen bei der Verwertung oder Beseitigung von Verpackungsabfällen auf ein Mindestmass beschränkt sind. Zudem sind Verpackungs-volumen und -masse auf das Mindestmass zu begrenzen, soweit dies zur Erhaltung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene des verpackten Produkts und zu dessen Akzeptanz für den Verbraucher angemessen ist.
- Altfahrzeugverordnung (AltfahrzeugV)²⁶ setzt die EG-Altfahrzeugrichtlinie um. Gemäss § 3 Abs. 1 AltfahrzeugV sind Hersteller von Fahrzeugen verpflichtet, alle Altfahrzeuge ihrer Marke vom Letzthalter zurückzunehmen. Die Hersteller von Fahrzeugen sind verpflichtet, einzeln oder gemeinsam, selbst oder durch Beauftragung Dritter flächendeckend Rückgabemöglichkeiten durch anerkannte Rücknahmestellen oder von ihnen hierzu bestimmte anerkannte Demontagebetriebe zu schaffen. Die Rücknahmestellen müssen für den Letzthalter in zumutbarer Entfernung erreichbar sein (§ 3 Abs. 3 AltfahrzeugV).
- Elektro- und Elektronikgerätegesetz²⁷ setzt in Deutschland die beiden EU-Richtlinien WEEE (RL 2002/96/EG) und RoHS (RL 2002/95/EG) um.

Hinsichtlich der freiwilligen Rücknahme von Abfällen kann die Bundesregierung Zielfestlegungen für bestimmte Bereiche oder Branchen treffen, die innerhalb bestimmter Fristen zu erreichen sind (§ 26 KrWG Abs. 1).

²⁵ Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV).

²⁶ Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen (Altfahrzeug-Verordnung - AltfahrzeugV).

²⁷ Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz - ElektroG).

Verbesserung der Ressourceneffizienz – Verstärkung des Recyclings

Um die Ressourceneffizienz der Abfallwirtschaft zu verbessern, hat das KrWG die Vorgaben für das Recycling verstärkt. Gemäss § 14 KrWG soll über die Vorgaben der AbfRRL hinaus, bis 2020 für Siedlungsabfälle insgesamt eine Recyclingquote von mindestens 65% sowie für Bau- und Abbruchabfälle eine stoffliche Verwertungsquote von mindestens 70% erreicht werden.

Das Recycling wird durch umfassende Getrennthaltungspflichten gefördert und gesichert (§ 9 Abs. 1 und § 15 Abs. 3 KrWG).

Bis 2015 soll darüber hinaus flächendeckend die getrennte Sammlung von Bioabfällen (§ 11 Abs. 1 KrWG) sowie von Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfällen (§ 14 Abs. 1 KrWG) eingeführt werden.

Neu eingeführt wurde schliesslich die gesetzliche Absicherung der von der Privatwirtschaft organisierten freiwilligen Qualitätssicherungssysteme für die Bioabfall- und Klärschlammverwertung (§ 12 KrWG).

2.2.2 Ökodesign

In Deutschland ist die Ökodesign-Richtlinie umgesetzt durch das Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG)²⁸.

2.3 Regelung in Österreich

2.3.1 Abfallwirtschaftsgesetz (AWG)

Mit dem österreichischen Abfallwirtschaftsgesetz wird die EU-Abfallrahmenrichtlinie in Österreich umgesetzt. Das AWG regelt in §9 die Ziele der nachhaltigen Abfallvermeidung. Demnach sollen die Mengen und die Schadstoffgehalte der Abfälle durch die Verwendung von geeigneten Herstellungs-, Bearbeitungs-, Verarbeitungs- und Vertriebsformen, durch die Entwicklung geeigneter Arten und Formen von Produkten und durch ein abfallvermeidungsbewusstes Verhalten der Letztverbraucher verringert werden. Im Rahmen des technisch und wirtschaftlich Möglichen sind daher u.a. Produkte so zu gestalten, dass sie langlebig und reparaturfähig sind und dass möglichst wenige und möglichst schadstoffarme Abfälle zurückbleiben.

²⁸ Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte vom 27. Februar 2008 (BGBl. I S. 258), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. November 2011 (BGBl. I S. 2224) geändert worden ist; vgl. nachstehend Ziff. 7.2.1.

2.3.2 Verpackungsverordnung

Die Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen und bestimmten Warenresten und Einrichtung von Sammel- und Verwertungssystemen (VerpackVO 1996)²⁹ legt eine Rücknahmeverpflichtung von Verkaufs-, Um- und Transportverpackungen fest. Gemäss § 3 VerpackVO 1996 sind Hersteller, Importeure, Abpacker und Vertreiber von Transport- oder Verkaufsverpackungen verpflichtet, Transportverpackungen sowie Verkaufsverpackungen nach Gebrauch unentgeltlich zurückzunehmen, soweit sie nicht nachweislich direkt an Grossanfallstellen (§ 2 Abs. 7) geliefert werden.

Es besteht die Verpflichtung, zurückgenommene Verpackungen entweder wiederzuverwenden oder zu verwerten. Zur Erfüllung der Rücknahme und Verwertungspflichten können sich Abpacker und Vertreiber (aller Handelsstufen) eines Dritten (flächendeckendes Sammel- und Verwertungssystem) bedienen.

2.3.3 Österreichischer Rohstoffplan

Der Österreichische Rohstoffplan ist als „Masterplan für eine konfliktfreie Rohstoffsicherung für die nächsten Generationen“ zu verstehen. Vorrangiges Ziel ist es, bundesweit mit einheitlichen, objektiven Methoden Rohstoffvorkommen zu lokalisieren, diese mit systemanalytischen Methoden zu evaluieren und deren Konfliktpotential mit anderen Nutzungsansprüchen an den Naturraum (Siedlungsraum, Grundwasservorkommen, Naturschutz, Forst) zu prüfen. Zu diesem Zwecke wurden Rohstoffeignungszonen mit jenen Flächen, die mit einem Rohstoffabbau in räumlicher Konkurrenz stehen (insbesondere Bauland, Naturschutz-, Nationalpark- und Natura 2000 Gebiete, wasserrechtlich geschützte Flächen) konfliktbereinigt und Rohstoffsicherungsflächen ausgewiesen.³⁰

Die Umsetzung des Rohstoffplans erfolgte in zwei Phasen: Nach Abschluss der Phase 1 (systematische Erfassung und Evaluierung der Rohstoffvorkommen auf ihre Sicherungswürdigkeit) wurden in der entscheidenden Phase 2 die Ergebnisse der Phase 1 gemeinsam mit den Bundesländern konfliktbereinigt. Dabei wurden für jeden politischen Bezirk den Raumordnungsbehörden der Länder Vorschläge zur Sicherung der Rohstoffvorkommen unterbreitet, wodurch die Versorgung für mindestens 50 Jahre an Sand und Kies bzw. 100 Jahre für

²⁹ Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen und bestimmten Warenresten und die Einrichtung von Sammel- und Verwertungssystemen (VerpackVO 1996) zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 34/2006.

³⁰ Quelle:
<<http://www.bmwfj.gv.at/ENERGIEUNDBERGBAU/ROHSTOFFPLAN/Seiten/default.aspx>>
(abgerufen am 30. Aug. 2012).

Festgesteine gewährleistet werden soll. Durch diese objektive Bewertungsmethode ist es gelungen, Rohstoffflächen unter absoluter Wahrung des Natur- und Umweltschutzes (z.B. keine „Natura-2000 -Flächen“) auszuweisen. Um für die kommenden 50 Jahre die Wirtschaft mit Sand und Kies zu versorgen, sind lediglich ca. 0,15 % der Fläche des Bundesgebietes erforderlich. Dadurch wird sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch für die Unternehmen ein Maximum an Rechts- und Planungssicherheit herbeigeführt³¹.

Die Arbeiten zum Österreichischen Rohstoffplan starteten 2002 und konnten im Juni 2010 abgeschlossen werden.

3 RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD METALLISCHE ROHSTOFFE

3.1.1 Allgemeines

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens sind in den verschiedenen Handlungsfeldern zahlreiche rechtliche Instrumente aufgeführt, welche direkt oder indirekt zur Reduktion des Verbrauchs metallischer Rohstoffe beitragen.³² Die nachfolgende Auflistung ist deshalb nicht als abschliessend anzusehen.

3.1.2 Elektro- und Elektronik-Altgeräte - WEEE-Richtlinie

Die WEEE-Richtlinie³³ regelt die Sammlung und Verwertung von Elektroaltgeräten in Europa. Gleichzeitig sollen die Auswirkungen der Ressourcennutzung verringert und die Ressourceneffizienz verbessert werden. Diese Richtlinie fördert u.a. auch ein effizientes Recycling von seltenen technischen Metallen aus elektrischen und elektronischen Geräten.³⁴

³¹ Vgl. Bundes-Abfallwirtschaftsplan 2011, Teil 1, Ziff. 5.7.1.2, abrufbar unter: <http://www.bundesabfallwirtschaftsplan.at/> (abgerufen am 5. Dezember 2012).

³² Vgl. Ziff. 2.1.2, 2.1.5, 2.1.7, 2.2.1, 2.3.3, etc.

³³ Richtlinie 2012/19/EU vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte.

³⁴ Vgl. Tabelle Massnahmen und Instrumente REFF des BAFU vom 25.06.2012, Handlungsfeld Metallische Rohstoffe, Nr. 1.

3.1.3 Ökodesign-Richtlinie

Diese Richtlinie³⁵ hat die Verbesserung der Umweltverträglichkeit und Energieeffizienz von bestimmten Produkten über deren gesamten Lebenszyklus, d. h. von der Verarbeitung des Rohmaterials bis zur Entsorgung (vgl. Art. 2 Nr. 2), hinweg zum Ziel.³⁶ Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung hat die Ökodesign-Richtlinie auch eine stärkere Beachtung des ganzen Lebenszyklus in Bezug auf metallische Rohstoffe zur Folge.³⁷

³⁵ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte.

³⁶ Vgl. Ziff. 7.1.1 mit detaillierten Ausführungen zur Ökodesign-Richtlinie.

³⁷ Vgl. Tabelle Massnahmen und Instrumente REFF des BAFU vom 25.06.2012, Handlungsfeld Metallische Rohstoffe, Nr. 3.

4 RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD BAUWIRTSSCHAFT

4.1 Regelung in der EU

4.1.1 Gebäude-Energieeffizienz - Richtlinie 2010/31/EU

Diese Richtlinie³⁸ hat die Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und Gebäudeteilen zum Ziel. Gemäss Art. 2 Nr. 4 RL ist die Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes, die berechnete oder gemessene Energiemenge, die benötigt wird, um den Energiebedarf im Rahmen der üblichen Nutzung des Gebäudes (u. a. Heizung, Kühlung, Lüftung, Warmwasser und Beleuchtung) zu decken.

Diese Richtlinie enthält ein Massnahmenbündel, das von der Berechnung der „integrierten Gesamteffizienz“ von Gebäuden (Art. 3 RL) über Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von neuen (Art. 6 RL) und bestehenden (Art. 7 RL) Gebäuden und die Erstellung von Ausweisen über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Art. 11 RL) bis hin zu Inspektionspflichten reicht (vgl. Art. 14 ff. RL).

Ab dem 31. Dezember 2020 müssen alle neuen Gebäude Niedrigstenergiegebäude sein (Art. 9 RL). Neue Gebäude, die von Behörden als Eigentümer genutzt werden, müssen diesen Kriterien nach dem 31. Dezember 2018 entsprechen. Nach Art. 2 Nr. 2 RL ist ein „Niedrigstenergiegebäude“ ein Gebäude, das eine sehr hohe, nach Anhang I der Richtlinie bestimmte Gesamtenergieeffizienz aufweist. Der fast bei Null liegende oder sehr geringe Energiebedarf sollte zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen — einschliesslich Energie aus erneuerbaren Quellen, die am Standort oder in der Nähe erzeugt wird — gedeckt werden.

Gemäss Art. 7 müssen bei bestehenden Gebäuden Energieeffizienz erhöhende Massnahmen nur im Rahmen einer „grösseren Renovation“ und nur sofern dies technisch, funktionell und wirtschaftlich realisierbar ist, erfolgen.

Als weiteres Instrument sieht Art. 11 RL einen **Energieausweis** (über die Gesamtenergieeffizienz) vor, der bei Vermietung und Verkauf von Gebäuden vorgelegt werden muss. Dem Energieausweis, der von unabhängigen Fachleuten (vgl. Art. 12 RL) auf Kosten der Eigentümer erstellt wird, sind

³⁸ Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.

Empfehlungen für die kostengünstige Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz beizufügen (Art. 11 Abs. 2 RL).

4.1.2 Ökodesign - Richtlinie 2009/125/EG

Ziel dieser Richtlinie³⁹ ist es, die Umweltverträglichkeit und Energieeffizienz von bestimmten Produkten über deren gesamten Lebenszyklus hinweg zu verbessern. Dafür werden verbindliche Mindestanforderungen an die Produktgestaltung festgelegt, deren Einhaltung mit der CE-Kennzeichnung nachgewiesen werden muss.⁴⁰

Bis heute wurden auf Grundlage der Ökodesign-Richtlinie bereits zahlreiche Verordnungen erlassen, welche im Wesentlichen Ökodesign-Anforderungen für energiebetriebene Produkte regeln. Durch die Erweiterung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf energieverbrauchsrelevante Produkte, können nun auch Mindestanforderungen für Produkte, die im Baugewerbe verwendet werden, wie bspw. Fenster und Isoliermaterialien, festgelegt werden⁴¹. Gemäss den jüngsten Arbeitsplan-Entwürfen⁴² der Kommission legt die Ökodesign-Richtlinie aber auch weiterhin den Schwerpunkt auf energiebetriebene Produkte.

4.1.3 Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen - Richtlinie 2009/28/EG

Diese Richtlinie⁴³ gibt einen gemeinsamen Rahmen für die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen vor. Sie legt verbindliche nationale Ziele für den Gesamtanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch und für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehrssektor fest (vgl. Art. 3 RL). Gemäss Art. 13 Abs. 4 haben die Mitgliedstaaten in ihre Bauvorschriften und Regelwerke geeignete Massnahmen aufzunehmen, um den Anteil aller Arten von Energie aus erneuerbaren Quellen im Gebäudebereich zu erhöhen.

³⁹ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte.

⁴⁰ Vgl. Ziff. 7.1.1 mit detaillierten Ausführungen zur Ökodesign-Richtlinie.

⁴¹ Vgl. Nr. 4 der Erwägungsgründe der Ökodesign-Richtlinie.

⁴² Vgl. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Establishment of the working plan for 2012-2014 under the Ecodesign Directive, DRAFT.

⁴³ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16).

4.2 Regelung in Deutschland

4.2.1 Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und Energieeinsparverordnung (EnEV)

Die EnEV⁴⁴ stellt in erster Linie Anforderungen an den Primärenergiebedarf von Gebäuden. Hierbei wird der bauliche Wärmeschutz der Gebäudehülle ebenso berücksichtigt wie die Energieeffizienz der eingesetzten Anlagentechnik (Heizung, Lüftung, Kühlung, Beleuchtung). Durch einen Multiplikator, den Primärenergiefaktor (Anlage 1, Ziff. 2.1.1), wird dabei auch die Vorkette des jeweils eingesetzten Energieträgers (bis zur Entnahme im Gebäude) bewertet, so dass der unterschiedliche Ressourcenverbrauch und mittelbar auch die unterschiedlich hohen CO₂-Emissionen Berücksichtigung finden.

Die EnEV wird derzeit zwecks Umsetzung der seit 2010 vorliegenden Neufassung der europäischen Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Richtlinie 2010/31/EU) überarbeitet.

Aus den Vorgaben der Gebäuderichtlinie ergeben sich für Deutschland im Wesentlichen folgende Umsetzungsaufträge:

- Die langfristige Einführung des Niedrigstenergiegebäude-Standards für Neubauten mit Wirkung ab 2021 (Behördengebäude ab 2019).
- Neue Regelungen zur Stärkung der Energieausweise. Hierzu zählen: die verpflichtende Angabe von Energiekennwerten in kommerziellen Verkaufs- und Vermietungsanzeigen (ab 2013), die Erweiterung der Pflicht zum Aushang von Energieausweisen auf kleine Behördengebäude sowie auf Private mit starkem Publikumsverkehr (z.B. Kaufhäuser, Banken, Restaurants) und die Einführung eines unabhängigen Stichprobenkontrollsystems für Energieausweise und Berichte über die Inspektion von Klimaanlageanlagen.

Die Umsetzung der Gebäuderichtlinie erfordert zudem auch Änderungen im Energieeinsparungsgesetz (EnEG). Dort soll auch der Niedrigstenergiegebäude-Standard als Grundpflicht verankert werden.

4.2.2 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)

Das vorrangige Ziel des Wärmegesetzes besteht darin, den Anteil erneuerbarer Energien am Wärmebedarf in Deutschland deutlich zu erhöhen. Neben diesem Ziel strebt das Gesetz die Schonung fossiler Ressourcen an und bezweckt unabhängiger von Energieimporten zu werden. Schliesslich ist es ein Anliegen

⁴⁴ Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung - EnEV), geändert durch Art. 1 V v. 29.4.2009 I 954.

der Bundesregierung, für einen Schub in der Weiterentwicklung innovativer Wärmetechnologien zu sorgen.

Das Wärmegesetz basiert auf zwei Säulen, die mit "fordern und fördern" umschrieben werden können:

Zunächst verpflichtet das Gesetz jeden Eigentümer eines neuen Gebäudes, seinen Wärmeenergiebedarf anteilig mit erneuerbaren Energien zu decken. Diese Nutzungspflicht ist in § 3 EEWärmeG geregelt. Sie gilt für Wohn- und Nichtwohngebäude, deren Bauantrag bzw. -anzeige nach dem 1. Januar 2009 eingereicht wurde (vgl. § 19 EEWärmeG). Die Höhe des Anteils, welcher aus erneuerbaren Energien zu decken ist, ist in § 5 geregelt. Um diese Nutzungspflicht zu erfüllen, können die unterschiedlichsten Energiequellen wie Bioenergie, Solarthermie, Geothermie oder Umweltwärme zum Einsatz kommen.

Ersatzweise können Massnahmen ergriffen werden, die ähnlich Klima schonend wirken. Das Wärmegesetz nennt sie Ersatzmassnahmen (vgl. § 7 EEWärmeG). Dazu zählen Kraft-Wärme-Kopplung, also die Erzeugung von Strom bei gleichzeitiger Wärmenutzung, Dämmmassnahmen und die Nutzung von Wärme, die aus Nah- oder Fernwärmenetzen kommt. Auch die Nutzung von Abwärme wird als Ersatzmassnahme anerkannt. Darüber hinaus sieht das Wärmegesetz Fördermöglichkeiten vor (vgl. § 13 ff. EEWärmeG). Belohnt wird jeder, der freiwillig, also ohne verpflichtet zu sein, erneuerbare Energien nutzt. Fördergelder kann auch beantragen, wer über die Nutzungspflicht hinausgehend erneuerbare Energien oder innovative Technologien einsetzt.

Diese beiden Säulen werden von einer Regelung flankiert, die es Gemeinden erlaubt, einen Anschluss an Wärmenetze vorzuschreiben (§ 16 EEWärmeG), sofern dies dem Klimaschutz dient.

4.2.3 Mietrecht

Das aktuelle Mietrecht stellt mit § 559 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) sicher, dass sowohl Vermieterinnen und Vermieter als auch Mieterinnen und Mieter von den langfristigen Kosteneinsparungen durch energetische Sanierungen profitieren. Gemäss dieser Bestimmung dürfen Vermieterinnen und Vermieter die jährliche Miete um bis zu 11 % erhöhen, wenn durch Modernisierungsmassnahmen eine allgemeine und dauerhafte Verbesserung der Wohnverhältnisse oder nachhaltige Einsparungen, im Bereich von Energie oder Wasser, erreicht werden. Die Mieterhöhungen müssen im Einzelfall anhand konkreter Verbesserungen begründet werden.

4.3 Regelung in Frankreich

4.3.1 Energieeffizienz von bestehenden und neuen Gebäuden

Den Vorgaben der Gebäude-Energieeffizienz - Richtlinie⁴⁵ folgend, wurden in Frankreich verschiedene Bestimmungen eingeführt, welche die Steigerung der Energieeffizienz von bestehenden und neuen Gebäuden zum Ziel haben.

Als besondere Regelung kann in diesem Zusammenhang Art. R.131-20 des "Code de la construction et de l'habitation" genannt werden. Nach dieser Bestimmung dürfen Gebäude, welche für die Öffentlichkeit zugänglich sind, nicht über 19°C aufgeheizt werden. Zudem darf die Raumtemperatur in diesen Gebäude nicht tiefer als auf 26°C abgekühlt werden (Art. R. 131-29).

Bei der Errichtung neuer Gebäude sind bestimmte Anforderungen an den Energieverbrauch und die Isolation einzuhalten. Die Ende 2011 verabschiedete „Régulation Thermique 2012“ zielt auf die Steigerung der Energieeffizienz von Neubauten ab. Die energetischen Anforderungen gelten mit einer Übergangsfrist für Neubauten aller Art, unabhängig davon, ob es sich um Wohnraum, öffentliche Einrichtungen oder Bürogebäude handelt. Ihr Verbrauch muss künftig dem eines Niedrigenergiehauses (Bâtiment basse consommation) entsprechen. Demnach darf kein Gebäude mehr den durchschnittlichen Richtwert von 50 kWh/m²/Jahr überschreiten⁴⁶.

Für die ersten Gebäude trat die Regelung bereits zum 28.10.2011 in Kraft, für andere Bauten in Abhängigkeit von ihrer Verwendung und der geographischen Lage spätestens zum Jahresbeginn 2013. Ab dem Jahr 2020 müssen alle Neubauten grundsätzlich dem Positivenergie-Konzept BEPOS (bâtiment énergie positive) entsprechen und somit mehr Energie erzeugen als verbrauchen⁴⁷.

Zusätzlich müssen gemäss den Artikeln L. 111-10 und R. 131-25 bis R. 131-28 des "Code de la construction et de l'habitation" bei jeder Renovation eines bestehenden Gebäudes bestimmte Anforderungen und Standards betreffend Energieeffizienz eingehalten werden. Gemäss Art. R131-26 ist bei Renovationen von Gebäuden mit einer Nettogeschossfläche kleiner als 1'000 m² die Energieeffizienz dann zu verbessern, wenn die Kosten der Renovation der Gebäudehülle mindestens 25% des Gebäudewertes betragen. Bei Gebäuden

⁴⁵ Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.

⁴⁶ LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, Article 4.

⁴⁷ LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, Article 4.

mit einer Nettogeschossfläche über 1'000 m² ist eine Verbesserung der Energieeffizienz dann erforderlich, wenn die Kosten der Renovation der Gebäudehülle und der energieverbrauchsrelevanten Installation gesamthaft mehr als 25% des Gebäudewertes betragen. Wann eine Verbesserung der Gebäudeeffizienz ausreichend ist, ist in den entsprechenden Durchführungsverordnungen geregelt.

5 RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

5.1 Regelung in der EU

5.1.1 Regelung im Vergaberecht

Die Richtlinien 2004/17/EG⁴⁸ und 2004/18/EG⁴⁹ von 2004, die den europäischen Rahmen für das öffentliche Auftragswesen bilden, enthalten klare Vorgaben dafür, wie öffentliche Auftraggeber Umweltbelange in ihre Ausschreibungsverfahren einbinden können.⁵⁰ Jedoch dürfen nur Vergabekriterien verwendet werden, die mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen (Art. 53 Abs. 1 lit. a RL 2004/18/EG). Das Handbuch der Kommission „Umweltfreundlich einkaufen!“ wurde im August 2004 angenommen und legt im Detail dar, wie diese Vorschriften im umweltorientierten Beschaffungswesen genutzt werden können.

Geplante Neuerungen⁵¹

Im Januar 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Grünbuch zur Modernisierung des EU-Vergaberechts.⁵² Im 4. Abschnitt dieses Dokumentes mit dem Titel „Die öffentliche Auftragsvergabe als Strategische Antwort auf neue Herausforderungen“ wird die Frage behandelt, wie die Kaufkraft der öffentlichen Hand künftig effizienter genutzt werden kann, um Güter und Dienstleistungen mit höherem „gesellschaftlichen Wert“ zu beschaffen und damit einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele von Europa 2020⁵³ zu leisten.

⁴⁸ Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie-, Verkehrs- und Postdienste.

⁴⁹ Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

⁵⁰ Entsprechende Aussagen finden sich sowohl in der Richtlinie 2004/17/EG (vgl. Art. 34 Abs. 3 lit. b, 35 Abs. 6, 38, 39 Abs. 1, 52 Abs. 3, 55 Abs. 1 lit. a RL) als auch in der Richtlinie 2004/18/EG (vgl. Art. 23 Abs. 3 lit. b und Abs. 6, 26, 27 Abs. 1, 48 Abs. 2 lit. f, 50, 53 Abs. 1 lit. a RL).

⁵¹ Vgl. Rechtsgutachten Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Umweltbundesamt, Deutschland, April 2012, abrufbar unter: <<http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4314.pdf>> (abgerufen am 5. Sept. 2012).

⁵² Grünbuch über die Modernisierung der Europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, vom 27.1.2011, KOM(2011) 15 endg.

⁵³ Siehe Mitteilung der Kommission vom 3. März 2010 – KOM(2010) 2020.

Insbesondere könne eine starke Nachfrage der Behörden nach umweltfreundlicheren und innovativeren Gütern und Dienstleistungen dazu beitragen, Produktions- und Konsumtrends der nächsten Jahre mitbestimmen.⁵⁴

Im Dezember 2011 hat die Europäische Kommission zwei Revisionsvorschläge für die bisherigen Vergaberichtlinien⁵⁵ und einen neuen Vorschlag für eine Richtlinie über Konzessionsvergaben angenommen.⁵⁶ Insbesondere die Revisionsvorschläge enthalten Neuerungen im Sinne einer umweltfreundlicheren Ausrichtung des öffentlichen Auftragswesens. Besonders hervorzuheben ist die vorgeschlagene Neuregelung zur Verwendung von Umweltzeichen.⁵⁷ So soll es öffentlichen Auftraggebern künftig gestattet sein, „Gütezeichen“ – wozu auch Umweltzeichen zählen – direkt einzufordern oder auf deren detaillierte technischen Anforderungen zu verweisen, sofern diese den vergaberechtlichen Mindestanforderungen⁵⁸ entsprechen.⁵⁹

Die Kommissionsvorschläge wurden dem Rat und dem Europäischen Parlament übermittelt, um das Legislativverfahren zu lancieren. Die Annahme der neuen Richtlinien soll noch vor Ende 2012 erfolgen.⁶⁰

5.1.2 Regelung im Umweltrecht

a) Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen - Richtlinie 2006/32/EG

Nach der **Richtlinie 2006/32/EG**⁶¹ haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass der öffentliche Sektor Massnahmen zur Verbesserung der

⁵⁴ Siehe KOM(2011) 15, S. 38 f.

⁵⁵ RL 2004/18/EG (Vergabekoordinierungsrichtlinie) und RL 2004/17/EG (Sektorenrichtlinie).

⁵⁶ Abrufbar unter:
<http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_de.htm> (abgerufen am 3. Sep. 2012).

⁵⁷ Siehe den 28. Erwägungsgrund und Art. 41 des Revisionsvorschlags zur RL 2004/18/EG sowie Art. 55 des Revisionsvorschlags zur RL 2004/17/EG; Abrufbar unter:
<http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_de.htm> (abgerufen am 3. Sep. 2012).

⁵⁸ Vgl. Art. 41 Abs. 1 lit. a bis e des Revisionsvorschlags zur RL 2004/18/EG.

⁵⁹ Nach der aktuellen Regelung darf nur auf die im Anhang VI zur RL 2004/18/EG genannten (vordefinierten) technischen Spezifikationen verwiesen werden. Umweltzeichen zählen nicht dazu. Erlaubt ist lediglich, dass Spezifikationen aus Umweltzeichen „verwendet“ werden (vgl. Art. 23 Abs. 6 RL 2004/18/EG). Hieraus folgt, dass Beschaffer die technischen Spezifikationen aus Umweltzeichen explizit in die Leistungsbeschreibung aufnehmen müssen.

⁶⁰ Quelle: <<http://www.bundesanzeiger-verlag.de/vergabe/gesetzgebungsticker-vergabe/entwicklungen-im-europaeischen-vergaberecht.html>> (abgerufen am 3. Sep. 2012).

Energieeffizienz, zur Unterrichtung der Bürger und Unternehmen über die durchgeführten Massnahmen und zur Förderung des Austauschs vorbildlicher Praktiken ergreift. In Anhang VI der Richtlinie sind Massnahmen aufgeführt, auf die der öffentliche Sektor zurückgreifen kann, dazu gehören:

- der Einsatz von Finanzinstrumenten für Energieeinsparungen, z. B. von Drittfinanzierungsverträgen und von Energieleistungsverträgen;
- die Beschaffung von energieeffizienten Ausrüstungen und Fahrzeugen;
- die Beschaffung von Produkten mit geringem Energieverbrauch.

**b) Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen -
Richtlinie 2009/28/EG**

Gemäss Art. 13 Abs. 5 RL⁶² stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass neu errichtete öffentliche Gebäude sowie bestehende öffentliche Gebäude, an denen grössere Renovierungsmassnahmen vorgenommen werden, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ab dem 1. Januar 2012 eine Vorbildfunktion im Rahmen dieser Richtlinie erfüllen. Die Mitgliedstaaten können unter anderem zulassen, dass diese Verpflichtung durch die Einhaltung von Normen für Nullenergiehäuser oder dadurch erfüllt wird, dass die Dächer öffentlicher oder gemischt privat und öffentlich genutzter Gebäude durch Dritte für Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt werden.

**c) Förderung sauberer und energieeffizienter Strassenfahrzeuge -
Richtlinie 2009/33/EG**

Durch diese Richtlinie⁶³ wird öffentlichen Auftraggebern und Betreibern die Berücksichtigung der Energie- und Umweltauswirkungen, einschliesslich des Energieverbrauchs, der CO₂-Emissionen und bestimmter Schadstoffemissionen

⁶¹ Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates.

⁶² Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG.

⁶³ Richtlinie 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge.

während der gesamten Lebensdauer bei der Anschaffung von Strassenfahrzeugen zur Pflicht gemacht (vgl. Art. 5 RL).

Um diese Umweltauflagen für Fahrzeuge zu erfüllen, können die Auftraggeber technische Spezifikationen für die Energie- und Umweltleistung in den beim Kauf des Fahrzeugs erstellten Unterlagen festlegen oder Energie- und Umweltauswirkungen bei der Kaufentscheidung berücksichtigen (vgl. Art. 5 Abs. 3 RL).

d) Gebäude-Energieeffizienz- Richtlinie 2010/31/EU

Nach dieser Richtlinie⁶⁴ sollen die Behörden mit gutem Beispiel vorangehen und sich bemühen, die Energieeffizienz ihrer Gebäude frühzeitig zu verbessern und die Empfehlungen des Ausweises über die Gesamtenergieeffizienz umzusetzen (Art. 11 Abs. 5 RL). Gemäss Art 9 Abs. 1 lit. b RL haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass nach dem 31. Dezember 2018 neue Gebäude, die von Behörden als Eigentümer genutzt werden, Niedrigstenergiegebäude sind.

5.2 Regelung in Deutschland

5.2.1 Vergaberecht

Mit der Vergaberechtsreform 2009 wurde nunmehr Art. 26 der Richtlinie 2004/18/EG⁶⁵ in deutsches Recht umgesetzt, der die Berücksichtigung sozialer und umweltbezogener Aspekte als zusätzliche Bedingungen der Auftragsausführung ermöglicht. Die Umsetzung erfolgte in § 97 Abs. 4 Satz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der lautet⁶⁶:

„Für die Auftragsausführung können zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben.“

Damit wurde auch der Umweltschutz als ein bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu berücksichtigendes Ziel in Deutschland gesetzlich verankert und das staatliche Interesse an der umweltfreundlichen Auftragsvergabe unterstri-

⁶⁴ Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.

⁶⁵ Art. 26 regelt die „Bedingungen für die Auftragsausführung“ und lautet: „Die öffentlichen Auftraggeber können zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in der Bekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen angegeben werden. Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags können insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen.“

⁶⁶ Quelle: Rechtsgutachten Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Umweltbundesamt, Deutschland, April 2012, S. 20 ff.

chen. Die deutsche Regelung geht insofern über Art. 26 Richtlinie 2004/18/EG hinaus, als dass explizit auch „innovative Aspekte“ Berücksichtigung finden können.

Weiter beinhaltet die **Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (AVV-EnEff)**⁶⁷ eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Lebenszykluskosten, die sowohl oberhalb als auch unterhalb der EU-Schwellenwerte gilt. Nach Art. 1, 2 Abs. 4 AVV-EnEff sind Bundesdienststellen bei der Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Produkte und Dienstleistungen dazu verpflichtet, für die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes „neben den Anschaffungskosten die voraussichtlichen Betriebskosten über die Nutzungsdauer – vor allem die Kosten für den Energieverbrauch der zu beschaffenden Geräte – sowie die Abschreibungs- und Entsorgungskosten zu berücksichtigen (Lebenszykluskostenprinzip)“. Diese können in die Gesamtgewichtung des Angebots einbezogen werden.

5.2.2 Regelung im Umweltrecht

Erneuerbare-Energien-WärmeG (EEWärmeG):

Das EEWärmeG⁶⁸ statuiert eine Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude. Die Vorbildfunktion nach den §§ 1a, 3 Absätze 2 und 3 EEWärmeG verpflichtet die öffentliche Hand zu einer vorbildlichen Nutzung erneuerbarer Energien. Die hiermit verbundenen Kosten sind von der öffentlichen Hand zu tragen, sei es, weil sie selbst Eigentümerin der öffentlichen Gebäude ist, oder weil sie zwar nur Besitzerin ist, aber bei der künftigen Anmietung von Gebäuden mietvertraglich die Vorbildfunktion sicherstellen muss, so dass der Mietvertrag zugleich die Kostenübernahme der Vorbildfunktion durch die öffentliche Hand regeln kann.

§ 5a schreibt zudem einen Mindestanteil an erneuerbaren Energien bei grundlegend renovierten öffentlichen Gebäuden vor. Eine grundlegende Renovierung ist dabei jede Massnahme, durch die an einem Gebäude in einem zeitlichen Zusammenhang von nicht mehr als zwei Jahren ein Heizkessel ausgetauscht oder die Heizungsanlage auf einen anderen fossilen Energieträger umgestellt wird und mehr als 20 Prozent der Oberfläche der Gebäudehülle renoviert werden (§ 2 Abs. 2 Ziff. 3).

⁶⁷ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (AVV-EnEff) Vom 17. Januar 2008 mit Änderungen vom 18. Januar 2012.

⁶⁸ Vgl. Ziff. 4.2.2 mit detaillierten Ausführungen.

6 RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD BEGLEITENDE MASSNAHMEN

6.1 Regelung in der EU

6.1.1 Ökologischer Fussabdruck

Die EU-Kommission hat am 17. Juli 2012 einen Leitfaden zur Bestimmung des ökologischen Fussabdrucks von Produkten und Dienstleistungen⁶⁹ veröffentlicht. Dieser ist ein Beitrag zur Konkretisierung des "Fahrplans für ein ressourceneffizientes Europa"⁷⁰. Im Rahmen der Mitteilung der Kommission wurde festgehalten, dass die Kommission zur Förderung der Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch einen gemeinsamen methodischen Ansatz festlegen wird, damit die Mitgliedstaaten und der Privatsektor ihre Umweltbilanz in Bezug auf Erzeugnisse, Dienstleistungen und Unternehmen auf der Grundlage einer umfassenden Bewertung der Umweltauswirkungen während des gesamten Lebenszyklus bewerten, anzeigen und vergleichen können („ökologischer Fußabdruck“).

6.1.2 Europäische Plattform für Ressourceneffizienz (EREP)

Die EREP⁷¹ will Akteure zusammen zu bringen und den Dialog über Herausforderungen und Chancen der Ressourceneffizienz fördern.

6.2 Regelung in Deutschland

6.2.1 Informationskampagne „Wettbewerbsvorteil Ressourceneffizienz“

Die Informationskampagne „Wettbewerbsvorteil Ressourceneffizienz“⁷² hat das Ziel, Entscheidungsträger in Unternehmen für die Ressourceneffizienz und ihre

⁶⁹ Product Environmental Footprint (PEF) Guide, abrufbar unter:
<<http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/footprint/PEF%20methodology%20final%20draft.pdf>> (abgerufen am 3. Sep. 2012).

⁷⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“, KOM/2011/0571.

⁷¹ Informationen zur EREP sind abrufbar unter:
<http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/> (abgerufen am 3. Sep. 2012).

⁷² Informationskampagne „Wettbewerbsvorteil Ressourceneffizienz“ sind verfügbar unter:
<<http://www.das-zahlt-sich-aus.de/aktuelles-nachricht/items/wettbewerbsvorteil-ressourceneffizienz.html>> (abgerufen am 28. Aug. 2012).

Potenziale zu sensibilisieren. Die Kampagne wird vom Zentrum Ressourceneffizienz (VDI ZRE) koordiniert und vom Bundesumweltministerium unterstützt und gefördert.

Beratungs- und Dienstleistungsangebote rund um die Ressourceneffizienz sollen so bekannt gemacht werden, um es Unternehmerinnen und Unternehmern leicht zu machen, sich zu informieren und Einsparmassnahmen in ihren eigenen Betrieben umzusetzen.

7 RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD INDUSTRIE

7.1 Regelung in der EU

7.1.1 Ökodesign-Richtlinie

Mit der Ökodesign-Richtlinie⁷³ wurde in der EU das Konzept der umweltgerechten Gestaltung (Eco-Design oder Ökodesign, vgl. Art. 2 Nr. 23) von Produkten eingeführt. Ziel ist es, die Umweltverträglichkeit und Energieeffizienz von bestimmten Produkten über deren gesamten Lebenszyklus, d. h. von der Verarbeitung des Rohmaterials bis zur Entsorgung (vgl. Art. 2 Nr. 2), hinweg zu verbessern. Dafür werden verbindliche Mindestanforderungen an die Produktgestaltung festgelegt, deren Einhaltung mit der CE-Kennzeichnung nachgewiesen werden muss.

Die bedeutendste Änderung der neuen gegenüber der ursprünglichen Richtlinie⁷⁴ besteht darin, dass der Geltungsbereich von „energiebetriebenen“ (energy-using products, EuP) auf sogenannte „energieverbrauchsrelevante“ (energy-related products, ErP) Produkte ausgeweitet wird. Damit wurde der Geltungsbereich auf Produkte erweitert, die selbst keine Energie benötigen, aber den Verbrauch von Energie beeinflussen. Nr. 4 der Erwägungsgründe der Richtlinie ist zu entnehmen, dass neben energiebetriebenen Produkten, auch gewisse energieverbrauchsrelevante Produkte, einschliesslich Produkten, die im Baugewerbe verwendet werden, wie Fenster und Isoliermaterialien, oder einige den Wasserverbrauch beeinflussende Produkte wie Duschköpfe oder

⁷³ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte.

⁷⁴ Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte.

Wasserhähne zu erheblichen Energieeinsparungen beim Gebrauch beitragen können.

Die Richtlinie ist ein zentrales Instrument des produktbezogenen Umweltschutzes. Da ein Grossteil der Umweltwirkungen eines Produktes durch das Design und die Konstruktion bereits vorbestimmt ist, ist es wichtig bei der Herstellung von Produkten bereits die Auswirkungen über den gesamten Lebenszyklus zu berücksichtigen⁷⁵.

Die Ökodesign-Richtlinie beinhaltet keine Vorschriften für einzelne Produkte, sondern legt nur die Prinzipien für die Festlegung ökologischer Anforderungen an Produkte (Rahmenrichtlinie) fest. Diese produktspezifischen Anforderungen werden dann im Rahmen von Durchführungsmassnahmen festgelegt. Diese werden in Form einer Verordnung erlassen und sind damit in allen EU-Mitgliedstaaten unmittelbar gültig und verbindlich für Hersteller und Importeure. Es handelt sich dabei um Mindeststandards, deren Erfüllung Voraussetzung für das Inverkehrbringen ist und mit der CE-Kennzeichnung ausgewiesen wird. Art. 15 RL regelt die Kriterien und prozeduralen Rahmenbedingungen für den Erlass von Durchführungsmassnahmen.

Alternativ zu Durchführungsmassnahmen der Kommission kommen Selbstregulierungsinitiativen der Wirtschaft in Betracht (Art. 17).

Entwicklungen im Ökodesign - Neuer Arbeitsplan 2012 - 2014

Die Europäische Kommission hat ursprünglich geplant, den eigentlich bereits für Ende 2011 angekündigten neuen Arbeitsplan für weitere Ökodesign-Vorschriften noch im April 2012 vorzulegen. Gemäss ersten Entwürfen sollen darin etwa zehn zusätzliche Produktgruppen für die Festlegung eventueller Mindestanforderungen aufgelistet werden⁷⁶. Obwohl die Ökodesign-Richtlinie von energiebetriebenen auf sog. energieverbrauchsrelevante Produkte ausgedehnt wurde, legt die Kommission gemäss den Arbeitsplan-Entwürfen aber auch weiterhin den Schwerpunkt auf energiebetriebene Produkte⁷⁷. Bei im weiteren Sinne energieverbrauchsrelevanten Produkten finden sich zwar Fenster, die vielfach vermuteten Duschköpfe und Wasserhähne hingegen nicht - obwohl diese in einer von der Kommission beauftragten Studie für die Ökodesign-Regulierung empfohlen worden waren.

⁷⁵ Vgl. Nr. 13 der Erwägungsgründe der Richtlinie 2009/125/EG.

⁷⁶ Vgl. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Establishment of the working plan for 2012-2014 under the Ecodesign Directive, DRAFT.

⁷⁷ Vgl. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Establishment of the working plan for 2012-2014 under the Ecodesign Directive, DRAFT.

7.1.2 Energieverbrauchskennzeichnung - Richtlinie 2010/30/EU

Seit den neunziger Jahren gibt es in der EU eine Kennzeichnungspflicht für bestimmte elektrische Geräte hinsichtlich ihrer Energieeffizienz und ihrem Verbrauch an anderen Ressourcen. Die früher dieser Kennzeichnung zugrunde liegende Richtlinie 92/75/EWG wurde im Mai 2010 durch die „Richtlinie 2010/30/EU über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen“ abgelöst.

Auf Basis dieser Richtlinie⁷⁸ kann die EU-Kommission für einzelne Produktgruppen so genannte delegierte Rechtsakte erlassen. Zum Zweck der Produktkennzeichnung werden für jede Produktgruppe in delegierten Rechtsakten die Einzelheiten in Bezug auf das Etikett und das Datenblatt festgelegt⁷⁹. Die Richtlinie deckt analog der gültigen Ökodesign-Richtlinie nicht nur energiebetriebene, sondern alle energieverbrauchsrelevanten Produkte ausser Fahrzeugen ab. In Zukunft könnte die Kommission also z.B. für Fenster eine verbindliche Energieverbrauchskennzeichnung beschliessen.

Eine weitere Neuerung betrifft die Klassen, nach denen die Produkte eingeteilt werden. Nach der neuen Richtlinie können, wenn der technische Fortschritt dies erfordert, oberhalb der Klasse A maximal drei weitere Klassen eingeführt werden bis hin zur Klasse A+++ . Für einige Geräte waren in der Vergangenheit bereits die Klassen A+ und A++ eingeführt worden. Bei einigen der neuen produktgruppenspezifischen Entwürfe sieht die geplante Kennzeichnung bereits von Anfang an die Klasse A+++ vor.

Die Produktkennzeichnung hängt eng zusammen mit den aufgrund der Ökodesign-Richtlinie verabschiedeten Durchführungsmassnahmen. Die Entscheidung, welche Umweltparameter eines bestimmten Produkts als relevant für die Kennzeichnung angesehen werden, neben dem Energieverbrauch z.B. der Wasserverbrauch bei Waschmaschinen, erfolgt auf Grundlage der entsprechenden Ökodesign-Durchführungsmassnahme und der für diese im vorangegangenen Prozess erstellten Vorstudie.

⁷⁸ Richtlinie 2010/30/EU vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen.

⁷⁹ z.B. Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1062/2010 DER KOMMISSION vom 28. September 2010 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Kennzeichnung von Fernsehgeräten in Bezug auf den Energieverbrauch.

7.2 Regelung in Deutschland

7.2.1 Ökodesign - Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG)

Die Richtlinie 2005/32/EG wurde in Deutschland durch das Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (Energiebetriebene-Produkte-Gesetz - EBPG) vom 27. Februar 2008 (BGBl. I S. 258) in nationales Recht umgesetzt. Das Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz - EVPG) setzt die neugefasste Ökodesign-Richtlinie in nationales Recht um und löst das EBPG ab.

Das EVPG trifft im Wesentlichen folgende Regelungen:

- Energieverbrauchsrelevante Produkte, die von einer Durchführungsmaßnahme erfasst werden, dürfen in Deutschland nur dann in Verkehr gebracht oder - soweit sie nicht in Verkehr gebracht werden - in Betrieb genommen werden, wenn sie die in der jeweiligen EU-Durchführungsmaßnahme formulierten Anforderungen erfüllen (vgl. § 4 EVPG). Ausserdem muss die CE-Kennzeichnung vorgenommen und eine Konformitätserklärung für das Produkt ausgestellt werden (vgl. § 6 EVPG). Dies gilt unabhängig vom Herkunftsort der Produkte.
- Die Durchführungsmaßnahmen sehen in der Regel vor, dass die Konformität mit den Ökodesign-Anforderungen vom Hersteller selbst geprüft wird. Für den Fall, dass die Konformität von einer dritten Stelle geprüft werden muss, bestimmen die Bundesländer auf Antrag die dafür zugelassenen Stellen.
- Die Wirtschaft wird bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen durch ein umfangreiches Informationsangebot der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) unterstützt, das sich insbesondere an kleine und mittlere Unternehmen sowie Kleinstunternehmen richtet (vgl. § 12 EVPG).⁸⁰

7.2.2 Energiesteuer- und des Stromsteuergesetz – Änderungen 2012

Am 1. August 2012 hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf zur Änderung des Energiesteuer- und Stromsteuergesetzes verabschiedet⁸¹. Der Gesetzent-

⁸⁰ Hierbei handelt es sich auch um eine begleitende Massnahme, welche in Ziff. 6.2 aufgeführt werden könnte.

⁸¹ Gesetzesentwurf abrufbar unter:
<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Publikationen/Aktuelle_Gesetze/Gesetze

wurf beinhaltet eine Nachfolgeregelung für den so genannten Spitzenausgleich⁸² für einen Zeitraum von 10 Jahren ab dem 1. Januar 2013. Es werden die zum Jahresende 2012 auslaufenden und in § 55 Energiesteuergesetz und § 10 Stromsteuergesetz in Sonderfällen gewährten Steuerbegünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes zwar im bisherigen Umfang, jedoch unter veränderten Anforderungen an die betroffenen Wirtschaftszweige fortgeführt. Der Gesetzesentwurf knüpft die Gewährung einer Steuerbegünstigung an eine zukünftige Erhöhung der Energieeffizienz. In Übereinstimmung mit dem aktuellen Energiekonzept der Bundesregierung legt der Gesetzesentwurf als Gegenleistung für die Gewährung der Steuerbegünstigung klare Energieeinsparziele fest und verlangt den Unternehmen damit spürbare Anstrengungen zur Erhöhung der Energieeffizienz ab. Diese Erhöhung wird nach dem in der Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Steigerung der Energieeffizienz vom 1. August 2012 geregelten Verfahren festgestellt⁸³.

Nach dem vorgelegten Entwurf müssen die Unternehmen, die den so genannten Spitzenausgleich ab 2013 in Anspruch nehmen wollen, Energiemanagement- oder Umweltmanagementsysteme verbindlich einführen und betreiben. Dies bedeutet, dass diese Unternehmen ihren Energieverbrauch systematisch erfassen und in einem strukturierten Prozess Einsparpotenziale ermitteln müssen. Ziel ist, dass die dadurch aufgedeckten Einsparpotenziale von den Unternehmen – insbesondere den kleinen und mittelständischen Unternehmen – für Investitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz genutzt werden. Kleinen und mittelständischen Unternehmen wird dabei die Möglichkeit eröffnet, alternativ kostengünstigere Auditverfahren zu betreiben. Die steuerliche Begünstigung kann darüber hinaus ab dem Antragsjahr 2016 nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die begünstigten Wirtschaftszweige insgesamt die gesetzlichen Vorgaben zur Reduzierung der Energieintensität ab dem Bezugsjahr 2013 erreichen. Dies wird auf der Grundlage eines von einem unabhängigen wissenschaftlichen Institut erstellten Monitoring-Berichts ermittelt.

ntwuerfe_Arbeitsfassungen/2012-08-01-stromsteuer-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=4> (abgerufen am 28. Aug. 2012).

⁸² Es handelt sich um Steuerbegünstigungen im Energiesteuer- und im Stromsteuergesetz für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes in Sonderfällen.

⁸³ Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Steigerung der Energieeffizienz vom 1. August 2012 abrufbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Publikationen/Aktuelle_Gesetze/Gesetze_ntwuerfe_Arbeitsfassungen/2012-08-01-stromsteuer-anlage-vereinbarung.pdf?__blob=publicationFile&v=2> (abgerufen am 28. Aug. 2012).

Die Einzelheiten des Monitoring-Verfahrens sind in der Vereinbarung zur Steigerung der Energieeffizienz zwischen der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft geregelt.⁸⁴

7.2.3 Energieverbrauchskennzeichnung

Das neue Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) ist seit dem 17. Mai 2012 in Deutschland in Kraft. Es setzt die Rahmenrichtlinie über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen (2010/30/EG) in deutsches Recht um. Künftig können nicht nur energieverbrauchende Geräte wie beispielsweise Kühlschränke oder Fernseher, sondern auch energieverbrauchsrelevante Produkte, die selber keine Energie verbrauchen, aber grossen Einfluss auf die Energieeffizienz haben (zum Beispiel Fenster), mit dem EU-Label gekennzeichnet werden.

Weitere Regelungen des EnVKG betreffen die Zuständigkeiten in Deutschland, die Marktüberwachung sowie die Sanktionsmöglichkeiten der zuständigen Überwachungsbehörden bei den Bundesländern.

7.2.4 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)

Dieses Gesetz statuiert eine nationale Nutzungspflicht von erneuerbaren Energien für Grundeigentümer. Nach § 3 EEWärmeG ist jeder Eigentümer eines neuen Gebäudes verpflichtet, seinen Wärmeenergiebedarf anteilig mit erneuerbaren Energien zu decken. Sie gilt für Wohn- und Nichtwohngebäude, deren Bauantrag bzw. -anzeige nach dem 1. Januar 2009 eingereicht wurde (vgl. § 19 EEWärmeG) und somit auch für die Industrie.

7.3 Regelung in Frankreich

7.3.1 Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

Die globale Steuer auf verschmutzende Tätigkeiten ("TGAP") wurde durch das Gesetz n° 98-1266 vom 30. Dezember 1998 über die Finanzen für 1999⁸⁵ eingeführt und schrittweise ausgeweitet auf weitere verschmutzende Aktivitäten. Heute sind die Einzelheiten in den Artikeln 266 sexies bis 266 duodecies des Code des douane geregelt.

Die Steuer auf umweltbelastende Tätigkeiten ist von natürlichen und juristischen Personen geschuldet, welche u.a. folgende Aktivitäten durchführen:

⁸⁴ Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Steigerung der Energieeffizienz vom 1. August 2012, a.a.O.

⁸⁵ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

- Entsorgung und Transfer von Haushaltsabfällen und ähnlichem
- Verbrennung und Transfer von gefährlichen Industrieabfällen
- Emission von Schadstoffen in die Atmosphäre
- Lieferung und erstmalige Verwendung bestimmter Zubereitungen für Waschmittel
- Betriebsbewilligung für Betriebe, die spezifische Risiken für die Umwelt beinhalten
- Ausgabe von mehr als 5 Tonnen von bedrucktem Papier
- Herstellung, Einfuhr oder Inverkehrbringen von Farben, Lacken, Lösungsmitteln, Reinigungsmitteln, Mineralöle, Pestizide, Herbizide, Fungizide und andere Chemikalien, die ein erhebliches Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellen können
- Möbel-Produkte (ab 1. Juli 2012)

Der Tarif oder die Summe der TGAP hängt von der konkreten Art der Aktivität ab. Für die Lagerung von Abfall beträgt der Steuerbetrag z.B. EUR 40 pro Tonne, für gebrauchte Öle beträgt er EUR 46.16 pro Tonne und EUR 45.34 pro Tonne für emittiertes Schwefeloxid. Die betroffenen Unternehmen müssen jährlich ihre Aktivitäten und die Menge an produzierten Abfällen oder Schadstoffen gegenüber den Zollbehörden deklarieren.

8 RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD ERNÄHRUNG

8.1 EU

Das Europäische Parlament hat sich im Rahmen des Berichts „Schluss mit der Verschwendung von Lebensmitteln - Strategien für eine effizientere Lebensmittelversorgungskette in der EU" vom 19. Januar 2012 für die Ergreifung europaweit einheitlicher Massnahmen gegen die Verschwendung von Lebensmitteln ausgesprochen. In diesem Rahmen fordert das Europäische Parlament die Kommission, den Rat und die EU-Mitgliedstaaten auf, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Nahrungsmittelverschwendung entlang der gesamten Versorgungskette bis 2025 zu halbieren⁸⁶.

⁸⁶ Vgl. Ziff. 1 bis 36 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2012 über das Thema „Schluss mit der Verschwendung von Lebensmitteln – Strategien für eine

8.2 Deutschland

Unter dem Titel "Zu gut für die Tonne" setzt sich das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) mit einer Informationskampagne gegen das Wegwerfen von Lebensmitteln ein. Den Auftakt bildete eine Fachkonferenz des Verbraucherministeriums mit Experten aus Industrie, Handel, Gastronomie und Landwirtschaft sowie Verbraucherschützern, Vertretern von Kirchen und NGOs am 27. März 2012. Im Rahmen dieser Konferenz wurden die Ergebnisse der vom BMELV geförderten Studie der Universität Stuttgart zur Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland vorgestellt.⁸⁷

Auf einer Website⁸⁸ wurden zudem Informationen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen, Rezepte zur Resteverwertung, Tipps zur richtigen Lagerung von Lebensmitteln und weiteres zur Verfügung gestellt.

9 RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT

9.1 Allgemeines

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens sind in den verschiedenen Handlungsfeldern zahlreiche rechtliche Instrumente aufgeführt, welche direkt oder indirekt auch zur Ressourceneffizienz und zur effizienten Rohstoffnutzung im Bereich der Land- und Forstwirtschaft beitragen. An dieser Stelle wird zur Vermeidung von Wiederholungen darauf verwiesen⁸⁹.

effizientere Lebensmittelversorgungskette in der EU, abrufbar unter:
<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0014&language=DE&ring=A7-2011-0430>> (abgerufen am 28. Aug. 2012).

⁸⁷ Studie: „Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland, März 2012, abrufbar unter:
<http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/WvL/Studie_Lebensmittelabfaelle_Langfassung.pdf?__blob=publicationFile> (abgerufen am 28. Aug. 2012).

⁸⁸ <www.zugutfuerdietonne.de> (abgerufen am 11. Sept. 2012).

⁸⁹ Vgl. Ziff. 4.1.3, 6.1.1. 8.1 und 11.1.2, etc.

9.2 EU-Holzhandelsverordnung

In der Mitteilung vom 21. Mai 2003⁹⁰ hat die Kommission ein Paket von Massnahmen vorgeschlagen, um die internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels im Zuge der allgemeinen Bemühungen der europäischen Union um eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder zu unterstützen.

Um im Sinne der Zielsetzung der erwähnten Mitteilung sicherzustellen, dass nur im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften des Erzeugungslandes hergestellte Holzzeugnisse in die Union gelangen, hat die Union in der Folge mit Holz erzeugenden Ländern (Partnerländern) freiwillige Partnerschaftsabkommen ("FLEGT-VPA") ausgehandelt, nach denen die Parteien rechtsverbindlich verpflichtet sind, ein Genehmigungssystem anzuwenden und den Handel mit den in den FLEGT-VPA genannten Hölzern und Holzzeugnissen zu regulieren.⁹¹ Diese freiwilligen Partnerschaftsabkommen setzen in den Holzzeugerländern selbst an und sind daher eine besonders erfolgversprechende Massnahme zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags. Da sich aber in absehbarer Zeit nicht mit allen wichtigen Holzzeugerländern entsprechende Abkommen abschliessen lassen, wurde als wirksame Ergänzung auf EU-Ebene am 2. Dezember 2010 die Holzhandelsverordnung⁹² erlassen. Die Holzhandelsverordnung wird ab dem 3. März 2013 vollständig angewendet.

Diese Verordnung verbietet die Vermarktung von illegal eingeschlagenem Holz und verpflichtet alle Marktteilnehmer, die innerhalb der EU Holz oder Holzprodukte erstmalig in Verkehr bringen, bestimmte Sorgfaltspflichten einzuhalten. Gemäss Art. 2 lit. g) der Holzhandelsverordnung gilt Holz dann als „illegal geschlagen“, wenn es im Widerspruch zu den einschlägigen Rechtsvorschriften des Landes des Holzeinschlages geschlagen wurde. Zu den Sorgfaltspflichten gehören unter anderem Informationspflichten zur Art und Herkunft des Holzes sowie Verfahren zur Einschätzung und Reduzierung des Risikos, dass das Holz aus illegalem Einschlag stammen könnte.

⁹⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT) - Vorschlag für einen EU-Aktionsplan.

⁹¹ Vgl. Nr. 5 ff. der Erwägungsgründe der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern.

⁹² Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern.

9.3 EU-Energiesteuerrichtlinie 2013

Am 13. April 2011 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag⁹³ vorgelegt, mit dem die Richtlinie 2003/96/EG geändert werden soll. Die neue Energiesteuerrichtlinie soll im Jahr 2013 in Kraft treten⁹⁴.

Gemäss Art. 15 Abs. 3 RL können die Mitgliedstaaten bei der allgemeinen Energieverbrauchsteuer einen bis zu Null gehenden Steuerbetrag auf Energieerzeugnisse und elektrischen Strom anwenden, die für Arbeiten in Landwirtschaft, Gartenbau und in der Forstwirtschaft verwendet werden. Im Gegenzug müssen für die Begünstigten jedoch Regelungen gelten, die weitgehend in gleichem Masse zu einer besseren Energieeffizienz führen, wie dies bei Einhaltung der normalen EU-Mindestsätze der Fall wäre.

⁹³ KOM(2011) 169/3, abrufbar unter:
<http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2011_169_de.pdf>
(abgerufen am 28. Aug. 2012).

⁹⁴ Vgl. Ziff. 10.1.1 mit detaillierten Ausführungen zur EU-Energiesteuerrichtlinie.

10 RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD MOBILITÄT

10.1 Regelung in der EU

10.1.1 EU-Energiesteuerrichtlinie 2013

Die derzeit geltende Energiesteuerrichtlinie von 2003⁹⁵ hat insbesondere zum Ziel, innerhalb des Binnenmarkts Wettbewerbsverzerrungen im Energiesektor zu verhindern. Sie enthält gemeinsame Vorschriften dafür, was besteuert werden soll und welche Ausnahmen in welchen Fällen zulässig sind. Der Hauptkritikpunkt an der derzeitigen Energiebesteuerungsrichtlinie betrifft das zu steuernde Objekt. Zurzeit orientiert sich die Mindestbesteuerung am Energieendprodukt, und nicht am Energieträger. Damit ist kein ausreichender Lenkungseffekt auf den CO₂-Gehalt bzw. die Energieintensität eines Energieträgers gegeben.

Am 13. April 2011 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag⁹⁶ vorgelegt, mit dem die Richtlinie 2003/96/EG geändert werden soll. Die neue Energiesteuerrichtlinie soll im Jahr 2013 in Kraft treten⁹⁷.

Mit der überarbeiteten Richtlinie soll die Besteuerung von Energie neu in zwei Komponenten aufgeteilt werden: eine auf der Grundlage des CO₂-Gehalts und eine auf der Grundlage des Energiegehalts.

Die Energiebesteuerung soll durch Einführung einer CO₂-Komponente mit den Verpflichtungen der EU zum Klimaschutz in Einklang gebracht werden. So sollen Sektoren, die nicht unter das EU-Emissionshandelssystem fallen, einen Preis für das von ihnen emittierte CO₂ zahlen. Je grösser die Emissionsmenge eines bestimmten Kraftstoffs, desto höher die zu entrichtende CO₂-Steuer.

⁹⁵ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

⁹⁶ KOM(2011) 169/3, abrufbar unter:
<http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2011_169_de.pdf>
(abgerufen am 28. Aug. 2012).

⁹⁷ Pressemitteilung vom 13. April 2011, abrufbar unter:
<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/238&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>> (abgerufen am 28. Aug. 2012).

Durch die Bindung der Steuerhöhe an den Energiegehalt sollen sektorübergreifend starke Anreize geschaffen werden, um für mehr Energieeffizienz zu sorgen.

10.1.2 Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen - Richtlinie 2009/28/EG⁹⁸

Gemäss Art. 3 Abs. 4 dieser Richtlinie muss jeder Mitgliedstaat gewährleisten, dass sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen⁹⁹ bei allen Verkehrsträgern im Jahr 2020 mindestens 10% seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht.

10.1.3 Eurovignetten-Richtlinie

Die Eurovignetten-Richtlinie¹⁰⁰ regelt die Gebührenerhebung für die Benutzung von Strassen durch Nutzfahrzeuge. Mit dieser Richtlinie ist die Anlastung externer Umweltkosten, für verkehrsbedingte Luftverschmutzung und Lärmbelastung zu einem grundsätzlichen Ansatz der EU erklärt worden.¹⁰¹ Grundsätzlich werden Fahrzeuge bereits ab einem Gesamtgewicht von 3,5 Tonnen erfasst. Die Mitgliedstaaten können sich jedoch darauf beschränken, erst ab einem Gesamtgewicht von 12 Tonnen Mautgebühren vorzusehen. In Stau- und Bergregionen können begrenzt Zuschläge erhoben werden.¹⁰² Allerdings sind Fahrzeuge, die die EURO V-Norm erfüllen, erst ab Ende 2013 und solche, die der EURO VI-Norm entsprechen, erst ab Ende 2017 mautpflichtig.¹⁰³ Grundsätzlich befinden die Mitgliedstaaten über die Einnahmen aus einer Maut, wobei sie mindestens 15 Prozent zur Unterstützung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vorsehen.¹⁰⁴

⁹⁸ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16).

⁹⁹ „Energie aus erneuerbaren Quellen“ im Sinne der Richtlinie 2009/28/EG sind: Energie aus erneuerbaren, nichtfossilen Energiequellen, das heisst Wind, Sonne, aerothermische, geothermische, hydrothermische Energie, Meeresenergie, Wasserkraft, Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas.

¹⁰⁰ Richtlinie 2011/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.

¹⁰¹ Siehe Art. 1 lit. c Richtlinie 2011/76/EU, ABl. 2011, L 269, S. 1.

¹⁰² Der Aufschlag darf in Bergregionen nicht 15 Prozent der «normalen» Mautgebühr überschreiten. Eine Überschreitung bis zu 25 Prozent ist zulässig, wenn die Einnahmen in grenzüberschreitende Abschnitte von europäischem Interesse investiert werden, die die Infrastruktur in Bergregionen betreffen.

¹⁰³ Richtlinie 2011/76/EU Anhang IIIb.

¹⁰⁴ Art. 9 Abs. 2 Richtlinie 2011/76/EU.

Für ältere Fahrzeuge kann der Tarifaufschlag z.B. bis 3 Cent für EURO 4 Fahrzeuge auf Fernstrassen oder bis 7 Cent für EURO 3 Fahrzeuge auf Stadtautobahnen pro Fahrzeugkilometer betragen.

10.1.4 Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen - Verordnung (EG) Nr. 443/2009

Die Verordnung (EG) Nr. 443/2009¹⁰⁵ enthält einheitliche und verbindliche Zielvorgaben für CO₂-Emissionen neuer PKW's in der EU für jeden Hersteller.

10.1.5 Beschaffung von Fahrzeugen - Richtlinie 2009/33/EG

Die Richtlinie 2009/33/EG¹⁰⁶ zwingt öffentliche Auftraggeber und bestimmte andere Betreiber, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge für Transportfahrzeuge die Auswirkungen des Betriebs dieser Fahrzeuge über die gesamte Lebensdauer in Bezug auf Energieverbrauch, CO₂-Emissionen und andere Schadstoffemissionen zu berücksichtigen (vgl. Art. 5 RL). Insofern fördert sie die Entwicklung eines Markts für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge.¹⁰⁷

10.2 Regelung in Deutschland

10.2.1 Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer

Das Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG)¹⁰⁸ regelt die Besteuerung von Fahrzeugen zum Verkehr auf öffentlichen Strassen. Nach § 8 KraftStG bemisst sich die Steuer bei Personenkraftwagen mit erstmaliger Zulassung bis zum 30. Juni 2009 und bei Krafträdern nach dem Hubraum, soweit diese Fahrzeuge durch Hubkolbenmotoren angetrieben werden, bei Personenkraftwagen mit Hubkolbenmotoren zusätzlich nach den Schadstoff- und Kohlendioxidemissionen. Bei PKW's mit erstmaliger Zulassung ab dem 1. Juli 2009, soweit es sich nicht um Fahrzeuge im Sinne des § 9 Absatz 2 (Elektrofahrzeuge etc.) handelt, nach den Kohlendioxidemissionen und dem Hubraum.

¹⁰⁵ Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen.

¹⁰⁶ Richtlinie 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge.

¹⁰⁷ Vgl. dazu auch Handlungsfeld öffentliche Beschaffung, Ziff. 5.1.2 lit. c.

¹⁰⁸ Kraftfahrzeugsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3818), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 668) geändert worden ist.

Ein an den Vorgaben der Europäischen Union orientierter CO₂-Ausstoss für Pkw bleibt gemäss § 9 Abs. 1 KraftStG steuerfrei. Der CO₂-Freibetrag bis 2011 gilt für Pkw mit einem CO₂-Ausstoss von 120 Gramm pro Kilometer, bis 2012/2013 für Pkw mit 110 g / km und ab 2014 für Pkw mit 95 g / km.

10.3 Regelung in Österreich

10.3.1 Normverbrauchsabgabe

Gemäss Normverbrauchsabgabegesetz (NoVAG)¹⁰⁹ unterliegen Personenkraftwagen bei ihrer erstmaligen Zulassung in Österreich der Normverbrauchsabgabe (NoVA). Die NoVA ist eine einmalige Abgabe und wird abhängig vom Verbrauch (Pkw, Kombi) oder vom Hubraum als Prozentsatz vom Nettopreis berechnet. Steuerbefreiungen gelten u.a. für Kleinmotorräder, Miet-, Taxi- und Gästewagen, Begleitfahrzeuge für Sondertransporte und Omnibusse und Pkw mit elektrischem, elektrohydraulischem Antrieb.

Um einen Anreiz zu setzen, die CO₂-Emissionen zu senken und die raschere Markteinführung der strengeren Pkw-Abgasvorschriften nach EURO 5 und EURO 6 (Senkung der Stickoxid- und Feinstaubbelastung) zu forcieren, wurde die Normverbrauchsabgabe (Abgabe bei Erstzulassung von Pkw) in den vergangenen Jahren mehrmals revidiert.

Durch das Ökologisierungsgesetz 2007, BGBl. I Nr. 46/2008, wurde ein neuer § 6a in das NoVAG eingefügt. Es handelt sich um eine Bonus-Malus-Regelung, welche den Erwerb von Fahrzeugen mit niedrigen Schadstoffemissionen sowie mit umweltfreundlichen Antriebsmotoren fördert und für Fahrzeuge mit einem hohen CO₂-Ausstoss eine höhere Abgabe vorsieht.

10.4 Regelung in Frankreich

10.4.1 Bonus-Malus-System beim Erwerb von Fahrzeugen

Die Französische Regierung hat eine gesetzliche Regelung eingeführt, welche den Kauf von Fahrzeugen mit weniger CO₂-Emissionen fördert.

Mit dem Gesetz n° 2007-1824 vom 25. Dezember 2007¹¹⁰, welches die Artikel 1011 bis and ter des Code général des impôts (CGI) hervorgebracht hat und

¹⁰⁹ Bundesgesetz, mit dem eine Abgabe für den Normverbrauch von Kraftfahrzeugen eingeführt wird (Normverbrauchsabgabegesetz — NoVAG), Fassung vom 27.08.2012.

¹¹⁰ LOI n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

dem Dekret n° 2007-1873 vom 26. Dezember 2007¹¹¹ wurde ein finanzielles Unterstützungssystem für den Kauf sauberer Fahrzeuge eingeführt.

Aufgrund dieser Regelung erhält derjenige eine finanzielle Unterstützung, der ein Fahrzeug erwirbt, welches eine bestimmte Menge an CO₂-Emissionen unterschreitet. Die verschiedenen Grenzwerte für die einzelnen Fahrzeugkategorien sind in Art. 1011ter des CGI und in Art. 1 des Dekretes n° 2007-1873¹¹² festgehalten.

Diese Gesetzgebung wurde seit der Einführung periodisch angepasst. Heute beträgt der maximale Bonus EUR 7000.- und der maximale „Strafbetrag“ EUR 3'600.-.

¹¹¹ Décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres.

¹¹² Décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres.

11 RECHTLICHE INSTRUMENTE IM HANDLUNGSFELD ÜBERGREIFENDE INSTRUMENTE

11.1 Regelung in der EU

11.1.1 EU-Energiesteuerrichtlinie 2013

In der Tabelle „Massnahmen und Instrumente REFF“ des BAFU vom 25.06.2012, Handlungsfeld Übergreifende Instrumente, Nr. 2 wird die Energieabgabe als mögliches Instrument im Bereich der effizienten Nutzung der natürlichen Ressourcen erwähnt. Mit der in der Energiesteuerrichtlinie 2013 vorgesehenen, in zwei Komponenten (CO₂-Gehalt und Energiegehalt) aufgeteilten, Besteuerung von Energieträgern soll auf Ebene der EU eine entsprechende Abgabe eingeführt werden.¹¹³

11.1.2 Umweltzeichen – Umweltzeichen- Verordnung (EG) Nr. 66/2010

Seit 1990 vergibt die EU ein Umweltzeichen, um Erzeugnisse mit geringen Umweltauswirkungen zu fördern und die Verbraucher über Umweltbelastungen zu unterrichten.¹¹⁴ Anfang 2010 hat sie diese Verordnung zum zweiten Mal überarbeitet, um die bislang unbefriedigende Akzeptanz des Umweltzeichens in der Praxis zu verbessern.¹¹⁵ Das EU-Umweltzeichen ist ein freiwilliges System zur Umweltkennzeichnung von Produkten. Anhand dieses Zeichens kann der Verbraucher die umweltfreundlichsten Qualitätsprodukte erkennen. Es handelt sich um ein Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung.

Der Anwendungsbereich umfasst grundsätzlich alle Erzeugnisse und Dienstleistungen auf dem EU-Markt mit Ausnahme von Human- und Tierarzneimitteln (vgl. Art. 2 VO). Die bisherige Ausnahme für verarbeitete Lebens- und Futtermittel ist entfallen. Das Umweltzeichen wird einem Produkt nur verliehen, sofern es über bestimmte Eigenschaften verfügt, die zu einem besseren Umweltschutz beitragen. Massgeblich sind die gesamte Lebensdauer des Produkts und ein Vergleich mit ähnlichen Zwecken dienenden, gebrauchsgleichen und konkurrierenden Erzeugnissen der gleichen Produktgruppe (Art. 1,

¹¹³ Bezüglich den Erläuterungen zur Energiesteuerrichtlinie 2013 kann auf die vorstehenden Ausführungen im Handlungsfeld Mobilität verwiesen werden, vgl. Ziff. 10.1.1.

¹¹⁴ Vgl. 1. Begründungserwägung Umweltzeichen-Verordnung (EU) Nr. 66/2010; ABl. 2010, L 27, S. 1.

¹¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über das EU-Umweltzeichen.

Art. 6 und Anhang I VO). Die Kriterien umfassen nach Art. 6 Umweltzeichen-Verordnung u.a. die «wichtigsten Umweltauswirkungen», insbesondere auf den Klimawandel, die Natur und Artenvielfalt, den Energie- und Ressourcenverbrauch, die Abfallerzeugung, die Emissionen und die Verschmutzung.

In Zukunft darf das EU-Umweltzeichen nicht nur zu Werbezwecken genutzt werden (Art. 9 Abs. 11 VO), sondern die Mitgliedstaaten sollen die betreffenden Produktgruppen auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigen (Art. 12 Abs. 2 VO). Damit erhält das Umweltzeichen eine wettbewerbsrechtliche Bedeutung.

11.2 Regelung in Frankreich

11.2.1 Begrenzung des Wasserverbrauchs

Um den Verbrauch von Wasser zu rationalisieren und zu limitieren, wurden in Frankreich spezifische Instrumente eingeführt. Zu nennen sind dabei die Bewilligung und das Meldeverfahren für Wasserförderungsinstallationen und spezifische Restriktionen im Falle von Trockenheit.

Im Falle einer Trockenheit müssen spezifische Massnahmen eingehalten werden, welche durch den lokalen Präfekten gemäss den Artikeln L.211-3 und R. 211-66 to R.211-70 des Code de l'environnement angeordnet werden. Die Massnahmen müssen in einem vernünftigen Verhältnis zum Risiko stehen und können den Gebrauch von Wasser einschränken. Beispielsweise kann der Präfekt auch den Wasserverbrauch durch Landwirte oder für die Nutzung in Schwimmbecken einschränken.

12 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM BEREICH ÖKODESIGN

12.1 Fragestellung

Im Rahmen des vorliegenden Auftrages ist folgende Frage zu beantworten:

Kann der Bund vor dem Hintergrund der bestehenden Verfassungsgrundlage Mindesteffizienzstandards nach der EU-Ökodesign-Richtlinie im nationalen Recht festlegen?

Auf einzelne Massnahmen konkretisiert kann die Fragestellung wie folgt modifiziert werden:

Kann der Bund vor dem Hintergrund der bestehenden Verfassungsgrundlage

- *Mindestanforderungen an die Gestaltung von Produkten, die selbst keine Energie benötigen, aber den Verbrauch von Energie beeinflussen (z. B. Fenster), festlegen?*
- *Vorschriften betreffend die Umweltverträglichkeit von bestimmten Produkten, welche deren gesamten Lebenszyklus betreffen (z.B. Berücksichtigung von Mindestrecyclingquoten bei der Herstellung, Verbesserung der Verwertbarkeit), erlassen?*

Für die Beantwortung dieser Frage ist im Folgenden zu prüfen, ob der Bund für den Erlass solcher Massnahmen zuständig ist und ob die geltenden Verfassungsbestimmungen eine genügende Grundlage für solche neue Massnahmen darstellen. Sodann ist zu beleuchten, mit welchen anderen Verfassungsbestimmungen derartige Massnahmen kollidieren könnten, und was bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen ist.

12.2 Bundeskompetenz

Die Festlegung von Mindesteffizienzstandards dient gleichzeitig verschiedenen Zielen: Im Sinne der Ressourceneffizienz soll damit einerseits erreicht werden, dass der **Energieverbrauch** bei der Herstellung und beim Gebrauch von neuen Produkten möglichst gering ist. Daneben wird aber auch ein möglichst geringer **Verbrauch von Rohstoffen** angestrebt und gleichzeitig sollen bei der Produktion, beim Gebrauch und bei der Entsorgung der Produkte möglichst wenig Umweltbelastungen im Allgemeinen und möglichst unproblematischer **Abfall** im Speziellen entstehen.

Im geltenden Verfassungsrecht finden sich zwei Grundlagen für die Erreichung dieser Ziele:

Was den **Energieverbrauch** betrifft, ist Art. 89 BV zu beachten. Die Verpflichtung von Bund und Kantonen, einen möglichst sparsamen und rationellen Energieverbrauch anzustreben, ist Gegenstand von Art. 89 Abs. 1 BV. Art. 89 Abs. 4 BV ermächtigt und verpflichtet den Bund, Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten zu erlassen.

Das Vermeiden von **Abfällen** ist eines der Kernanliegen des Schweizerischen Umweltschutzgesetzes und findet seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 74 Abs. 1 BV.

Was den schonenden Umgang mit **Rohstoffen** betrifft, findet sich in der Bundesverfassung auf den ersten Blick keine explizite Grundlage. Es ist deshalb noch genauer zu prüfen, ob dieser Teilaspekt auch unter den Umweltschutz generell und damit unter Art. 74 BV subsumiert werden kann¹¹⁶.

Zu prüfen ist an dieser Stelle, ob die Verfassungsbestimmung zum Thema Nachhaltigkeit in Art. 73 BV als Grundlage für derartige Vorschriften und Massnahmen betreffend Mindesteffizienzstandards für Produkte dienen könnte. Bei Art. 73 BV handelt es sich um eine verfassungsrechtliche Zielvorgabe, deren rechtliche Tragweite aber nicht leicht zu fassen ist¹¹⁷. Sie enthält einerseits eine materielle Umschreibung dessen, was als nachhaltiges Handeln gelten soll. Andererseits beinhaltet die Bestimmung den Auftrag an Bund und Kantone, Nachhaltigkeit im umschriebenen Sinn anzustreben¹¹⁸. Art. 73 BV begründet aber keine Kompetenzen oder Individualansprüche und ist auch nicht direkt anwendbar¹¹⁹. Aufgrund der historischen Auslegung ergibt sich, dass mit Art. 73 BV die drei tragenden Grundsätze des Umweltbereichs (Vorsorge, Verursacherprinzip, Nachhaltigkeit) nicht nur in der Zweckbestimmung von Art. 2 BV sondern zusätzlich im sachlichen Kontext der entsprechenden Kompetenzregelungen aufgeführt worden sind. Damit wollte man den Grundsatz der Nachhaltigkeit als Handlungsmaxime für alle staatlichen Instanzen im Bereich des Umweltschutzes und der Raumplanung verstärken. Aus den Materialien ergibt sich aber auch, dass mit der Einfügung dieses neuen Artikels in der BV keine Verschiebung der relativ komplexen Zuständigkeitsordnung in den spezifisch angesprochenen Sachgebieten des 4. Abschnittes im 2. Kapitel der

¹¹⁶ Siehe unten Ziff. 12.3 Rohstoffverbrauch.

¹¹⁷ Biaggini, BV Kommentar, N 4 zu Art. 73.

¹¹⁸ Bundesamt für Justiz, Gutachten vom 29. Juni 2000 in: VPG 65.2, Ziff. A.II.

¹¹⁹ Biaggini, a.a.O., N 4f. zu Art. 73; Vallender, SG Kommentar, 2. Auflage 2008, N 24ff. zu Art. 73 BV.

BV angestrebt wurde, sondern die bisherige übernommen und mehr oder weniger detailliert weitergeführt wurde.

Dies bedeutet, dass die Behörden des Bundes und der Kantone die Nachhaltigkeit innerhalb derjenigen Zuständigkeiten anzustreben haben, welche ihnen im Rahmen der nach Sachgebieten zugeordneten Kompetenzen zukommen¹²⁰. Umgekehrt formuliert heisst das aber auch, dass mit der Einführung von Art. 73 BV keine neuen Kompetenzen zugunsten des Bundes geschaffen worden sind. Wenn mithin die bestehenden Kompetenzen des Bundes nicht ausreichen, um Bestimmungen der skizzierten Art zu erlassen, so kann die allenfalls vorhandene Lücke auch nicht mit Art. 73 BV gefüllt werden, auch wenn es sich bei diesen Regelungen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz um Massnahmen im Kernbereich des Nachhaltigkeitsgedankens handelt.

Das führt zum Schluss, dass der Schutz der knappen Ressourcen zwar ohne weiteres als Ziel des verfassungsrechtlichen Nachhaltigkeitsprinzips angesehen werden muss, dass Art. 73 BV aber keine Bundeskompetenz für entsprechende Regelungen beinhaltet. Insofern kann das Nachhaltigkeitsprinzip nur dort normative Wirkung entfalten, soweit es überlappend zusammen mit anderen Prinzipien des Umweltrechts zur Anwendung gebracht werden kann¹²¹.

Damit kann festgehalten werden, dass der Bund aufgrund der verfassungsmässigen Ordnung befugt ist, Regelungen zur Verbesserung der Ökoeffizienz von Produkten zu erlassen, sofern damit der Energieverbrauch verringert, oder das Entstehen von Umweltbelastungen im Allgemeinen und Abfällen im Speziellen vermieden werden soll. Wenn solche Massnahmen aber ausschliesslich den Verbrauch von natürlichen Rohstoffen (abgesehen von Wasser, für welches gemäss Art. 76 BV eine Bundeszuständigkeit existiert) begrenzen sollen, dann besteht keine Bundeskompetenz. (Wie es sich in Fällen verhält, wo die letzte Komponente auch enthalten ist, aber nur eine untergeordnete Bedeutung hat, ist im folgenden Absatz zu erörtern).

12.3 Materielle Verfassungsgrundlage

Auch hier ist wiederum nach den drei unterschiedlichen Zielen von Ökodesignmassnahmen zu differenzieren: Energieverbrauch, Rohstoffverbrauch und Abfallvermeidung.

¹²⁰ Bundesamt für Justiz, a.a.O., Ziff. III.

¹²¹ Vallender, a.a.O., N 30 zu Art. 73 BV.

Energieverbrauch:

Gemäss Art. 89 Abs. 3 BV hat der Bund den verfassungsrechtlichen Auftrag, Detailvorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten zu erlassen. Solange die Massnahmen also den eigenen Energieverbrauch der geregelten Geräte während deren Gebrauch umfasst, sind sie von diesem Auftrag ohne weiteres umfasst. Etwas genauer zu prüfen ist die Situation, wenn Anforderungen an die Gestaltung von Produkten festgelegt werden, die (nach deren Herstellung) selbst keine Energie benötigen, aber den Verbrauch von Energie massgeblich beeinflussen (z. B. Fenster, Dämmmaterialien etc.). Wenn diese Produkte angewendet werden bilden sie in der Regel Bestandteile von Gebäuden und würden somit unter den Anlagebegriff nach Art. 89 Abs. 1 BV fallen. Hier ist aber zu beachten, dass für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, nach Art. 89 Abs. 4 BV vor allem die Kantone zuständig sind¹²².

Fenster, Dämmmaterialien etc. sind aber auch als Bauprodukte zu qualifizieren. Bei den Anforderungen an Bauprodukte berücksichtigt das Bundesrecht auch die sparsame und rationelle Energieverwendung¹²³. Das Bauproduktengesetz beruht auf den Bestimmungen der BV über die Wirtschaft und den Konsumentenschutz, wobei die Berücksichtigung der sparsamen und rationellen Energieverwendung der Zielsetzung von Art. 89 Abs. 1 BV entspricht¹²⁴. Insofern besteht also auch für die Festlegung von energetischen Anforderungen an Bauprodukte eine ausreichende verfassungsmässige Grundlage. Diese betrifft allerdings nur die Anforderungen an das Inverkehrbringen dieser Bauprodukte. Bei der Anwendung derselben ist wiederum die kantonale Kompetenz von Art. 89 Abs. 4 BV zu beachten.

Abfallvermeidung:

Insoweit die Anforderungen an das Ökodesign von Produkten das Ziel verfolgen, die Abfallmenge generell zu reduzieren, oder das Anfallen von spezifisch problematischen Abfällen zu vermeiden, so sind solche Regelungen von Art. 74 Abs. 1 BV gedeckt. Nach dieser Verfassungsbestimmung hat der Bund die Aufgabe, Vorschriften zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Da solche Einwirkungen u.a. auch durch Abfälle entstehen können, gehören dazu auch Vorschriften, welche das Entstehen von Abfällen verhindern oder deren umweltverträgliche Entsorgung sicherstellen.

¹²² Siehe dazu unten Ziff. 14.2.

¹²³ Nach Art. 3 Abs. 2 lit. f BauPG sind Bauprodukte brauchbar, wenn die Bauwerke, für welche sie zweckentsprechend verwendet werden, die wesentlichen Anforderungen erfüllen, zu denen auch die sparsame und rationelle Energieverwendung gehört.

¹²⁴ SBVR VII-Jagmetti, Energierecht, 2005, Rz. 8410.

Sofern die entsprechenden Anforderungen an die Produktgestaltung zum Ziel haben, sowohl bei der Produktion als auch beim „Lebensende“ der Produkte möglichst wenig und/oder möglichst unproblematische Abfälle zu generieren, entsprechen sie dem Sinn und Zweck von Art. 74 Abs. 1 BV. Ökodesign-Vorschriften können aber neben dem Ziel der Abfallvermeidung auch darauf hinwirken, dass Abfälle besser verwertet werden können. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn vorgeschrieben wird, dass ein neues Produkt zu einem vorgeschriebenen Mindestanteil aus recycelten Abfällen bestehen muss. Auch eine solche Regelung ist vom Regelungsgehalt von Art. 74 Abs. 1 BV umfasst, wird doch damit die Verwertung von Abfällen gefördert und damit einer der drei dem schweizerischen Abfallrecht nach Art. 30 USG zugrundeliegenden Leitgedanken umgesetzt.

Rohstoffverbrauch:

Das Abfallrecht bildet Teil des Umweltrechts und ist demzufolge aber auch auf Sinn und Zweck der einschlägigen Verfassungsgrundlagen beschränkt. Diese (insbesondere Art. 74 BV) fokussieren auf die Vermeidung von Einwirkungen, und nicht auf die Schonung von Ressourcen. Deshalb können Ressourcen verschwendendes Produktions- und Konsumverhalten nur insoweit Regelungsgegenstand des Abfallrechts bilden, als es sich belastend auf die Umwelt auswirkt, indem es Abfälle in nicht zu rechtfertigender Menge oder schwer zu entsorgender Zusammensetzung bewirkt¹²⁵.

Umgekehrt bedeutet dies, dass Massnahmen, welche nur (bzw. hauptsächlich) den schonenden Umgang mit begrenzten Ressourcen bezwecken, aber hinsichtlich des Vermeidens von Abfall nur eine untergeordnete Bedeutung aufweisen, nicht auf Art. 74 BV abgestützt werden können. Als Beispiele wären etwa Vorschriften zu bezeichnen, die den möglichst sparsamen Einsatz von seltenen Erden in Elektrogeräten, von Stahl in Fahrzeugen oder von Kies in Bauwerken bezwecken, da all diese Rohstoffe hinsichtlich ihrer Entsorgung nicht problematisch sind. Für derartige Regelungen besteht somit nach unserer Auffassung keine genügende verfassungsmässige Grundlage.

Es ist davon auszugehen, dass Ökodesign-Vorschriften stets eine Kombination der erwähnten drei Teilziele Energieverbrauch, Abfallvermeidung und Rohstoffverbrauch anstreben. Aus den obigen Ausführungen kann gefolgert werden, dass mindestens solange, als der Komponente Rohstoffverbrauch nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt, mit Art. 74 und 89 BV eine ausreichende verfassungsmässige Grundlage vorhanden ist.

¹²⁵ Brunner, Kommentar zum USG, N 20 Vorbemerkungen zu Art. 30-32e.

Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen:

Es liegt auf der Hand, dass Ökodesign-Vorschriften mit verfassungsmässigen Grundrechten, insbesondere mit der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV in Konflikt kommen können. Werden verbindliche Anforderungen an Produkte und deren Herstellungsverfahren definiert, so wird damit das Recht des Einzelnen, uneingeschränkt von staatlichen Massnahmen jede privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit frei auszuüben, in einem gewissen Umfang beeinträchtigt.

Art. 94 BV statuiert zudem den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit als institutionelle Funktion. Die Bestimmung verlangt, dass Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, eines Vorbehalts in der Bundesverfassung bedürfen. Grundsatzwidrige Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind aber nur solche, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige zu sichern oder zu begünstigen¹²⁶.

Die im Zusammenhang mit Ökodesign stehenden Massnahmen können zwar zur Folge haben, dass innovative Anbieter, welche gesteigerte Anforderungen bereits erfüllen, eine bessere Marktstellung haben als weniger innovative Anbieter. Solche Auswirkungen sind jedoch bei wirtschaftsrechtlichen Regulierungen unvermeidbar. Deshalb kann daraus nicht geschlossen werden, die Anordnung solcher Anforderungen würde den Wettbewerb in den betroffenen Wirtschaftszweigen in grundsatzwidriger Weise behindern. Der Zweck solcher Massnahmen besteht nicht in der Steuerung des Wettbewerbs, vielmehr dienen sie der Nachhaltigkeit, dem Umweltschutz und dem rationellen Energieverbrauch. Deshalb handelt es sich hierbei um grundsatzkonforme Einschränkungen, die den Anforderungen von Art. 36 BV (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) entsprechen müssen. Zudem muss bei derartigen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit die Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten gewahrt sein¹²⁷. Allfällige Missbräuche marktbeherrschender Unternehmen sind nach Art. 7 des Kartellgesetzes zu beurteilen.

Ökodesign-Regelungen verfolgen die bereits erwähnten öffentlichen Interessen des Umweltschutzes und der Energiepolitik. Ob sie gesamthaft gesehen verhältnismässig sind, lässt sich nicht abstrakt beurteilen, sondern müsste einzeln für jede konkrete Massnahme geprüft werden. So lässt sich auch bei der *EU-Ökodesign-Richtlinie* die Verhältnismässigkeit nicht auf der Stufe Richtlinie, sondern erst auf der Stufe der einzelnen Durchführungsverordnungen beurteilen.

¹²⁶ Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, 8. Auflage 2012, N 622 und 657ff.

¹²⁷ Häfelin/Haller, a.a.O., N. 676ff.

In allgemeiner Weise kann höchstens festgehalten werden, dass neben den behördlich erlassenen zwingenden Produktvorschriften mindestens der alternative Weg über die Definition der entsprechenden Anforderungen an das Inverkehrbringen solcher Produkte auf dem Vereinbarungsweg mit der Wirtschaft möglich bleiben sollte. Dies sieht Art. 17 der Ökodesignrichtlinie vor und entspricht im Übrigen (was den Energieverbrauch betrifft) auch der bestehenden Regelung in Art. 8 Abs. 2 EnG.

13 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM BEREICH DES EXPORTES VON GEBRAUCHTWAREN

13.1 Fragestellung

Gemäss Ziff. 3.1.b des vorliegenden Auftrages ist sodann folgende Frage zu klären:

Kann der Bund vor dem Hintergrund der bestehenden Verfassungsgrundlage im Bereich Abfall Massnahmen im Inland einführen, welche auf die Abwehr schädlicher und lästiger Auswirkungen im Ausland abzielen?

Auf einzelne Massnahmen konkretisiert kann die Fragestellung hier wie folgt präzisiert werden:

Kann der Bund vor dem Hintergrund der bestehenden Verfassungsgrundlage

- a. Kontrollmechanismen für den Export von gebrauchten Geräten analog der Regelung in Art. 23 Abs. 2 i.V.m. Anhang VI¹²⁸ der neuen WEEE-Richtlinie¹²⁹ einführen?*
- b. den Export von Gebrauchtwaren (z.B. Elektro- und Elektronikgeräte) in Länder, welche keine entsprechenden Verfahren zur umweltgerechten (bzw. ressourcenschonenden) Entsorgung bzw. zum Recycling kennen, verbieten?*
- c. ein generelles Exportverbot für Gebrauchtwaren einführen?*

¹²⁸ Der Exporteur muss gemäss den Mindestanforderungen in Anhang VI nachweisen, dass es sich bei den zu exportierenden gebrauchten Geräten nicht um Elektronikschrott handelt.

¹²⁹ Richtlinie 2012/19/EU vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte. Sie trat am 13. August 2012 in Kraft.

13.2 Kontrollmechanismen für den Export von gebrauchten Geräten

13.2.1 Bundeskompetenz

Die neue WEEE-Richtlinie enthält eine Regelung, welche für Exporte von gebrauchten Geräten den Nachweis verlangt, dass es sich bei den Geräten nicht um Elektronikschrott (Abfall) handelt. Dieser Nachweis ist vom Exporteur zu erbringen und soll sicherstellen, dass sich bei den zu exportierenden Produkten nicht Abfall handelt. Im Ergebnis entspricht diese Regelung einer Umkehr der Beweislast hinsichtlich der Abfallqualität des Exportgutes.

Ein solcher Kontrollmechanismus für den Export von gebrauchten Geräten fällt grundsätzlich in den Bereich der Regelung des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Abfällen. Mit der Beweislastumkehr soll sichergestellt werden, dass die Exportvorschriften für Abfälle (Elektronikschrott) nicht dadurch umgangen werden, dass Elektronikschrott als gebrauchte Elektro- und Elektronikgeräte deklariert wird.

Die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Regelungen betreffend den grenzüberschreitenden Verkehr mit Abfällen ergibt sich aus Art. 74 BV. Der Bund hat in diesem Bereich seine Regelungskompetenz wahrgenommen und mit den Bestimmungen des USG (Art. 30 Abs. 1, Art. 30f und Art. 30g USG) sowie der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA) entsprechende Bestimmungen erlassen.

Auf völkerrechtlicher Ebene ist mit dem Basler Übereinkommen¹³⁰ eine Regelung über den grenzüberschreitenden Verkehr mit Abfällen geschaffen worden. Es trat für die Schweiz am 5. Mai 1992 in Kraft. Das Übereinkommen verbietet den Export gefährlicher Abfälle aus OECD-Staaten, in Nicht-OECD-Staaten.

Das diskutierte Instrument des Nachweises durch den Exporteur zielt in erster Linie darauf ab, quasi als flankierende Massnahme zu gewährleisten, dass Abfälle nur dann exportiert werden, wenn die Umweltverträglichkeit der Entsorgung im Import Land nachgewiesen ist. Zudem kann mit dieser Massnahme sicher gestellt werden, dass Abfälle soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland entsorgt werden (Art. 30 Abs. 3 USG). Somit unterstützt diese Massnahme die Einhaltung zentraler Ziele des schweizerischen und des internationalen Abfallrechts.

Damit kann festgehalten werden, dass der Bund aufgrund der verfassungsmässigen Ordnung sowie vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Vorgaben

¹³⁰ Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (mit Anlagen).

befugt ist, für Exporte von gebrauchten Geräten analog zur WEEE-Richtlinie den Nachweis zu verlangen, dass es sich bei den Geräten nicht um Elektronikschrott handelt.

13.2.2 Materielle Verfassungsgrundlage

Der Kontrollmechanismus für den Export von gebrauchten Geräten ist vom Regelungsgehalt von Art. 74 Abs. 1 BV umfasst und entspricht den im schweizerischen Abfallrecht verankerten Regelungen (Art. 30 Abs. 3, Art. 30f, Art. 30g USG).

Auf einen allfälligen Konflikt mit verfassungsmässigen Grundrechten, wie die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV und die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV, ist hier nicht näher einzugehen, zumal die Beeinträchtigung derart gering ist, dass die Verhältnismässigkeit ohne weiteres bejaht werden kann.

13.3 Export von Gebrauchtwaren

Mit der Einführung eines Exportverbotes für gebrauchte Waren (z.B. Elektro- und Elektronikgeräte) soll verhindert werden, dass diese Produkte, nach ihrem Gebrauch in den Importländern, dort als Abfälle zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen. Erfahrungsgemäss verfügen Staaten ausserhalb der OECD nicht über die Infrastruktur zur umweltverträglichen Beseitigung und Verwertung von Abfällen. Somit verfolgen die Exportverbote das Ziel, schädliche oder lästige Einwirkungen im Sinne des Vorsorgeprinzips (Art. 74 Abs. 2 BV) zu vermeiden. Die Besonderheit dieser Massnahme besteht vorliegend darin, dass die Massnahme den Umweltschutz im Ausland zum Ziel hat.

Ohne, dass an dieser Stelle auf den räumlichen Geltungsbereich von Art. 74 BV näher einzugehen ist¹³¹, wird nachstehend zunächst geprüft ob das Exportverbot aus völkerrechtlicher Sicht zulässig ist. Grenzen für staatliche Umweltschutzmassnahmen ergeben sich bekanntlich aus dem Welthandelsrecht, insbesondere aus den verschiedenen Marktöffnungsmechanismen des GATT¹³².

Die hier interessierende Massnahme verbietet den Handel mit gebrauchten Gütern aus Gründen des Umweltschutzes. Gemäss Art. XI GATT sind Ausfuhrverbote oder -beschränkungen ausdrücklich untersagt. Will ein Staat

¹³¹ Vgl. nachstehend Ziff. 16 zur Frage des räumlichen Geltungsbereichs der massgeblichen Verfassungsbestimmungen sowie zur Frage der Zulässigkeit von inländischen Massnahmen mit extraterritorialen Auswirkungen.

¹³² Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), SR.0.632.21, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. August 1966.

dennoch ein Ausfuhrverbot einführen, so muss er seine Regelung nach Art. XX GATT rechtfertigen. Nach Art. XX lit. b GATT kann ein Staat beschränkende Massnahmen beschliessen, wenn die Massnahme, für den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses erforderlich sind¹³³.

Unabhängig von der Frage, ob das Exportverbot gemäss Praxis der GATT und WTO Panels unter die Ausnahmebestimmung von Art. XX lit. b GATT fällt¹³⁴, stellt sich zunächst die Frage, ob Staaten sich nur im Rahmen von Umweltschutzmassnahmen auf eigenem Hoheitsgebiet auf Art. XX lit. b GATT berufen dürfen. Diese Frage, d.h. ob Staaten nur Umweltschutzmassnahmen im Bezug auf ihr eigenes Hoheitsgebiet treffen dürfen, oder ob sie auch zu extraterritorialem Umweltschutz berechtigt sind, ist nämlich umstritten.¹³⁵ Im Bereich der hohen See und anderer Räume, die keiner hoheitlichen Staatsgewalt unterstehen, kann unter Umständen ein legitimes Erhaltungsinteresse des Exportstaates bejaht werden. Anders verhält es sich aber beim Umweltschutz in den Hoheitsgebieten fremder Staaten. Hier ist ein extraterritorial betriebener Umweltschutz so lange eine unzulässige Einmischung in deren Angelegenheiten, wie es nicht um die Durchsetzung gemeinsamer Umweltschutzstandards geht.¹³⁶

Das Exportverbot für gebrauchte Waren bezweckt den Umweltschutz in den Hoheitsgebieten fremder Staaten. Gemeinsame (völkerrechtliche) Umweltschutzstandards im Bezug auf die Entsorgung und Verwertung von Abfällen, existieren gerade was die weniger entwickelten Länder betrifft, nicht.

Damit kann festgehalten werden, dass der Bund vor dem Hintergrund des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) kein Exportverbot für gebrauchte Waren einführen darf. Dabei spielt es auch keine Rolle, ob es sich um ein generelles (Frage c.) oder nur um ein Exportverbot in Länder, welche keine entsprechenden Verfahren zur umweltgerechten (bzw. ressourcenschonenden) Entsorgung bzw. zum Recycling kennen (Frage b.), handelt.

¹³³ Oft bestehen zwischen Verstössen gegen den Umweltschutz und Menschenrechtsverletzungen Berührungspunkte. So kann der wirksame Schutz der Umwelt vor Schädigungen durch Unternehmen u.U. dazu beitragen, die Gefahr schwerer Verstöße der Unternehmen gegen die Menschenrechte zu verringern. Vor diesem Hintergrund könnte auch der Schutz vor Menschenrechtsverletzungen als Rechtfertigungsgrund vorgebracht werden. Die Frage, ob Exportverbot unter Bezugnahme auf den Schutz der Menschenrechte angeordnet werden könnte, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens.

¹³⁴ Dies wäre gemäss einem Aufsatz von Astrid Epiney zum Abfallrecht im internationalen Kontext der Fall (URP 1999, S. 71).

¹³⁵ Andreas von Arnould, Völkerrecht, 2012, S. 381; Vgl. dazu auch, Klaus Messerschmidt, Europäisches Umweltrecht, München 2011, § 4 N 63: Das WTO-Panel hat Handelsbeschränkungen mit extraterritorialem Schutzzweck bislang für grundsätzlich unvereinbar mit Art. XX GATT angesehen.

¹³⁶ Andreas von Arnould, a.a.O., S. 382.

14 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM BEREICH DER ENERGIEEFFIZIENZ VON GEBÄUDEN

14.1 Fragestellung

Gemäss Ziff. 3.1.c des vorliegenden Auftrages ist sodann folgende Frage zu beantworten:

Kann der Bund vor dem Hintergrund der bestehenden Verfassungsgrundlage Standards für den Energieverbrauch von Gebäuden festlegen, die von den bestehenden Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) abweichen?

14.2 Bundeskompetenz

Bei der Festlegung von Standards für den Energieverbrauch von Gebäuden geht es um eine energiepolitische Anordnung. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen richtet sich in diesem Bereich nach Art. 89 BV und wird in Lehre und Rechtsprechung als ausgesprochen komplex bezeichnet¹³⁷. Abs. 4 dieser Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

„Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig.“

Was auf den ersten Blick als klare Zuständigkeitsordnung zugunsten der Kantone erscheint, erweist sich auf den zweiten Blick insbesondere mit der in der Verfassung einzigartigen Formulierung „vor allem“ als sybillinisch¹³⁸. Sie wird in der Lehre dahingehend interpretiert, dass die Formel den Bundesgesetzgeber zur Zurückhaltung verpflichte¹³⁹, bzw. dass der Bund nur subsidiär zuständig sei¹⁴⁰. Grund für die kantonale Zuständigkeit sei die enge Verbindung dieser Vorkehren mit den Bauvorschriften. Den Energieverbrauch beschränken könnte der Bund an sich auch gestützt auf den Umweltschutzartikel. Im Umweltschutzgesetz ist in diesem Sinn vorgesehen, dass die Emissionen unter anderem durch Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden eingeschränkt werden. Zudem verringern besser isolierte Gebäude auch den

¹³⁷ Bundesgericht im Entscheid 1C_36/2011 vom 8. Februar 2012, E. 3.2; Weber/Kratz, Elektrizitätswirtschaftsrecht, 2005, S. 83 Rz. 100.

¹³⁸ Biaggini, a.a.O., N 9 zu Art. 89 BV.

¹³⁹ Biaggini, a.a.O., N 9 zu Art. 89 BV.

¹⁴⁰ Jagmetti, a.a.O., Rz. 1323.

CO₂-Ausstoss und verfolgen damit grundsätzlich ein Ziel, welches ebenfalls in der Kompetenz des Bundes gemäss Art. 74 BV liegt.

Emissionsbeschränkungen dieser Art bildeten jedoch bis anhin weder Gegenstand von Verordnungen des Bundesrates noch von Verfügungen von Bundesbehörden. Dies entspricht der Aufgabenteilung nach dem Energieartikel, der als neuere und hinsichtlich des Energieverbrauchs von Gebäuden als speziellere Bestimmung dem Umweltschutzartikel und damit auch dem Klimaschutz als *lex specialis* vorgeht¹⁴¹.

Das Verhältnis von kantonalen und Bundeskompetenzen im Bereich des Energieverbrauchs von Gebäuden war vor kurzem Thema in den eidgenössischen Räten im Zusammenhang mit den Änderungen des Energiegesetzes im Rahmen des Erlasses des Stromversorgungsgesetzes. Bei der Beratung der neuen Absätze 2 und 3 von Art. 9 EnG, welche die Kantone u.a. auffordern, Vorschriften über den maximal zulässigen Anteil nicht erneuerbarer Energien zur Deckung des Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser zu erlassen, wurden folgende Voten abgegeben:

„Wenn sie die beiden Absätze sehen, dann werden sie unschwer feststellen, dass wir noch im Rahmen der Verfassung legiferieren, denn es heisst ja, zur Hauptsache sei es Sache der Kantone, zur Nebensache könne es Sache des Bundes sein. Die Frage, ob es hier eine Nebensache sei, haben wir am Kriterium der Bestimmtheit aufgehängt. Wir geben den Kantonen keine einzige bundesrechtliche Norm vor. Wir definieren die Bereiche, in denen wir Energie- und Effizienzpotential sehen, und sagen: Liebe Kantone, wir hätten gerne, dass ihr hier tätig würdet. Wir sagen zum Beispiel beim Anteil der erneuerbaren Energien an der Wärmeversorgung nicht, es müsse die 80/20 Regel gelten; kein Wort davon. Das wäre vermutlich dann tatsächlich als materielle Norm über der Verfassungsgrenze.“¹⁴²

„Es ist so, dass es in Absatz 3, dessen Streichung ich beantrage, ganz klar heisst: „Sie erlassen insbesondere Vorschriften...“ Dann wird relativ detailliert aufgeführt, was hier zu machen ist. Da kann man sich fragen, ob damit Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung nicht doch mehr als geritzt ist.“¹⁴³

„Es ist jetzt ein Kompromissvorschlag, den sie ihnen in Absatz 3 vorschlägt – ein verfassungsmässiger Kompromissvorschlag, wie ich festhalten will.“¹⁴⁴

¹⁴¹ Jagmetti, a.a.O., Rz. 8502.

¹⁴² Votum Carlo Schmid, Amtl. Bulletin Ständerat, Geschäft Nr. 04.083, Sitzung vom 5. Oktober 2006.

¹⁴³ Votum Theo Maissen, Amtl. Bulletin Ständerat, a.a.O.

¹⁴⁴ Votum BR Leuenberger, a.a.O.

Dieses Thema wurde auch im Zusammenhang mit zahlreichen in den vergangenen Monaten eingereichten energiepolitischen parlamentarischen Vorstössen behandelt. So hielt der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 24. November 2010 zur Motion 10.3718¹⁴⁵, womit verlangt wurde, das Energieziel so zu verankern, dass alle Neu- und Altbauten bis 2040 die energetischen Mustervorschriften der Kantone erreichen, wörtlich fest:

„Zu beachten ist auch, dass eine Verankerung von Gebäude-Energiezielen im Bundesrecht einer Änderung der Bundesverfassung (BV) bedürfte: Nach Artikel 89 Absatz 4 BV sind für "Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, ... vor allem die Kantone zuständig". Bundesrechtliche Energieverbrauchsziele in Gebäuden würden die kantonalen und kommunalen Bauvorschriften in den zentralen Bereichen erfassen und damit in die primäre Zuständigkeit der Kantone eingreifen. Sie wären unter der jetzigen Zuständigkeitsordnung unzulässig.“¹⁴⁶

Aufgrund dieser Grundlagen muss gefolgert werden, dass der Erlass von materiellen Vorschriften über den Energieverbrauch von Gebäuden (und damit auch die Festlegung von Effizienzstandards) nach Art. 89 Abs. 4 BV in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt. Dies deshalb, weil derartige Vorschriften den Kerngehalt und damit die Hauptsache der Gebäudeenergieregeln darstellen. Würden diese zentralen Bestimmungen vom Bund (z.B. gestützt auf Klimaschutzüberlegungen und damit auf Art. 74 BV) definiert, so könnte nicht mehr von der erwähnten Zurückhaltung gesprochen werden und ein Eingriff in die primäre Zuständigkeit der Kantone erfolgen.

Unseres Erachtens könnte höchstens der Katalog des Rechtsetzungsauftrages an die Kantone in Art. 9 Abs. 3 EnG noch um einen Passus ergänzt werden. Bis jetzt werden die Kantone nämlich nur verpflichtet, den maximal zulässigen Anteil nicht erneuerbarer Energien zu regeln. Sie werden aber noch nicht aufgefordert, auch Vorschriften über den maximal zulässigen Heizwärmebedarf von Gebäuden zu erlassen. Diese Lücke könnte also theoretisch noch geschlossen werden. Nachdem solche Vorschriften aber bereits Bestandteil der geltenden „Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich“ (MuKE, Ausgabe 2008) sind, scheint das nicht nötig zu sein.

Damit muss festgehalten werden, dass dem Bund die verfassungsmässige Kompetenz fehlt, um selber Standards für den Energieverbrauch von Gebäuden festzulegen.

¹⁴⁵ Motion der FDP-Liberale Fraktion, 10.3718, Energieeffiziente Gebäude bis 2040.

¹⁴⁶ Eine ähnlich lautende Stellungnahme findet sich auch in der Antwort des Bundesrates vom 25. Mai 2011 auf die Motion 11.3449 von S. Leutenegger Oberholzer mit dem Titel „Energiesparstandards für Neubauten und Altbausanierungen“.

An dieser Stelle kann noch festgehalten werden, dass der Bundesrat im Zusammenhang mit der Energiestrategie 2050 an dieser Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Gebäudebereich festhält und sich dabei auch auf Art. 89 Abs. 4 BV beruft. Der Katalog mit Gesetzgebungsaufträgen an die Kantone deckt sich dabei mit dem heutigen. Neu wird lediglich die sparsame und rationelle Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien zum nationalen Interesse erklärt¹⁴⁷.

14.3 Materielle Verfassungsgrundlage

Wenn eine Bundeskompetenz fehlt braucht nicht mehr geprüft zu werden, ob inhaltlich eine verfassungsmässige Grundlage besteht.

An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass die geltenden MuKE - wie bereits erwähnt - derartige Standards für den Energieverbrauch von Gebäuden bereits umfasst. Diese Standards zielen in zwei verschiedene Richtungen: Einerseits regeln sie den Höchstanteil von nicht erneuerbaren Energien (gemäss Auftrag in Art. 9 Abs. 3 lit. a EnG). Andererseits legen sie aber auch Mindestanforderungen an die Wärmedämmung (mittels sog. U-Werten) und Grenzwerte für den maximalen Heizwärmebedarf (gemessen in MJ/m²) fest¹⁴⁸.

Da diese Mustervorschriften nach Angaben der EnDK bereits relativ streng sind und in fast allen Kantonen der Schweiz bereits in kantonales Recht umgesetzt worden sind¹⁴⁹, stellt sich die Frage, ob es (abgesehen von der Frage der Kompetenz) überhaupt sinnvoll bzw. möglich wäre, auf Bundesebene entsprechende oder sogar schärfere Standards einzuführen. Unseres Erachtens ist dies nicht der Fall.

Zudem ist zu erwähnen, dass die EnDK angekündigt hat, die MuKE bis 2014 weiter zu verschärfen und dabei anzustreben, dass neue Gebäude sich ab 2020 ganzjährig möglichst selbst mit Wärmeenergie und zu einem angemessenen Anteil mit Elektrizität versorgen. Zudem will die EnDK mit gutem Beispiel vorangehen und staatseigene Bauten bis 2050 zu 100% ohne fossile

¹⁴⁷ Vgl. Art. 42 Entw EnG und Erläuternder Bericht zur Energiestrategie 2050 (Vernehmlassungsvorlage) vom 28. September 2012, S. 96f.

¹⁴⁸ Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE), Ausgabe 2008, Art. 1.6 und 1.20, Anhänge 1.a, 1.b und 1.c.

¹⁴⁹ Konferenz Kantonalen Energiedirektoren, Übersicht Umsetzung der revidierten „Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich 2008“ in die kantonalen Gesetzgebungen (Energiegesetz, Verordnungen), August 2011.

Brennstoffe mit Wärme versorgen und den Stromverbrauch bis 2030 um 20% senken¹⁵⁰.

15 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER FESTLEGUNG VON UMWELTVERBRAUCHSZIELEN

15.1 Fragestellung

Gemäss Ziff. 3.1.d des vorliegenden Auftrages ist sodann folgende Frage zu beantworten:

Gesetzliche Festlegung umfassender Umweltverbrauchsziele (Fussabdruck), Teil- und Etappenziele, Monitoring und Berichterstattung

Auf einzelne Massnahmen konkretisiert kann die Fragestellung wie folgt präzisiert werden:

Kann der Bund vor dem Hintergrund der bestehenden Verfassungsgrundlage

- a. auf gesetzlicher Ebene umfassende Umweltverbrauchsziele festlegen?*
- b. eine Ressourceneffizienzkampagne realisieren, die sowohl die allgemeine Bevölkerung wie auch die spezifischen Sektoren betreffend Ressourcenproblematik informiert und sensibilisiert?*¹⁵¹

15.2 Gesetzliche Festlegung umfassender Umweltverbrauchsziele

15.2.1 Regelungsgegenstand

Eine gesetzliche Regelung, welche umfassende Umweltverbrauchsziele einführt, kann in Anlehnung an die Formulierung der eidgenössischen Volksinitiative für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)¹⁵² in etwa wie folgt skizziert werden:

¹⁵⁰ Konferenz Kantonalen Energiedirektoren, Energiepolitik der EnDK Eckwerte und Aktionsplan vom 2. September 2011, S. 6.

¹⁵¹ Darin eingeschlossen ist die Diffusion von Beratungsdienstleistungen für Unternehmen.

¹⁵² Eidgenössische Volksinitiative der Grünen vom 11. Februar 2011 für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft), Einführung eines neuen Verfassungsartikels (Art. 94a BV), BBl 2011 2149.

Bund, Kantone und Gemeinden streben auf Dauer eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft an.

Der Bund definiert periodisch die zu erreichenden Ziele und Teilziele.

Der Bund bestimmt die Art und Weise der Messung der Zielerreichung und der Berichterstattung.

Erste Zieldefinition: Bis ins Jahr 2050 soll der «ökologische Fussabdruck» der Schweiz so weit reduziert werden, dass er auf die Weltbevölkerung hochgerechnet eine Erde nicht überschreitet.

Ein derartiges Instrument verfolgt prinzipiell dieselben Zwecke wie der Nachhaltigkeitsartikel in Art. 73 BV. Dabei ist der Fokus aber auf die Wirtschaft gerichtet. Im Vergleich zum Nachhaltigkeitsprinzip in der Verfassung neu ist einzig, dass das Ziel der Anstrengungen definiert und mit dem Prinzip des ökologischen Fussabdrucks eine Messgrösse eingeführt wird.

Dieser misst den Energieverbrauch (nur fossile und nukleare Energie) und wandelt diesen in einen Flächenverbrauch um. Addiert wird der Flächenverbrauch von Ackerbau, Tierhaltung, Fischerei, Waldwirtschaft und Siedlung. Damit drückt der ökologische Fussabdruck also Konsum jeglicher Form in einem hypothetischen Flächenverbrauch aus. Dieser wird dann mit der regenerativen Fähigkeit der Biosphäre (ausgedrückt in Biokapazität) verglichen. Sowohl Fussabdruck und Biokapazität werden in sog. globalen Hektaren umgerechnet. Wenn der Fussabdruck grösser ist als die Biokapazität resultiert ein ökologisches Defizit¹⁵³.

Das Instrument des ökologischen Fussabdrucks ist jedoch nicht allumfassend. Insbesondere folgende Aspekte bleiben bei dieser Berechnungsmethode ausgeklammert oder werden nur ungenügend abgebildet: Nicht abbaubare Schadstoffe, Verlust an Biodiversität, Wasserverbrauch, Abbau von nicht-erneuerbaren Ressourcen, Umweltzerstörung¹⁵⁴.

15.2.2 Verfassungsgrundlage für Umweltziele

Wie gezeigt weisen diese Umweltverbrauchsziele weitreichende Parallelen mit dem verfassungsmässigen Nachhaltigkeitsprinzip auf. Da aber Art. 73 BV für

¹⁵³ Vgl. zum Ganzen: BFS/ARE/DEZA/BAFU; Der ökologische Fussabdruck der Schweiz, Ein Beitrag zur Nachhaltigkeitsdiskussion, 2006; abrufbar unter: <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/21/22/publ.html?publicationID=2481>> (abgerufen am 12. Sept. 2012).

¹⁵⁴ BFS/ARE/DEZA/BAFU, a.a.O., Anhang 1.

sich alleine wie erwähnt keine Bundeskompetenz zu begründen vermag¹⁵⁵, muss diese in anderen Sachgebieten gesucht werden.

Werden die umfassenden Umweltverbrauchsziele im soeben skizzierten Sinn verstanden, so wird daraus deutlich, dass damit (losgelöst von der gesamthaf-ten, nachhaltigen Sichtweise) Ziele in folgenden massgebenden Teil-Sachgebieten definiert werden:

- Energieverbrauch
- Flächennutzung durch Landwirtschaft
- Flächennutzung durch Siedlung
- Nutzung des Waldes

Für alle diese vier Teilbereiche gibt es in der Verfassung verschiedene Bundeskompetenzen:

Gemäss Art. 89 Abs. 1 BV setzen sich Bund und Kantone u.a. für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein. In Art. 89 Abs. 2 BV wird dem Bund der Auftrag zur Grundsatzgesetzgebung in den zwei Teilbereichen Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien sowie des sparsamen und rationellen Energieverbrauchs erteilt. Im zweiten Teilbereich wird der Bund damit beauftragt, die in Art. 89 Abs. 1 BV enummerierten Ziele durch eine Grundsatzgesetzgebung zu konkretisieren bzw. Instrumente zu schaffen, die der Zielerreichung dienen¹⁵⁶.

Die Festlegung von umfassenden Umweltverbrauchszielen könnte unseres Erachtens im Bereich des sparsamen Energieverbrauchs ein solches Instrument darstellen und liesse sich insofern auf Art. 89 Abs. 2 BV abstützen. (Im Bereich der Nutzung der fossilen Energien und deren Einfluss auf das Klima kann zudem auch Art. 74 BV als verfassungsmässige Grundlage für die Festlegung von Umweltverbrauchszielen dienen.)

Auch im Bereich der Landwirtschaft besteht in Art. 104 BV eine ausreichende Verfassungsgrundlage. Nach dieser Bestimmung sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet insbesondere zur sicheren Versorgung der Bevölkerung und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft. So weit die Umweltverbrauchsziele den Flächenbedarf der Landwirtschaft betreffen, kann sich eine Regelung auf diese Verfassungsbestimmung stützen.

¹⁵⁵ Vgl. Ziff. 12.2.

¹⁵⁶ Schaffhauser, SG Kommentar, N. 13 zu Art. 89.

Dasselbe lässt sich gestützt auf Art. 77 BV für den Teilbereich Waldnutzung und gestützt auf Art. 75 BV für den Teilbereich Flächennutzung durch Siedlung ableiten.

Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, dass sich eine Regelung betreffend umfassende Umweltziele zwar nicht auf eine einzelne Verfassungsbestimmung abstützen lässt, dass ihre einzelnen Teilbereiche aber in den erwähnten Einzelbestimmungen über die Sachgebiete Energie, Umwelt, Landwirtschaft, Wald und Raumplanung eine gesamthaft ausreichende verfassungsmässige Grundlage finden. Somit kann der Bund gestützt auf die Einzelbestimmungen der erwähnten Sachgebiete eine gesetzliche Regelung erlassen, welche in Anlehnung an die Formulierung der eidgenössischen Volksinitiative für nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft) umfassende Umweltverbrauchsziele vorschreibt.

15.2.3 Verfassungsgrundlage für Massnahmen zum Erreichen der Umweltziele

Dieser Schluss lässt sich allerdings nur für die Definition von umfassenden Umweltverbrauchszielen als isoliertes Instrument ziehen. Ein solches hat in erster Linie programmatischen Charakter, lässt aber völlig offen, was passiert, wenn die Ziele nicht erreicht werden.

Unser Auftrag umfasst noch keine konkreten Massnahmen für die Zielerreichung. Insofern kann hier noch keine Prüfung der Verfassungsmässigkeit erfolgen. An dieser Stelle kann jedoch noch kurz ein Blick auf die in der erwähnten Volksinitiative¹⁵⁷ aufgelisteten Massnahmen geworfen werden.

Gemäss Abs. 3 des Initiativtextes von Art. 94a für eine grüne Wirtschaft darf der Bund folgende Massnahmen zur Förderung einer nachhaltigen und ressourceneffizienten Wirtschaft anordnen:

- 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.

¹⁵⁷ Siehe FN 153.

In den Erläuterungen zum Initiativtext wird ausgeführt, dass die Massnahmen in lit. a und b bereits mit der heutigen Verfassung möglich wären. Dies trifft unseres Erachtens bezüglich lit. a insbesondere gestützt auf Art. 64 BV und bezüglich lit. b gestützt auf Art. 74 und 89 Abs. 3 BV ohne Weiteres zu.

Anders sieht es mit einer Lenkungsabgabe gemäss lit. c aus. Weder Art. 73 BV noch Art. 89 BV stellen eine genügende verfassungsmässige Grundlage für eine Lenkungsabgabe dar. Der Energieartikel der Verfassung gibt dem Bund keine Befugnis zur Erhebung von Abgaben¹⁵⁸ und auch die rechtliche Tragweite von Art. 73 BV begründet keine Grundlage dazu¹⁵⁹. Folglich wäre für die Einführung von Lenkungsabgaben auf den Verbrauch von natürlichen Ressourcen unseres Erachtens eine Verfassungsänderung notwendig. (Gestützt auf Art. 74 BV wären zwar Lenkungsabgaben zulässig, aber nur solche, die dem Ziel der Verminderung von Umwelteinwirkungen dienen. Hier ist jedoch vom sehr breiten Begriff des „Verbrauchs von natürlichen Ressourcen“ die Rede, was den Anwendungsbereich von Art. 74 BV ohne Zweifel sprengt.)

15.3 Ressourceneffizienzkampagne

15.3.1 Bundeskompetenz und Materielle Verfassungsgrundlage

Mit der Ressourceneffizienzkampagne, sollen die allgemeine Bevölkerung und die spezifischen Sektoren betreffend Ressourcenproblematik informiert und sensibilisiert werden. Diese Massnahme hat insbesondere die Senkung des Energieverbrauchs und die Reduktion des Verbrauchs von Rohstoffen und die Vermeidung bzw. Verminderung von Abfällen zum Ziel. Die massgeblichen Verfassungsbestimmungen hinsichtlich des Energieverbrauchs und der Vermeidung bzw. Verminderung von Abfällen finden sich in Art. 89 bzw. Art. 74 BV. Hinsichtlich der Reduktion des Verbrauchs von Rohstoffen ist der Verfassung keine Bundeskompetenz zu entnehmen¹⁶⁰. Darüber hinaus kann eine Ressourceneffizienzkampagne u.a. auch Berührungspunkte mit den Bereichen Raumplanung (Art. 75 BV), Wasser (Art. 76 BV), Wald (Art. 77 BV) und Landwirtschaft (Art. 104 BV) aufweisen.

Wie bereits festgehalten verfolgt die Ressourceneffizienzkampagne mehrere Ziele gleichzeitig. In der Folge kann der Bund gestützt auf die erwähnten Bestimmungen eine derartige Massnahme durchführen. Sofern die Massnahme auch die Förderung der Innovation im Bereich der Ressourceneffizienz zum Ziel hat, kann der Bund sich auch auf Art. 64 Abs. 1 BV berufen.

¹⁵⁸ Jagmetti, a.a.O., Rz. 9415.

¹⁵⁹ Biaggini, a.a.O., N 4 zu Art. 73, Bundesamt für Justiz, a.a.O., Ziff. B.II.

¹⁶⁰ Vgl. Ziff. 12.2 vorstehend.

Eine entsprechende gesetzliche Regelung, welche dem Bund die Förderungskompetenz im Bereich des Umweltschutzes vermittelt, ist in Art. 49 USG geregelt. Gestützt auf Art. 49 USG kann der Bund die Entwicklung von Anlagen und Verfahren fördern, mit denen die Umweltbelastung im öffentlichen Interesse vermindert werden kann. Gestützt auf diese Bestimmung kann der Bund auch eine Kampagne realisieren, welche die Reduktion der Umweltbelastungen zum Ziel hat.

Im Bereich Energie gilt Art. 89 Abs. 3 BV es zu beachten. Diese Bestimmung verleiht dem Bund eine sachlich begrenzte Förderungskompetenz, welche sich nur auf Entwicklungen, nicht jedoch auf Anwendungen bezieht¹⁶¹. Zudem enthält Art. 10 EnG eine Regelung hinsichtlich Information und Beratung im Bereich Energie. Demnach informieren und beraten das Bundesamt für Energie und die Kantone die Öffentlichkeit und die Behörden über die Sicherstellung einer wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung, die Möglichkeiten einer sparsamen und rationellen Energienutzung sowie über die Nutzung erneuerbarer Energien. Dabei obliegt dem Bundesamt vorwiegend die Information, den Kantonen hauptsächlich die Beratung. Somit kann der Bund auch in diesem Rahmen tätig werden, vorausgesetzt, die Beratungstätigkeit verbleibt den Kantonen in ausreichendem Masse.

Mit der Ressourceneffizienzkampagne werden, wie bereits festgehalten die öffentlichen Interessen des Umweltschutzes und der Energiepolitik verfolgt. Eine Einschränkung allfälliger Grundrechte ist nicht ersichtlich bzw. derartig gering, dass diese ohne weiteres als Verhältnismässig qualifiziert werden kann.

16 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT BERGBAUFIRMEN

16.1 Fragestellung

Gemäss Ziff. 3.1 lit. e. des vorliegenden Auftrages ist sodann folgende Frage zu beantworten:

Kann der Bund vor dem Hintergrund der bestehenden Verfassungsgrundlage von Bergbaufirmen, als Voraussetzung für ihre Niederlassung in der Schweiz, verlangen, dass sie einen Umweltbericht verfassen und darlegen, dass sie die internationalen Richtlinien (z.B. OECD-Richtlinien) einhalten?

¹⁶¹ Jagmetti, a.a.O., Rz. 8202.

16.2 Allgemeines

Eine Massnahme, welche Bergbauunternehmen mit Sitz in der Schweiz dazu verpflichten soll, dass sie einen Umweltbericht verfassen und darlegen, dass sie internationale Richtlinien¹⁶² einhalten, ist eine umweltpolitische Massnahme, welche ihre Wirkung im Ausland entfaltet. Dabei sollen in der Schweiz ansässige multinationale Konzerne mittels einer gesetzlichen Regelung dazu gebracht werden, dass sie in ihren Abbaugebieten im Ausland bzw. den durch ihre Tochterfirmen bewirtschafteten ausländischen Abbaugebieten internationale Richtlinien über den Umweltschutz einhalten.

Um die Verfassungsmässigkeit einer derartigen Massnahme beurteilen zu können, gilt es zunächst deren Umsetzung zu konkretisieren. Eine solche könnte dabei folgenden Inhalt haben: In erster Linie soll den betroffenen Unternehmen vorgeschrieben werden, dass sie in ihren Abbaugebieten periodisch interne Audits durchführen und mittels eines Umweltberichts, welcher den zuständigen Behörden in der Schweiz einzureichen ist, nachweisen, dass sie die internationalen Richtlinien im Bereich des Umweltschutzes (z.B. OECD-Richtlinien) einhalten. Für den Fall, dass die zuständigen Behörden begründeten Verdacht auf einen Verstoß gegen die massgeblichen internationalen Richtlinien hegen, sollen diese die Möglichkeit haben, dem betreffenden Unternehmen die Durchführung eines externen Audits vorzuschreiben. Dabei wird der Auditor vom Unternehmen ausgewählt und muss aber von den zuständigen Behörden genehmigt werden. Als Sanktion für einen Verstoß gegen diese Vorschriften könnte beispielsweise eine Bussenregelung zur Anwendung gelangen.

16.3 Bundeskompetenz

Art. 74 Abs. 1 BV räumt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen ein¹⁶³.

Da die vorliegende Massnahme den Schutz der Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen im Ausland zum Ziel hat, stellt sich in erster Linie die Frage nach dem räumlichen Geltungsbereich von Art. 74 BV.

Im Bereich des öffentlichen Rechts ist grundsätzlich das sogenannte Territorialitätsprinzip massgebend. Es besagt, dass öffentliches Recht nur in

¹⁶² OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2011, Kapitel VI. Umwelt, S. 49ff.

¹⁶³ Die Frage, ob eine derartige Massnahme unter Bezugnahme auf den Schutz der Menschenrechte angeordnet werden könnte, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchungen.

dem Staat Rechtswirkung entfaltet, in dem es erlassen wurde¹⁶⁴. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann das schweizerische öffentliche Recht gemäss dem sog. Auswirkungsprinzip unter Umständen auch ohne eine diesbezügliche Norm auf Sachverhalte Anwendung finden, die sich zwar im Ausland zutragen, aber in einem ausreichenden Mass auf dem Territorium der Schweiz auswirken¹⁶⁵. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, kann schweizerisches öffentliches Recht auf Sachverhalte, die sich im Ausland zutragen, nur Anwendung finden, wenn sich dies aus einer Norm hinreichend klar ergibt. Der räumliche Anwendungsbereich von Normen des öffentlichen Rechts beurteilt sich grundsätzlich nach ihrem Sinn und Zweck, es sei denn, aus einer Norm des höherrangigen Rechts, etwa des Verfassungs- oder des Völkerrechts, ergebe sich, dass die gesetzlichen Bestimmungen nicht ausserhalb des Territoriums des Gemeinwesens, das sie erlassen hat, Anwendung finden können¹⁶⁶.

Da die Massnahme den Umweltschutz im Ausland zum Ziel hat, findet das Auswirkungsprinzip vorliegend keine Anwendung. Darüber hinaus sind weder dem Wortlaut von Art. 74 BV noch der Literatur im Bereich des Umweltrechts Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich im Ausland zu entnehmen. Dass der Bund sich auch für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen im Ausland einsetzen kann, ist einzig Art. 54 Abs. 2 BV zu entnehmen.

Der skizzierten Rechtsprechung des Bundesgerichts ist zu entnehmen, dass es grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist, dass schweizerisches öffentliches Recht auch auf Sachverhalte Anwendung finden kann, die sich im Ausland zutragen. Auch wenn dem Wortlaut von Art. 74 BV keine Aussage zum räumlichen Geltungsbereich entnommen werden kann, so kann die Verfassungsbestimmung dennoch nicht so verstanden werden, dass sich der Anwendungsbereich der gestützt auf sie erlassenen gesetzlichen Bestimmungen grundsätzlich auf das Inland zu beschränken hat.

Dass dem Bund gestützt auf Art. 74 Abs. 1 BV eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes zusteht, muss unseres Erachtens deshalb auch bedeuten, dass der Bund auch den räumlichen Geltungsbereich des Umweltschutzrechts festlegen darf. Mithin kann der Bund auf gesetzlicher Ebene vorsehen, dass gewisse Umweltschutzmassnahmen ihre Wirkung im Ausland entfalten. Wobei sich der Gesetzgeber an die Vorgaben des Völkerrechts und der massgeblichen völkerrechtlichen

¹⁶⁴ Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 357; BGE 133 II 331, Erw. 6.1.

¹⁶⁵ vgl. BGE 133 II 331, E. 6; BGE 93 II 192 E. 3 S. 196; Thomas Merkli, Das Territorialitätsprinzip und seine Ausnahmen, in: XIII. Treffen der obersten Verwaltungsgerichtshöfe Österreichs, Deutschlands, des Fürstentums Liechtenstein und der Schweiz, Vaduz 2002, Landesbericht der Schweiz, S. 8 ff., 20, mit Hinweisen.

¹⁶⁶ BGE 133 II 331, Erw. 6.1.

Vereinbarungen zu halten hat¹⁶⁷. (Zur Illustration sei an dieser Stelle erwähnt, dass beispielsweise das CO₂-Gesetz (welches sich auch auf Art. 74 BV abstützt) darauf abzielt, die globalen Auswirkungen des Treibhausgaseffekts einzudämmen, und nicht nur das Klima in der Schweiz schützen will und kann.)

Insofern als die vorliegende Massnahme neben dem Schutz der Umwelt auch entwicklungspolitische Ziele verfolgt und die Einhaltung fundamentaler Menschenrechte¹⁶⁸ fördert, kann sich die Zuständigkeit des Bundes auch aus Art. 54 Abs. 1 BV ergeben. Art. 54 Abs. 1 BV enthält eine umfassende Kompetenz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten. Diese ermöglicht dem Bund unter anderem den Erlass innerstaatlicher Rechtssetzungsakte, wenn sie in Zusammenhang mit auswärtigen Angelegenheiten stehen. Zu den auswärtigen Angelegenheiten sind neben den Massnahmen der traditionellen Aussenpolitik auch die Stärkung der Menschenrechte und die Entwicklungszusammenarbeit zu zählen¹⁶⁹.

Im Übrigen hat der Bund mit Art. 30 Abs. 3 USG eine Regelung gestützt auf Art. 74 BV erlassen, welche zumindest indirekt den Umweltschutz im Ausland zum Ziel hat. Gemäss dieser Bestimmung müssen Abfälle umweltverträglich und, soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland entsorgt werden. Im Unterschied zur hier interessierenden Massnahmen ist der Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs mit gefährlichen Abfällen jedoch auch auf völkerrechtlicher Ebene geregelt. Für die Schweiz ist in diesem Bereich das Basler Übereinkommen¹⁷⁰ massgebend. Dieses statuiert ebenfalls die Grundsätze der Inlandentsorgung und der Entsorgungsautarkie.

Darüber hinaus enthalten auch andere Rechtsbereiche gesetzliche Regelungen mit einem gewissen Auslandsbezug. Zu erwähnen ist beispielsweise der Bereich des Strafrechts. Auch im Bereich des Strafrechts ist der massgebenden Verfassungsgrundlage (Art. 127 BV) keine Aussage zum räumlichen Geltungsbereich des Strafrechts zu entnehmen. Der Bund hat aber in Art. 3 ff. StGB den Anwendungsbereich des Gesetzes für Straftaten im Ausland festgelegt. Mit den Bestimmungen des Strafgesetzbuches vergleichbar ist auch Art. 19 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel (BetmG). Gemäss dieser Bestimmung sind auch diejenigen Personen für Widerhandlung

¹⁶⁷ Vgl. dazu nachstehend Ziff. 16.4.

¹⁶⁸ Teilweise bestehen bei gravierenden Verstössen gegen den Umweltschutz Verknüpfungen mit Menschenrechtsverletzungen. In diesen Fällen kann bereits ein wirksamer Schutz der Umwelt dazu beitragen, dass die Gefahr schwerer Verstösse gegen die Menschenrechte verringert wird.

¹⁶⁹ Ehrenzeller, SG Kommentar, 2. Auflage 2008, N 4 zu Art. 54 BV; vgl. auch Ziff. 5.1.1 des erläuternden Berichts zum Entwurf des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen, Bundesamt für Justiz, 5. September 2011.

¹⁷⁰ Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (mit Anlagen).

gen gegen Art. 19 Abs. 1 und 2 BetrG strafbar, welche die Handlung im Ausland begangen haben.

Des Weiteren enthält auch das Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz) in Art. 2 Abs. 3 eine entsprechende Aussage zum räumlichen Geltungsbereich. Demnach ist das Gesetz auf Sachverhalte anwendbar, die sich in der Schweiz auswirken, auch wenn sie im Ausland veranlasst werden.

Da der Bund gestützt auf Art. 74 BV den räumlichen Geltungsbereich des Umweltschutzrechts selber festlegen kann, kann er auch gestützt auf diese Verfassungsbestimmung eine Regelung erlassen, welche von Bergbaufirmen verlangt, dass diese Umweltberichte verfassen und darlegen, dass sie die internationale Richtlinien (z.B. OECD-Richtlinien) einhalten.

16.4 Völkerrechtliche Zulässigkeit

Die vorstehend in Ziff. 16.2 skizzierte Massnahme sieht keine Ausübung staatlicher Funktionen auf fremdem Hoheitsgebiet vor. Vielmehr handelt es sich um eine Regelung, deren Tatbestand sich im Ausland verwirklicht (Umweltschutz) wobei der Anknüpfungspunkt im Inland ist (Niederlassung in der Schweiz) und die Sanktionierung (z.B. Busse) ebenfalls im Inland erfolgt. Es handelt sich dabei um eine sog. Bestimmung mit extraterritorialer Wirkung.

Demgegenüber bliebe es den Staaten aus völkerrechtlicher Sicht verwehrt, solche Vorschriften in anderen Staaten ohne deren Einwilligung durchzusetzen. Dies wäre eine Ausübung von Hoheitsgewalt in einem anderen Staat, was gegen das Prinzip der territorialen Integrität verstösst.

Das Völkerrecht erlaubt es den Staaten nicht, den Geltungsbereich ihrer Rechtsordnung nach Belieben über die staatlichen Grenzen hinaus zu erstrecken. Die Regelung von Sachverhalten stützt sich dabei i.d.R. auf das Territorialitätsprinzip¹⁷¹. Da die Souveränität eines Staates auf sein Hoheitsgebiet beschränkt ist, ist sein öffentliches Recht grundsätzlich nur auf Sachverhalte anwendbar, die sich in seinem Gebiet zutragen.

Aus völkerrechtlicher Sicht dürfen Staaten Bestimmungen mit extraterritorialer Wirkung nur erlassen, wenn im betroffenen Rechtsbereich kein völkerrechtliches Verbot existiert, und überdies ein genügender und überwiegender Anknüpfungspunkt¹⁷² für eine solche Rechtssetzung vorhanden ist¹⁷³. Das

¹⁷¹ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 357; BGE 133 II 331, Erw. 6.1.

¹⁷² Entsprechende Anknüpfungspunkte bilden etwa der Wohnsitz, die Niederlassung oder der Aufenthalt (Fürsorge, Einkommenssteuern usw.), der Ort der gelegenen Sache (Baurecht,

Völkerrecht anerkennt dabei insbesondere das Territorialitäts- und das Personalitätsprinzip als Anknüpfungspunkte, wobei sich bei letzterem etwa die Frage nach dem juristisch massgebenden Standort bzw. der Nationalität international operierender Unternehmen stellt. Juristische Personen haben zwar keine Staatsangehörigkeit im eigentlichen Sinne, aber eine „Staatszugehörigkeit“. Diese bildet ihrerseits ein Anknüpfungsmoment für die Ausübung nationaler Regelungsgewalt. Der schweizerische Gesetzgeber hat sich bei der Bestimmung des Status einer Gesellschaft grundsätzlich für die Inkorporationstheorie entschieden; die Sitztheorie gilt nur subsidiär^{174 175}. Aus völkerrechtlicher Sicht liegt jedoch auch unabhängig von der Staatszugehörigkeit eines Unternehmens ein ausreichendes Anknüpfungsmoment vor, wenn das Unternehmen seinen Sitz in dem betreffenden Staat hat¹⁷⁶.

Zur Beurteilung der Frage, ob ein Staat Bestimmungen erlassen darf, welche Vorgänge erfassen, die sich ausserhalb des Staatsgebietes zutragen, ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dabei sind das Gewicht der in Frage stehenden Interessen, die Qualität des Anknüpfungspunktes und die Auswirkungen auf den betroffenen Staat zu berücksichtigen. Im Allgemeinen wird eine Pflicht zur zurückhaltenden schonenden Ausübung extraterritorialer Kompetenzen angenommen¹⁷⁷.

Aus völkerrechtlicher Sicht ist in der hier zu beurteilenden Massnahme kein eigentlicher Eingriff in die Souveränität eines fremden Staates zu sehen. Zumal es sich um eine Regelung handelt, deren Tatbestand sich zwar im Ausland

Grundstücksteuer), der Ort der Ausübung einer Tätigkeit (Einkommenssteuer von Ausländern) oder das Bürgerrecht (politische Rechte usw.).

¹⁷³ Jürg Paul Müller / Luzius Wildhaber, Praxis des Völkerrechts, 3. Aufl., Bern 2001, S. 375.

¹⁷⁴ Nach der den anglo-amerikanischen Rechtskreis dominierenden Gründungs- bzw. Inkorporationstheorie wird eine juristische Person unabhängig von ihrem tatsächlichen Sitz dem Staat zugerechnet, nach dessen Recht sie gegründet wurde. Nach der Sitztheorie gehören grenzüberschreitend agierende Unternehmen jenem Staat an, in dem sich ihr effektives Zentrum befindet. Nach der sogenannten Kontrolltheorie wird die Staatszugehörigkeit des Unternehmens nach der Staatsangehörigkeit der Mehrheit der Inhaber des Unternehmens bestimmt.

¹⁷⁵ Thomas Merkli, a.a.O., S. 7, mit Hinweisen.

¹⁷⁶ Astrid Epiney: Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz: zu dem den EG-Mitgliedstaaten verbleibenden Handlungsspielraum im Europäischen Umweltschutzrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit, 1992, S. 46.

¹⁷⁷ Müller/Wildhaber, a.a.O., S. 375.

verwirklicht, aber deren Anknüpfungspunkt (Niederlassung in der Schweiz) im Inland liegt und deren Sanktionsfolge (z.B. Busse) ebenfalls in der Schweiz eintritt. Der blosse Erlass einer derartigen Vorschrift verletzt in der Regel die Souveränität anderer Staaten nicht¹⁷⁸. Dies ergibt sich aus der Befugnis der Staaten, beim Erlass von Rechtsvorschriften ausser an ihre Gebietshoheit auch an ihre Personalhoheit anzuknüpfen, und so Regeln zu erlassen, die gegebenenfalls auch im Ausland Geltung beanspruchen können. Voraussetzung für die völkerrechtliche Zulässigkeit solcher Normen ist allerdings wie erwähnt ein irgendwie gearteter Anknüpfungspunkt¹⁷⁹. Dieser ist im vorliegenden Fall dadurch gegeben, dass das Unternehmen eine Niederlassung bzw. seinen Sitz in der Schweiz hat.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob ein Staat einer bei ihm niedergelassenen Muttergesellschaft vorschreiben darf, was nur durch die ihm Ausland ansässige Tochtergesellschaft verwirklicht werden kann, oder ob er umgekehrt an die inländische Tochtergesellschaft adressieren darf, was erst durch die ausländische Muttergesellschaft zu befolgen wäre. Hier dürfte die wirtschaftliche Gruppeneinheit zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft aus völkerrechtlicher Sicht keinen ausreichenden Anknüpfungspunkt darstellen¹⁸⁰. Aus diesem Grund steht dem Staat, der die Vorschriften erlässt, auch kein Mittel zur Durchsetzung dieser Vorschriften zur Verfügung, um das im Ausland ansässige Tochterunternehmen zu einem Tun oder Unterlassen zu verpflichten¹⁸¹. Letztendlich wird die Möglichkeit des Erlasses einer solchen Regelung vom Verhältnis der Tochter zur Muttergesellschaft abhängen¹⁸². Denkbar ist aber auch, dass sich das ausländische Unternehmen auch ohne die Drohung einer zwangsweisen Durchsetzung an die entsprechenden Vorschriften hält.

16.5 Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen:

Die vorliegende Massnahme schränkt die betroffenen Unternehmen in ihrer **Wirtschaftsfreiheit** gemäss Art. 27 BV ein. Werden verbindliche Anforderungen an den Bergbau definiert, so wird damit das Recht des Einzelnen,

¹⁷⁸ Astrid Epiney, a.a.O., S. 46.

¹⁷⁹ Astrid Epiney, a.a.O., S. 46.

¹⁸⁰ Astrid Epiney, a.a.O., S. 47; Rolf Bär, Extraterritoriale Wirkung von Gesetzen, in: Die schweizerische Rechtsordnung in ihren internationalen Bezügen, Festgabe zum schweizerischen Juristentag 1988; ZBJV 1988 S. 25f.; Matthias Herdegen, Völkerrecht, 7. Auflage 2008, §26, N 10: Demnach wird das aktive Personalitätsprinzip überspannt, wenn nationale Verbotsregelungen auch auf Tochterunternehmen inländischer Gesellschaften erstreckt werden, obwohl diese ihren Sitz im Ausland haben.

¹⁸¹ Astrid Epiney, a.a.O., S. 47.

¹⁸² Astrid Epiney, a.a.O., S. 48.

uneingeschränkt von staatlichen Massnahmen jede privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit frei auszuüben, in einem gewissen Umfang eingeschränkt.

Art. 94 BV statuiert zudem den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit als institutionelle Funktion. Die Bestimmung verlangt, dass Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, eines Vorbehalts in der Bundesverfassung bedürfen. Grundsatzwidrige Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind aber nur solche, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige zu sichern oder zu begünstigen¹⁸³.

Die vorliegende Massnahme kann zwar in einem gewissen Ausmass Auswirkungen auf die Konkurrenzverhältnisse in den betreffenden Wirtschaftszweigen haben. Ihr Zweck besteht jedoch nicht in der Steuerung des Wettbewerbes, vielmehr dienen sie dem Umweltschutz und der Nachhaltigkeit. Deshalb handelt es sich hierbei um grundsatzkonforme Einschränkungen, die den Anforderungen von Art. 36 BV (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) entsprechen müssen. Zudem muss bei derartigen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit die Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten gewahrt sein¹⁸⁴.

Ein Verstoss gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten ist nicht ersichtlich zumal sich die Regelung an alle Bergbauunternehmen, welche Rohstoffe im Ausland abbauen, richten würde. Zudem zielt diese Massnahme auf die Einhaltung eines Mindeststandards im Bereich des Umweltschutzes ab. Dieser Mindeststandard wird von Unternehmen, welche ihre Rohstoffe in der Schweiz bzw. in den OECD-Staaten abbauen, infolge der in den dort geltenden strengeren Umweltschutzbestimmungen ohne Weiteres eingehalten.

Wie bereits erwähnt verfolgt die vorliegende Massnahme das öffentliche Interesse des Umweltschutzes. Ob die hier zu beurteilende Massnahme gemäss Art. 36 Abs. 3 BV als verhältnismässig zu qualifizieren ist, hängt nicht zuletzt auch davon ab, welche Sanktionen dem Unternehmen, welches gegen die ihm auferlegten Anforderungen an den Umweltschutz verstösst, drohen. Eine Sanktion wäre unseres Erachtens dann als verhältnismässig zu beurteilen, wenn sie bezüglich ihrer Eingriffsintensität den Sanktionen gegenüber rein inländischen Unternehmen in ähnlich gelagerten Fällen entspricht.

¹⁸³ Häfelin/Haller, a.a.O, N. 622 und 657ff.

¹⁸⁴ Häfelin/Haller, a.a.O, N. 676ff.

17 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON BUNDESRECHTLICHEN REGELUNGEN IM BEREICH DER INVERKEHRSETZUNG VON PRODUKTEN MIT HOHER UMWELTBELASTUNG

17.1 Fragestellung

Im Rahmen des vorliegenden Auftrages ist sodann folgende Frage zu beantworten:

Kann der Bund vor dem Hintergrund der bestehenden Verfassungsgrundlage Produktevorschriften bzw. Anforderungen an die Produktion und den Anbau von Produkten festlegen, welche dazu führen, dass die Inverkehrsetzung von bestimmten Produkten mit hoher Umweltbelastung eingeschränkt bzw. verboten wird?

17.2 Allgemeines

Durch den Erlass von Produkte- bzw. Produktionsvorschriften soll erreicht werden, dass bestimmte Produkte, deren Anbau- resp. Herstellungsmethoden im Ausland hohe Umweltbelastungen mit sich bringen, in der Schweiz nicht in Verkehr gesetzt werden dürfen. Zu denken ist dabei beispielsweise an Vorschriften, welche die Inverkehrsetzung bzw. den Import von nicht nachhaltig angebautem Soja oder von Torf einschränken. Die Vorschriften haben dabei zum Ziel, Umweltbelastungen im Ausland beispielsweise in der Form von Regenwaldrodung, Bodenbelastungen oder CO₂-Emissionen zu reduzieren bzw. eine „Förderung“ derartiger Umweltbelastungen durch den Verkauf dieser Produkte mit hoher Umweltbelastung zu unterbinden.

So werden beispielsweise in tropischen Ländern für den Anbau von Soja und weiteren Produkten Brandrodungen von Regenwaldflächen durchgeführt. Dies führt zur Freisetzung grosser Mengen CO₂, zu einer erhöhten Luftverschmutzung durch Russ und andere gesundheitsschädliche Abgase wie Stickoxide, Aerosole oder Dioxine und zu einem Verlust an Artenvielfalt. Beim Anbau in gemässigten Klimazonen wirken sich die teils intensive Düngung und die mechanische Bearbeitung des Bodens negativ auf die Umwelt aus. Der Abbau von Torf führt zur Zerstörung von Moorlandschaften und einer erheblichen Freisetzung von CO₂. Auch bei der konventionellen Produktion von pflanzlichen Rohstoffen für die Textilherstellung wird die Umwelt stark belastet, u.a. durch den Einsatz von Insektiziden und Pestiziden sowie den grossen Wasserverbrauch.

17.3 Bundeskompetenz

Produktvorschriften und Anforderungen an die Produktion, den Anbau bzw. Abbau von Produkten, welche dazu führen, dass die Inverkehrsetzung bzw. der Import von bestimmten Produkten mit hoher Umweltbelastung eingeschränkt bzw. verboten wird, bezwecken den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen i.S.v. Art. 74 Abs. 1 BV. Darüber hinaus können diese Vorschriften aber auch den Schutz des Waldes (Art. 77 BV) oder den Schutz und die haushälterische Nutzung von Wasser (Art. 76 BV) zum Ziel haben. Bei den hier zur Diskussion stehenden Produkten (Soja, Textilien, Torf, etc.) dürfte aber in der Regel der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen im Vordergrund stehen (Reduktion von CO₂-Emissionen, weiterer schädlicher Emissionen, Bodenbelastungen, Schutz der Artenvielfalt etc.). Insofern lassen sich die entsprechenden Massnahmen ohne Weiteres auf Art. 74 Abs. 1 BV abstützen.

Wie bei den in Kap. 16 untersuchten Massnahmen haben auch die vorliegenden i.d.R. den Umweltschutz im Ausland und somit den Schutz von Rechtsgütern ausserhalb des eigenen Hoheitsbereiches zum Ziel. Bezüglich des räumlichen Geltungsbereiches von Art. 74 BV kann deshalb im Grundsatz auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden¹⁸⁵. Im Unterschied zu den Anforderungen an Bergbauunternehmen geht es hier jedoch nicht um die Anordnung bzw. Verpflichtung zur Einhaltung von Umweltstandards im Ausland. Die hier interessierenden Massnahmen erweisen sich vielmehr als solche zur Verhinderung der „indirekten Verursachung“ von Umweltbelastungen im Ausland durch Handlungen in der Schweiz bzw. als Beitrag der Schweiz zur globalen Gesamtverantwortung im Bereich des Umweltschutzes.

Die Besonderheit derartiger Produkte- und Produktionsvorschriften besteht darin, dass sie in erster Linie auf eine Reduktion bestimmter „Produktions-Externalitäten“ im Ausland abzielen. Es handelt sich dabei um Umwelteinwirkungen, welche u.a. während der Kultivierung des Landes, dem Abbau natürlicher Ressourcen und der Herstellung von Gütern entstehen.

Im Gegensatz dazu zielen die in der Schweiz existierenden umweltschutzorientierten Produkte- und Produktionsvorschriften, welche auch von ausländischen Herstellern und Produzenten zu beachten sind, i.d.R. auf die Reduktion von „Konsum-Externalitäten“ ab¹⁸⁶. Zu nennen sind beispielsweise das Inverkehrsetzungsverbot für kurzlebige Produkte (Art. 30a lit. a USG) oder für gefährliche Stoffe (Art. 29 USG).

¹⁸⁵ vgl. vorstehend Kap. 16.3.

¹⁸⁶ Dabei handelt es sich um Externalitäten, welche während dem Transport, dem Verkauf, dem Konsum oder der Entsorgung eines Produktes auftreten.

Das Umweltschutzgesetz enthält mit Art. 30a lit. a USG eine Bestimmung wonach der Bundesrat das Inverkehrbringen bestimmter Produkte verbieten kann. Das Verbot betrifft dabei Produkte, d.h. die Erzeugnisse von Verarbeitungs- oder Herstellungsprozessen, welche für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind. Diese Regelung zielt dabei darauf ab, dass in der Schweiz möglichst wenig Abfall anfällt. Diese Verbote und Einschränkungen beziehen sich im Sinne des Territorialitätsprinzips zwar nur auf das Inverkehrbringen im Inland, erfassen damit aber auch den Import¹⁸⁷.

Eine ähnliche Regelung ist auch der Lebensmittelgesetzgebung zu entnehmen. Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) erfasst das Gesetz das Herstellen, Behandeln, Lagern, Transportieren und Abgeben von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen. Es erfasst auch die landwirtschaftliche Produktion, soweit sie der Herstellung von Lebensmitteln dient (Art. 2 Abs. 2 LMG). In Abs. 3 dieser Bestimmung ist zudem festgehalten, dass für importierte Nahrungsmittel die gleichen Bestimmungen gelten, soweit nicht Verpflichtungen aus internationalen Abkommen entgegenstehen. Nach Art. 9 LMG kann der Bundesrat bestimmte Stoffe und Verfahren (dazu gehören u.a. auch landwirtschaftliche Produktionsverfahren) einschränken oder verbieten, wenn nach den aktuellen Erkenntnissen der Wissenschaft eine Gesundheitsgefährdung nicht ausgeschlossen werden kann. Diese Ermächtigung dient, im Gegensatz zu den hier interessierenden Produktvorschriften, ausschliesslich dem Schutz der Gesundheit der Konsumenten in der Schweiz. Der Schutz von Rechtsgütern, welche im Herstellungs- oder Behandlungsverfahren gefährdet werden, liegt ausserhalb des Normzwecks.

Wie bereits in Kap. 16 festgehalten kann der Bund gestützt auf Art. 74 BV den räumlichen Geltungsbereich des Umweltschutzrechts auf gesetzlicher Ebene festlegen und vorsehen, dass gewisse Massnahmen den Schutz der Umwelt im Ausland zum Ziel haben. Somit kann er auch gestützt auf diese Verfassungsbestimmung Produktvorschriften und Anforderungen an die Produktion, den Anbau bzw. Abbau von Produkten erlassen, welche dazu führen, dass die Inverkehrsetzung bzw. der Import von bestimmten Produkten mit hoher Umweltbelastung eingeschränkt bzw. verboten wird. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass sich der Gesetzgeber an die Vorgaben des Völkerrechts und der massgeblichen völkerrechtlichen Vereinbarungen zu halten hat¹⁸⁸.

Für den Fall, dass die Massnahme in erster Linie die Verminderung von CO₂-Emissionen zum Ziel hat, kann der Bund auch unabhängig von der vorstehend dargelegten Auffassung, gestützt auf Art. 74 BV gesetzliche Regelungen

¹⁸⁷ Brunner, Kommentar zum USG, N 16 zu Art. 30a.

¹⁸⁸ Vgl. dazu nachstehend Ziff. 17.4.

erlassen, welche die Reduktion von CO₂-Emissionen im Ausland bezwecken. Die Freisetzung von CO₂ im Ausland führt aufgrund der globalen Wirkung des Gases zu schädlichen Einwirkungen in der Schweiz. Sofern Vorschriften, welche beispielsweise eine Einschränkung der Inverkehrsetzung bzw. des Importes von nicht nachhaltig angebautem Soja oder von Torf vorsehen, in erster Linie darauf abzielen, die Freisetzung von CO₂ zu vermeiden, können sie ohne weiteres gestützt auf Art. 74 Abs. 2 BV erlassen werden. Jedoch hat sich der Gesetzgeber auch hier an die Vorgaben des Völkerrechts und der massgeblichen völkerrechtlichen Vereinbarungen zu halten.

17.4 Völkerrecht und internationales Handelsrecht

Wie bereits vorstehend festgehalten bezwecken die skizzierten Produkte- bzw. Produktionsvorschriften den Schutz von Rechtsgütern (Umweltschutz und Ressourcenschonung) ausserhalb des eigenen Hoheitsbereiches. Anders als bei der in Ziff. 16 untersuchten Massnahme kann es bei Handelsbeschränkungen der vorliegenden Art für die Zulässigkeit zum Erlass einer Regelung nicht darauf ankommen, ob ein ausreichender Anknüpfungspunkt gegeben ist, da bei der Einfuhr von Produkten der erforderliche Binnenbezug stets vorliegt¹⁸⁹.

Weil die zu prüfenden Produkte- bzw. Produktionsvorschriften den Import bestimmter Produkte aus umweltpolitischen Motiven einschränken bzw. verbieten, ist deren Zulässigkeit vor dem Hintergrund des Welthandelsrechts zu prüfen. Massgebend sind dabei das GATT¹⁹⁰ und das „Agreement on Technical Barriers to Trade“ (TBT-Abkommen)¹⁹¹.

Bezüglich der Zulässigkeit nach GATT stellt sich, wie bereits vorstehend in Ziff. 13.3 festgehalten, auch hier die Frage, ob Staaten gestützt auf Art. XX lit. b¹⁹² und lit. g GATT¹⁹³ Massnahmen ergreifen dürfen, wenn die Schutzmassnahme ihre Wirkung auf fremden Hoheitsgebiet entfaltet. Ohne diese Frage vorliegend genauer zu untersuchen, kann festgehalten werden, dass derartige Schutzmassnahmen, die „fremden“ Gütern dienen, generell daran zu messen sind, ob sie zur Erreichung des Schutzziels geeignet und erforderlich sind, und ob sie

¹⁸⁹ Hans Rudolf Trüeb, Umweltrecht in der WTO, 2001, S. 355.

¹⁹⁰ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), SR.0.632.21, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. August 1966.

¹⁹¹ Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, Anhang 1A.6 zum WTO-Übereinkommen (SR.0.632.20).

¹⁹² Massnahmen, die für den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses erforderlich sind.

¹⁹³ Massnahmen zum Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht, wenn solche Massnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauchs durchgeführt werden.

importierte gegenüber inländischen Erzeugnissen zurückstellen, indem sie willkürliche Unterscheidungen treffen oder die ausländischen Anbieter in anderer Weise im Wettbewerb benachteiligen¹⁹⁴.

Soweit bei Regelungen auch technikbezogene Produktionsanforderungen oder Produkthanforderungen in Betracht kommen, dürfte auch das mit dem GATT verknüpfte TBT-Abkommen zur Anwendung kommen. Das TBT-Abkommen erfasst technische Vorschriften, welche sich auf das Produkt (Beschaffenheit, Verpackung, Beschriftung), auf die Konformitätsbewertung (Prüfungen, Inspektionen, Zertifizierungen) oder die Zulassung von Produkten beziehen. Ebenfalls erfasst werden Vorschriften und Normen über Herstellungsverfahren und Produktionsmethoden, soweit sich diese auf die Merkmale des Erzeugnisses beziehen. Die vom Abkommen erfassten Produktvorschriften dürfen nur insoweit erlassen werden, als diese für die Verwirklichung der in Art. 2.2 des Abkommens genannten Ziele unbedingt notwendig sind. Als solches Ziel ist der mit der Produkthanforderungsregelung verfolgte Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Tieren und Pflanzen oder der Umwelt genannt. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit handelsbeschränkender technischer Vorschriften ist eine Abwägung zwischen dem Grad der Handelsbeschränkung und der Bedeutung des verfolgten Ziels vorzunehmen. In diesem Rahmen ist die Zulässigkeit der Regelung anhand der konkreten technischen Produkthanforderungen für bestimmte Produktgruppen im Einzelfall zu prüfen¹⁹⁵.

Vor diesem Hintergrund wären die einzelnen konkreten Produkte- bzw. Produktionsvorschriften im Sinne der vorstehenden Ausführungen auf ihre Zulässigkeit im Detail nach GATT und TBT-Abkommen zu überprüfen¹⁹⁶.

17.5 Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse

Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle noch auf die Regelung im Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) hinzuweisen. Produkte- bzw. Produktionsvorschriften können sich als technische Handelshemmnisse im Sinne des THG erweisen. Diese sind gemäss Art. 4 Abs. 1 THG grundsätzlich zu vermeiden. Einschränkungen sind dann mit dem darin verankerten Freihandelsprinzip vereinbar, wenn sie auf überwiegenden öffentlichen Interessen im Sinne von Art. 4 Abs. 3 lit. a. i.V.m. Abs. 4 lit. c THG beruhen und sie zusätzlich dem auf dem GATT-/WTO-Abkommen gründenden

¹⁹⁴ Hans Rudolf Trüeb, a.a.O., S. 358; Alexander Rossnagel/Joachim Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, S. 137.

¹⁹⁵ Rossnagel/Sanden, a.a.O., S. 138.

¹⁹⁶ In seiner Antwort vom 15. März 2010 auf die Interpellation von Verena Diener betreffend Torfimporte in die Schweiz (10.3106) hielt der Bundesrat fest, dass ein Importverbot von Torf vor dem Hintergrund von Art. XX GATT an relative hohe Anforderungen geknüpft wäre.

Nichtdiskriminierungsgebot gemäss Art. 4 Abs. 3 lit. b THG genügen und verhältnismässig sind (Art. 4 Abs. 3 lit. c).

Zu beachten ist jedoch auch die Regelung in Art. 16a Abs. 1 THG (einseitige Anwendung des „Cassis-de-Dijon-Prinzips“) für Produkte, welche aus der EU importiert werden.

17.6 Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen

Die Produkte- bzw. Produktionsvorschriften können die betroffenen Unternehmen in ihrer **Wirtschaftsfreiheit** gemäss Art. 27 BV einschränken.

Die vorliegende Massnahme kann zwar in einem gewissen Ausmass Auswirkungen auf die Konkurrenzverhältnisse in den betreffenden Wirtschaftszweigen haben. Ihr Zweck besteht jedoch nicht in der Steuerung des Wettbewerbes, vielmehr dienen sie dem Umweltschutz und der Nachhaltigkeit. Deshalb handelt es sich hierbei um grundsatzkonforme Einschränkungen, die den Anforderungen von Art. 36 BV (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) entsprechen müssen.

Auch ein Verstoss gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten ist nicht ersichtlich, zumal sich die Produkte- bzw. Produktionsvorschriften und daraus resultierende Importeinschränkungen gleichermassen an alle Betroffenen richten würden.

Wie bereits erwähnt verfolgen die Vorschriften das öffentliche Interesse des Umweltschutzes. Eine konkrete Produkte- bzw. Produktionsregelung dürfte dann als verhältnismässig qualifiziert werden, wenn sie auch einer rechtlichen Überprüfung nach GATT und TBT-Abkommen stand hält¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Vgl. dazu vorstehend Ziff. 17.4.