

Beatrice Wagner Pfeifer

Dr. iur., Titularprofessorin für öffentliches Recht an der Universität Basel
Advokatin, eingetragen im Anwaltsregister des Kantons Basel-Stadt

Umweltrecht

Allgemeine Grundlagen

Handbuch zu Immissionsschutz, UVP,
Umwelt-Informationsansprüchen,
marktwirtschaftlichen Instrumenten u.a.

Inhaltsverzeichnis

I.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	1
1.	Entstehungsgeschichte	2
2.	Bundesverfassung vom 18. April 1999	3
3.	Das verfassungsrechtliche Legalitätsprinzip im Umweltrecht	4
4.	Kompetenzen der Kantone	6
5.	Umweltschutzrechtliche Regelungsaufträge und staatliche Schutzpflichten	8
5.1	Grundrecht auf saubere Umwelt?	8
5.2	Staatliche Schutzpflichten unter der Europäischen Menschenrechtskonvention	10
II.	Grundprinzipien des Umweltrechts	13
1.	Allgemeine Vorbemerkungen	15
2.	Das Nachhaltigkeitsprinzip	16
2.1	Sustainable Development und Drei-Säulen-Modell	16
2.2	Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates	18
2.3	Globaler Umweltfonds: Finanzierungsinstrument für internationale Umweltabkommen	20
2.4	Rechtliche Wirkungen des Nachhaltigkeitsprinzips	21
3.	Das Vorsorgeprinzip	23
3.1	Umweltvorsorge und Gefahrenabwehr	23
3.2	Rechtliche Wirkungen des Vorsorgeprinzips	25
4.	Das Verursacherprinzip	26
4.1	Umweltökonomische Theorien zur Internalisierung externer Effekte	26
4.2	Rechtliche Wirkungen des Verursacherprinzips	28
4.3	Begriff des Verursachers	30
4.4	Umsetzung mittels Abgaben	31
a)	Umweltbezogene Abgaben	31
aa)	Kausalabgaben	31
bb)	Lenkungsabgaben	32
cc)	Kostenanlastungssteuern	34
dd)	Kausalabgaben mit «qualifizierter Gruppenäquivalenz»	34
b)	Abgaberegulungen im USG und GSchG	36
aa)	Gebühren für Bewilligungen und staatliche Dienstleistungen (Art. 48 USG)	36
bb)	Beiträge und Gebühren für Abfallanlagen (Art. 32a USG)	37
cc)	Kosten für Strassenunterhalt/-reinigung und Abfallentsorgung im öffentlichen Raum (Art. 32, 32a USG)	39
dd)	Vorgezogene Abfallentsorgungsgebühr (Art. 32a ^{bis} USG)	40
ee)	Abgabe zur Finanzierung von Kosten der Altlastensanierung (Art. 32e USG)	41
ff)	Abwasserreinigungsanlagen (Art. 60a GSchG)	43
gg)	Gebühren für staatliche Dienstleistungen im Gewässerschutzrecht (Art. 3a, 55 GSchG)	46

4.5	Kostenüberbindung nach polizeirechtlichem Störerprinzip	47
	a) Antizipierte Ersatzvornahme (Art. 59 USG; Art. 54 GSchG)	47
	b) Weitere Anwendungen des polizeirechtlichen Störerprinzips	50
	aa) Kostenpflicht der Veranlasser von Verkehrs- und Parkierungsproblemen	50
	bb) Zweckveranlasser von Abfallentsorgungsmassnahmen	51
	cc) Kostenpflicht bei baulichen Lärmschutzmassnahmen	52
	dd) Kostentragung bei Massnahmen des Katastrophenschutzes	53
5.	Das Kooperationsprinzip	54
5.1	Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (Art. 41a USG)	55
	a) Zusammenarbeit im Vollzug (Abs. 1)	55
	b) Förderung von Branchenvereinbarungen (Abs. 2)	56
	c) Prüfung freiwilliger Massnahmen vor Erlass von Ausführungsrecht (Abs. 3)	58
5.2	Vorschläge des Anlageninhabers zur Sanierung von Anlagen (Art. 16 Abs. 3 USG)	59
5.3	Auslagerung von Vollzugsaufgaben (Art. 43 USG)	60
5.4	Umweltzeichen und freiwillige Systeme zur Bewertung des betrieblichen Umweltschutzes (Art. 43a USG)	61
III.	Instrumente des Umweltrechts	63
1.	Polizeirechtliche Instrumente	65
1.1	Polizeibewilligung und Konzession	66
1.2	Festlegung von Grenzwerten	67
2.	Marktwirtschaftliche Instrumente	68
2.1	Zertifikate	69
2.2	Lenkungsabgaben	71
	a) Verfassungsmässigkeit	71
	b) Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (Art. 35a USG)	73
	c) Lenkungsabgabe auf dem Schwefelgehalt von Heizöl «Extraleicht» (Art. 35b USG)	77
	d) Lenkungsabgabe auf dem Schwefelgehalt von Benzin und Dieselöl (Art. 35b ^{bis} USG)	78
	e) Abgaben und andere Lenkungsinstrumente in umweltrechtsrelevanten Spezialerlassen	79
	aa) Verkehr	79
	bb) Energie	83
	cc) Wald	85
	dd) Pflanzenschutzmittel	85
2.3	Ökologische Steuerreform	86
3.	Freiwillige Massnahmen	86
3.1	Information, Beratung, Bildung und staatliche Vorreiterrolle	86
3.2	Selbstregulierung und Selbstkontrolle	87
	a) Selbstregulierung	87
	b) Selbstkontrolle	89
3.3	Umweltmanagement-Systeme (UMS)	90

3.4	Ökobilanzen und Ökolabels	93
	a) Ökobilanzen	93
	b) Ökolabels und Umweltzeichen	94
4.	Finanzhilfen	95
4.1	Forschungsaufträge und Technologiefolgen-Abschätzungen (Art. 49 Abs. 2 USG)	95
4.2	Förderung von Umwelttechnologien (Art. 49 Abs. 3 USG)	97
4.3	Förderung erneuerbarer Energien und von Energiesparmassnahmen	98
4.4	Fondsbeiträge und Steuervergünstigungen	99
4.5	Programmvereinbarungen mit den Kantonen im Umweltbereich	99
IV.	Planungsrechtliche Grundlagen	100
1.	Raumplanungsrecht	102
1.1	Zielsetzungen	102
1.2	Planungspflicht (Art. 2 RPG)	105
	a) Grundsatz der Planungspflicht für raumwirksame Tätigkeiten von Bund und Kantonen	105
	b) Konzepte und Sachpläne auf Bundesebene (Art. 13 RPG)	106
	c) Planungspflicht für Grossprojekte	108
	aa) Eidgenössische Plangenehmigungsverfahren	108
	bb) Planungspflicht bei kantonalen Projekten	110
1.3	Kantonales Instrumentarium (Art. 6–12, Art. 14–27 RPG)	111
	a) Richtplan (Art. 6–12 RPG)	112
	aa) Aufgaben	112
	bb) Rechtsnatur	113
	b) Nutzungsplan (Art. 4–21 RPG)	114
	aa) Zonenarten	114
	bb) Rechtsnatur und Rechtsschutz	122
	cc) Genehmigung des Nutzungsplans durch den Kanton	124
	dd) Revision	125
	c) Planungszonen (Art. 27 RPG)	127
	d) Sondernutzungspläne	128
	e) Baubewilligungen	129
	aa) Zonenkonforme Bauvorhaben (Art. 22 RPG)	129
	bb) Ausnahmegewilligungen für nicht zonenkonforme Vorhaben	133
1.4	Verhältnis von Ausnahmegewilligung und Planungspflicht	138
2.	Umweltrechtliches Planungsinstrumentarium	139
2.1	Massnahmenpläne des Luftreinhalterechts (Art. 44a USG, Art. 31–34 LRV)	140
2.2	Lärmschutz: Empfindlichkeitsstufen und Lärmbelastungskataster	140
2.3	Störfallvorsorge: Planerische Festlegung von Konsultationsbereichen	142
2.4	Gefahrenkarten	142
2.5	Bodenkartierung	144
2.6	Altlastenkataster	145
2.7	Gewässerschutzbereiche, Grundwasserschutzzonen und Gewässerräume	145

3.	Entschädigungspflichten infolge von ökologisch begründeten Nutzungseinschränkungen und Ausgleich von Planungsvorteilen	147
3.1	Enteignungsrechtliche Eingriffe	147
	a) Materielle Enteignung	147
	b) Formelle Enteignung	150
3.2	Mehrwertausgleich	151
	a) Planungsvorteile (Art. 5 RPG)	151
	b) Weitere Regelungen zum Vorteilsausgleich	152
V.	Immissionsschutz	153
1.	Zweistufiges Konzept der Emissionsbegrenzung an der Quelle	156
1.1	Rechtliche Grundlagen und Begriffsdefinitionen	156
1.2	Erste Stufe: Vorsorgliche Emissionsbegrenzung	157
1.3	Zweite Stufe: Verschärfte Emissionsbegrenzung	160
2.	Sanierung von Altanlagen (Art. 16–18 USG)	161
3.	Luftreinhaltung	165
3.1	Schutzziele und Begriffe	165
3.2	Kontrolle und Überwachung von Emissionen und Immissionen (Art. 12–16, 27–30 LRV)	167
	a) Bei Einzelanlagen	167
	b) Immissionsüberwachung durch die Kantone	168
	c) Nationales Beobachtungsnetz für Luftfremdstoffe (NABEL)	168
	d) Erhebungen aufgrund internationaler Vereinbarungen	168
3.3	Zweistufige Emissionsbegrenzung gemäss LRV	169
	a) Erste Stufe bei stationären Anlagen	169
	b) Erste Stufe bei Verkehrsanlagen	172
	c) Massnahmen zweiter Stufe bei Überschreitung der IGW (Anhang 7 LRV)	173
	d) Sanierung bestehender Anlagen (Art. 8–11 LRV)	174
3.4	Massnahmenplan (Art. 44a USG; Art. 31–34 LRV)	175
	a) Gegenstand des Massnahmenplans und rechtliche Qualifikationen	175
	b) Verursacher übermässiger Immissionen und überdurchschnittliche Emittenten	177
3.5	Internationales Luftreinhaltrecht	180
4.	Lärmschutz	181
4.1	Schutzziele und Begriffe	181
4.2	Lärmmasse und Lärmbeurteilung bei ortsfesten Anlagen	184
4.3	Ermittlung und Kontrolle von Lärmeinwirkungen	187
	a) GIS-Lärmdatenbank sonBASE	187
	b) Ermittlung der Aussenlärmmmissionen ortsfester Anlagen (Art. 36 LSV)	188
	c) Festlegung von Lärmempfindlichkeitsstufen (Art. 43, 44 LSV)	189
	d) Lärmbelastungskataster und Erhebungen über Sanierungen	190
4.4	Emissionsbegrenzung an der Quelle im Lärmschutzrecht	191
	a) Erste Stufe: Vorsorgliche Lärmbegrenzung an der Quelle	191
	aa) Neue ortsfeste Anlagen	191

bb)	Geänderte ortsfeste Anlagen	195
cc)	Lärm von Veranstaltungen	196
b)	Zweite Stufe: Verschärfte Emissionsbegrenzung bei Überschreiten der IGW	197
c)	Gewährung von Erleichterungen bei der Errichtung und Änderung ortsfester Anlagen (Art. 25 Abs. 2, 3 USG)	198
d)	Sanierung bestehender lärmverursachender Anlagen (Art. 13–17 LSV)	200
4.5	Passiver Lärmschutz bei den betroffenen Grundstücken	205
a)	Schallschutz bei neuen Gebäuden (Art. 21 USG)	205
b)	Neue Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten (Art. 22 USG)	206
c)	Ausscheidung und Erschliessung neuer Bauzonen (Art. 24 USG; Art. 29, 30 LSV)	208
aa)	Ausscheidung neuer Bauzonen (Art. 24 Abs. 1 USG; Art. 29 LSV)	208
bb)	Neu-Erschliessung von Bauzonen (Art. 24 Abs. 2 USG; Art. 30 LSV)	209
4.6	Kostentragung bei Lärmschutzmassnahmen	210
a)	Kostentragung für passive Schallschutzmassnahmen bei bestehenden Gebäuden (Art. 20 Abs. 2, Art. 25 Abs. 3 USG)	211
b)	Kostentragung für Massnahmen bei neuen Gebäuden (Art. 21, 22 Abs. 2 USG)	212
c)	Kostentragung bei Massnahmen im Zusammenhang mit der Ausscheidung oder Erschliessung neuer Bauzonen (Art. 24 USG)	215
d)	Entschädigungen nach Enteignungsrecht	216
4.7	Internationales Lärmschutzrecht	217
5.	Schutz vor nichtionisierender Strahlung	218
5.1	Begriff der nichtionisierenden elektromagnetischen Strahlung	218
5.2	Ermittlung und Beurteilung der Strahlungsbelastung (Art. 12–15 NISV)	221
5.3	Zweistufige Emissionsbegrenzung bei ortsfesten Anlagen (Art. 4, 5 NISV)	223
a)	Erste Stufe: Anlagegrenzwerte für die von einer Anlage allein erzeugte Strahlung	223
b)	Verschärfte Emissionsbegrenzung und IGW	229
c)	Sanierung bestehender ortsfester Anlagen (Art. 7–9 NISV)	231
d)	Änderung alter Anlagen	232
5.4	Standorte von NIS-Anlagen und raumplanungsrechtliche Anforderungen	235
a)	Neue Bauvorhaben in der Umgebung bestehender NIS-Anlagen	235
b)	Vorgaben der Nutzungsplanung für Standorte von Mobilfunkanlagen	236
c)	Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone	238
6.	Lichtimmissionen	241
7.	Zivilrechtlicher Immissionsschutz und öffentlich-rechtliche Duldungspflichten gegenüber übermässigen Immissionen	243
7.1	Verbot übermässiger Einwirkungen (Art. 684 ZGB)	243
7.2	Berücksichtigung öffentlich-rechtlicher Anforderungen beim zivilrechtlichen Immissionsschutz	243
7.3	Formelle Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche	245
a)	Duldungspflicht gegenüber übermässigen Einwirkungen	245

b)	Voraussetzungen für einen enteignungsrechtlichen Entschädigungsanspruch	246
c)	Eindringen in Grundstücke mittels Überflug (Art. 667 ZGB)	248
d)	Bemessung der enteignungsrechtlichen Entschädigung	249
e)	Geltendmachung enteignungsrechtlicher Entschädigungsansprüche	251
f)	Beeinträchtigungen durch Bauarbeiten	253
7.4	Materielle Enteignung als Folge übermässiger Immissionen?	254
VI.	UVP und Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise	256
1.	Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise (Art. 8 USG)	256
2.	Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 10a–10d USG)	259
2.1	UVP-pflichtige Vorhaben	259
a)	Anlagen nach Anhang UVPV	259
b)	Änderung bestehender Anlagen	262
2.2	Gegenstand des Umweltverträglichkeitsberichts	263
2.3	Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung	266
a)	Kantonale UVP-Verfahren	266
aa)	Massgebliches Verfahren	266
bb)	Verfahrensablauf	267
b)	Mehrstufige UVP	270
aa)	Verfahrensablauf	270
bb)	Beispiele: Planungspflichtige Verkehrsvorhaben nach Bundesrecht	271
c)	Unterbliebenes UVP-Verfahren	274
2.4	Gebot der materiellen Koordination	275
a)	Koordination mit anderen Bewilligungen (Art. 21 UVPV)	275
b)	Koordination mit Subventionsentscheiden (Art. 22 UVPV)	278
3.	Strategische Umweltprüfung	279
4.	Die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen	281
VII.	Informationsansprüche und Auskunftspflichten	283
1.	Behördlicher Informationsauftrag und Öffentlichkeitsprinzip	284
2.	Aktive Informationstätigkeiten der Behörden	286
2.1	Umweltinformation und -beratung (Art. 10e USG)	286
2.2	Berichterstattung über den Zustand der Umwelt (Art. 10f USG)	289
3.	Passive Informationstätigkeit (Zugang zu Umweltinformationen)	290
3.1	Öffentlichkeitsgrundsatz nach BGÖ	290
3.2	Allgemeines Einsichtsrecht bei Umweltinformationen (Art. 10g USG)	292
4.	Vorbehalt entgegenstehender Geheimhaltungsinteressen	293
4.1	Bei der aktiven behördlichen Umweltinformation	294
4.2	Bei der passiven Information (Bekanntgabe auf Anfrage hin)	296
5.	Auskunfts- und Meldepflichten gegenüber den Behörden	298
5.1	Allgemeine Pflicht zur Erteilung von Auskünften und zur Duldung oder Durchführung von Abklärungen (Art. 46 Abs. 1 USG)	298
5.2	Pflicht zur Führung von Verzeichnissen (Art. 46 Abs. 2 USG)	300
5.3	Besondere Meldepflichten	301

6.	Informationspflichten von Privaten an Private	302
7.	Weitergabe von Informationen an in- und ausländische Behörden	304
	7.1 Amtshilfe zwischen verschiedenen Behörden des Bundes	304
	7.2 Amtshilfe zwischen Kantonen und Bund	305
	7.3 Internationale Amtshilfe	306
8.	Internationales Recht	307
	8.1 Aarhus-Konvention	307
	8.2 Umweltinformation in der EU	308
VIII.	Vollzug	309
1.	Kantonale Vollzugskompetenzen (Art. 36 USG)	310
2.	Vollzugskompetenzen des Bundes (Art. 38–41 USG)	312
3.	Parallele Vollzugskompetenzen	316
4.	Vollzugsinstrumentarium	316
	4.1 Behördlicher Vollzug	316
	4.2 Auslagerung von Vollzugsaufgaben	320
	a) Vollzug durch öffentlich-rechtliche Körperschaften und private Organisationen (Art. 43 USG)	320
	b) Selbstkontrolle	323
	c) Weitere Formen einer Beteiligung von Privaten an der Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben	323
5.	Vollzugsdefizite und Beschwerdemöglichkeiten	324
IX.	Verfahrensrechtliche Fragen: Koordinationspflichten und Beschwerdeverfahren	327
1.	Kantonale Verfahrensautonomie und eidgenössische Grundsätze über die Verfahrenskoordination	329
	1.1 Voraussetzungen für bundesrechtliche Eingriffe in die kantonale Verfahrensautonomie	329
	1.2 Koordination im Rahmen kantonaler Bewilligungsverfahren	331
	1.3 Parallel laufende eidgenössische und kantonale Verfahren	333
	1.4 Koordination im Rahmen von Verfahren auf Bundesebene	334
2.	Rechtswege	336
	2.1 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten	336
	a) Anfechtungsobjekt	336
	b) Beschwerde gegen Teil- und Zwischenentscheide	337
	c) Beschwerdegründe	339
	d) Aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen	341
	e) Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Beschwerde und Kognition des BGer	342
	aa) Devolutiveffekt	342
	bb) Kognition bei der Feststellung des Sachverhalts	343
	cc) Kognition bei der Beurteilung von Rechtsfragen	343
	f) Verhandlung und Urteil	346
	2.2 Beschwerde ans BVGer	346

2.3	Bundesrechtliche Anforderungen an kantonale Rechtswege	349
	a) Obere richterliche Behörden als Vorinstanzen des BGer	349
	b) Legitimation, Beschwerdegründe und Kognition	351
3.	Beschwerdelegitimation	351
3.1	Individualbeschwerde	351
3.2	Ideelle Verbandsbeschwerde	356
	a) Verbandsbeschwerde gegen Verfügungen über Anlagen (Art. 55–55e USG)	357
	b) Verbandsbeschwerde gegen Bewilligungen von Organismen (Art. 55f USG, Art. 28 GTG)	361
	c) Verbandsbeschwerde gegen Verfügungen nach NHG (Art. 12–12f NHG)	362
	d) Art. 46 Abs. 3 WaG	364
	e) Art. 14 FWG	365
3.3	Behördenbeschwerde (Art. 56 USG)	365
3.4	Gemeindebeschwerde (Art. 57 USG)	368
3.5	Legitimation ausländischer Privatpersonen und Gebietskörperschaften	369
4.	Vorsorglicher Rechtsschutz	370
X.	Übergangsrecht	372
	Schlagwortregister	377