

Revision des Umweltschutzgesetzes zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft (15. März 2024)

Dieses Policy Brief fasst die wichtigsten Neuerungen für die Kreislaufwirtschaft aus der Revision des USG vom 15. März 2024 zusammen.

1. Rückblick auf den Entscheidungsprozess

Die Revision geht auf eine parlamentarische Initiative zurück, die im Mai 2020 eingereicht wurde (Geschäft Nr. 20.433). Der Beschluss der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N), einen Erlassentwurf auszuarbeiten, folgte auf die Einreichung mehrerer separater parlamentarischer Initiativen (Geschäfte Nr. 19.443-19.451) zu verschiedenen Aspekten der Kreislaufwirtschaft, die von Vertreter/innen verschiedener politischer Parteien eingereicht wurden. Diese parlamentarischen Initiativen lassen sich im Übrigen bis zur Diskussion der Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» im Parlament zurückverfolgen. Diese Initiative wurde 2016 vom Volk abgelehnt, aber einige ihrer Elemente waren vom Parlament bei der Diskussion eines indirekten Gegenvorschlags akzeptiert worden, der schliesslich aber abgelehnt wurde.

Die Ausarbeitung der Revision folgte den traditionellen Schritten. Nach einer langen Entwicklungsphase in einer Subkommission der UREK-N wurde ein Vorentwurf verabschiedet und 2021 in die Vernehmlassung geschickt, deren Ergebnisse selbst sehr positiv waren. Der Entwurf war anschliessend Gegenstand eines Berichts der UREK-N (BBI 2023 13) und einer Stellungnahme des Bundesrates (BBI 2023 437). Es folgten die Beratungen in den zuständigen Kommissionen (UREK-N, UREK-S) und in den beiden Kammern. Die Revision wurde mit der Verabschiedung des endgültigen Textes durch die Kammern am 15. März 2024 nach der Bereinigung einiger Differenzen abgeschlossen.

2. Zusammenfassung der wichtigsten Artikel

Der Begriff der Kreislaufwirtschaft erscheint im Titel. Er wird durch einen allgemeinen Auftrag an den Bund und die Kantone zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen¹ definiert.

Das Mandat wird durch folgende Ziele ausformuliert:

- 1) Verringerung der Umweltbelastung durch Produkte und Bauwerke während ihres gesamten Lebenszyklus,
- 2) Schliessung von Materialkreisläufen und
- 3) Verbesserung der Ressourceneffizienz unter Berücksichtigung der im Ausland verursachten Umweltbelastungen.

Die Art und Weise, wie der Bundesrat (BR) die effiziente Nutzung natürlicher Ressourcen beurteilt und darüber berichten soll, wird ebenfalls festgelegt - ohne Angabe von Schwellenwerten oder Standards.

Titel des Kapitel 5, Art. 10h Abs. 1-3

Eine Hierarchie zwischen Wiederverwendung, stofflicher Verwertung oder Recycling ist festgelegt, und vor der energetischen Verwertung priorisiert.

Die Hierarchie wird unter gewissen Bedingungen angewendet (wenn technisch möglich, wirtschaftlich tragbar usw.). Es wird des Weiteren im Detail beschrieben, welche Abfälle vorrangig stofflich verwertet werden sollen (z. B. Phosphor in Klärschlamm). Ausserdem wird die **Wiederverwendung** der stofflichen Verwertung durch den Begriff der Behandlung von Abfällen gleichgestellt (siehe Art. 7 Abs. 6bis)². Diese Bestimmung ebnet den Weg für die Finanzierung von Massnahmen zur Vorbereitung der Wiederverwendung über bestehende Gebühren (insbesondere über die vorgezogene Entsorgungsgebühr). Schliesslich gibt sich der BR die Möglichkeit, die Verwendung bestimmter Materialien und Produkte einzuschränken, um die **Absatzmöglichkeiten für Sekundärrohstoffe** (Materialien aus dem Recycling) zu erhöhen.

Art. 30d Abs.. 1-7

Der BR gibt sich die Kompetenz, Anteile von Siedlungsabfällen zu bezeichnen, welche freiwillig von privaten Anbietern gesammelt werden können (z.B. Plastikverpackungen).

Diese Entscheidung steht im Gegensatz zur momentanen Situation, die einem staatlichen Monopol entspricht. Die Modalitäten werden in diesem Artikel geregelt, der zudem vorsieht, das „**Littering**“ zu bestrafen.

Art. 31b, Abs. 2-7

¹ In ihrem Bericht (BBI 2023 13, S. 10) definiert die UREK-N, dass natürliche Ressourcen "sowohl Rohstoffe [...] als auch das Klima, den Boden, sauberes Wasser, saubere Luft und die Biodiversität" einschliessen, während die Erhaltung dieser Ressourcen bedeutet, „natürliche Ressourcen zu nutzen, ohne sie zu destabilisieren“.

² In seinem Bericht (BBI 2023 13, S.11) definiert die UREK-N die Vorbereitung zur Wiederverwendung als Prüfung, Reinigung, Reparatur und Umrüstung.

Ausländische Versandhandelsunternehmen beteiligen sich an der Finanzierung der Abfallentsorgung (VEG und VRB).

Dieser Artikel regelt die Modalitäten dieser Pflicht. Darüber hinaus ist eine Rechtsgrundlage für die Stärkung privatwirtschaftlich organisierter Abfallbewirtschaftungssysteme geschaffen. Die Modalitäten der Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung durch die VRB sind im Art. 32ater- Art. 32aocties geregelt.

Art. 32abis und Art. 32ater- Art. 32aocties

Ein neuer Artikel über die ressourcenschonende Gestaltung von Produkten und Verpackungen wird eingeführt. Der BR kann Anforderung an Produkte und Verpackungen in Bezug auf ihre Umweltbelastung bei deren Inverkehrbringen stellen.

Diese Anforderungen betreffen verschiedene Elemente (Lebensdauer, Reparierbarkeit, Reparierbarkeitsindex usw.). Dabei berücksichtigt der BR die Bestimmungen, die von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz getroffen wurden.

Titel von Abschnitt 3 und Art. 35i

Ein neuer Artikel zu ressourcenschonendem Bauen wird eingeführt. Er definiert, dass der BR Anforderungen an Bauwerke (Gebäude, Strassen) stellen kann je nachdem wie stark sie die Umwelt belasten.

Diese Anforderungen beziehen sich z. B. auf die Verwendung von Materialien aus der stofflichen Verwertung oder auf die Wiederverwendung von Bauteilen. Der Bund übernimmt in diesem Bereich zudem eine Vorbildfunktion.

Titel von Abschnitt 4 und Art. 35j

Die Überarbeitung sieht verschiedene transversale Instrumente zur Unterstützung der Kreislaufwirtschaft vor.

Diese Instrumente umfassen die Möglichkeit, eine vom Recht abweichende Versuchsregelung zu erlassen. Dies ist möglich im Rahmen von Pilotprojekten, der Förderung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, der Förderung von bestimmten Anlagen und Verfahren, die erlauben, die Umweltbelastung zu reduzieren, Finanzhilfen für Informations- oder Beratungsprojekte sowie Plattformen zur Schonung von Ressourcen und zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft zu vergeben.

Art. 48a - 49a

Die Berücksichtigung der Erhaltung der natürlichen Ressourcen und des Umweltschutzes in den technischen Anforderungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wird gestärkt.

Art.30, Abs.4 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen

Die Kantone legen für Neubauten und nennenswerte Renovierungen Grenzwerte für die graue Energie fest.

Dies ist bei der Überarbeitung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich relevant.

Art.45, Abs.3, Bst. e des Energiegesetzes

3. Bewertung der Revision

Im Allgemeinen stellt diese Revision einen **bedeutenden Fortschritt des Schweizer Rechtsrahmens in Richtung Kreislaufwirtschaft dar. Sie ebnet den Weg für die Entwicklung neuer Verordnungen**, deren Ziel es sein wird, die neuen Bestimmungen zu operationalisieren, sowie für die kantonalen Gesetzgebungen anzupassen (Abfall-, Energie-, Baugesetze usw.). Dennoch lehnt aus Sicht der Kreislaufwirtschaft die Gesamtlogik weiterhin **stark an der Logik des Umweltschutzes und der Abfallwirtschaft an**, obwohl das programmatische Mandat Ressourcen und Gegenstände ins Zentrum stellt. Die Revision tut sich somit schwer damit, einen kohärenten und systematischen gesetzlichen Rahmen für eine bessere Bewirtschaftung von Ressourcen und Gegenständen sowie für nachhaltige Produktions- und Konsummuster zu bieten. Diese Gesamtbewertung stützt sich auf folgende Elemente:

➡ Die in Art. 30 des USG vorgesehene Abfallbewirtschaftungshierarchie (Vermeidung, Verwertung, Entsorgung) wird durch diese Revision nur teilweise abgedeckt und gestärkt. **Die Bestimmungen zur Vermeidung werden nicht geändert**, so dass es sich hierbei nur um Absichtserklärungen handelt, die in der Praxis schwierig umsetzbar sind, obwohl es sich um die zentrale Strategie der Kreislaufwirtschaft handelt. Daher werden die Kantone und möglicherweise auch die Gemeinden weiterhin vielen Herausforderungen bei der Implementierung von Instrumenten für einen nachhaltigen Konsum begegnen. Darüber hinaus betrifft die aus der Revision hervorgehende Hierarchie zwischen den Strategien der Kreislaufwirtschaft nur die stoffliche Verwertung, die der energetischen Verwertung vorgezogen wird, ohne **die Strategien zur Verlängerung der Lebensdauer von Gegenständen** klar zu artikulieren – die Vorbereitung zur Wiederverwendung wird einer einfachen Strategie der stofflichen Verwertung gleichgestellt.

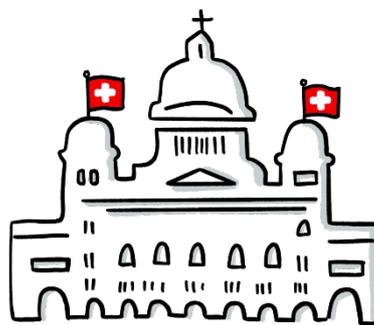
➡ Mit wenigen Ausnahmen sind die aus Sicht der Kreislaufwirtschaft fortschrittlichsten Bestimmungen entweder Kann-Bestimmungen, die dem Ermessen des BR überlassen werden, oder programmatische Bestimmungen – man denke insbesondere an die Artikel 35i und 35j. Die Erfahrung zeigt, dass diese Art von Bestimmungen oft nicht umgesetzt werden (z. B. Art. 30a über die Vermeidung). Diese Tatsache zeigt einmal mehr, wie schwierig es ist, die Kreislaufwirtschaft in all ihren Dimensionen zu betrachten, weit über reine Verwertungsstrategien am Ende des Wirtschafts- und Produktzyklus hinweg.

- ⦿ Es ist auch anzumerken, dass die Revision keine Mindestwerte oder quantifizierte Ziele enthält, z. B. für den inländischen Materialverbrauch, den materiellen Fussabdruck oder die graue Energie von Gebäuden. Auch bleiben die **Bewertungsmethoden und die Indikatoren** zur Messung der Fortschritte der Schweiz im Bereich der Kreislaufwirtschaft undefiniert. Dies ist bedauernd, da viele Kantone und Gemeinden daran sind, Strategien und Massnahmen für die Kreislaufwirtschaft zu entwickeln – und damit auch die entsprechenden Bewertungsmethoden, die mit diesen Politiken verbunden sind.

Insgesamt stellt sich die Frage, ob die Revision mit den Zielen von nachhaltiger Produktion und Konsum, wie sie bspw. in der Strategie für nachhaltige Entwicklung des Bundes definiert sind, übereinstimmt. Dennoch bieten die Fortschritte dieser Revision einen interessanten Spielraum für Gemeinden und Kantone, die die Kreislaufwirtschaft vorantreiben wollen. Die Umsetzungsphase sollte daher genau beobachtet werden, ebenso wie die Art und Weise, wie sich die Praxis des Bundes bei der Interaktion mit Kantonen und Gemeinden zu diesen Themen neu ausrichtet.

Vorgeschlagene Zitate:

sanu durabilitas (2024), Policy brief - Revision des Umweltschutzgesetzes zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft. Biel/Bienne, sanu durabilitas.



sanu durabilitas ist ein unabhängiger Think and Do Tank, der den Übergang zur Nachhaltigkeit in der Schweiz beschleunigt. Die aktuellen Schwerpunktthemen von sanu durabilitas sind «Kreislaufwirtschaft», «Nachhaltige Bodennutzung» und «Soziale Kohäsion im gesellschaftlichen Wandel». Der Sitz unserer Organisation ist in Biel/Bienne, wir arbeiten zweisprachig..