



20.433

Parlamentarische Initiative Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken

Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates

vom 31. Oktober 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

31. Oktober 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Jacques Bourgeois

Übersicht

Der Entwurf präsentiert ein ausgewogenes und wirksames Gesamtpaket zur Ressourcenschonung. Die Massnahmen setzen bei allen Abschnitten des Stoffkreislaufs an (Kreislaufwirtschaft). Wo immer möglich sieht die Vorlage Massnahmen vor, die sich an den Grundsätzen der Subsidiarität und der Dezentralisierung orientieren und die Privatwirtschaft einbeziehen.

Ausgangslage

Als wohlhabendes Industrieland trägt die Schweiz gemessen an der Grösse ihrer Bevölkerung überdurchschnittlich zur Nutzung der natürlichen Ressourcen bei. Massnahmen zur Schliessung der Stoffkreisläufe und Stärkung der Kreislaufwirtschaft tragen gleichzeitig zu den Klimazielen der Schweiz wie auch zur Verringerung des Ressourcenverbrauches bei.

Die zeitgemässe Thematik hat über die letzten Jahre im Parlament zahlreiche Vorstösse und Initiativen hervorgebracht in den Bereichen Abfallrecycling, Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft. Die am 19. Mai 2020 von der UREK-N eingereichte parlamentarische Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» wurde lanciert, um die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse und Initiativen zu prüfen und in der geeigneten Umsetzung in einen Entwurf für eine Gesetzesänderung einzubringen.

Inhalt der Vorlage

Der vorliegende Entwurf schafft neue Rechtsgrundlagen im Umweltschutzgesetz (USG) mit dem Ziel, die Kreislaufwirtschaft zu stärken, die Umweltbelastung zu reduzieren sowie die Leistungsfähigkeit und Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft zu erhöhen. Folgende Massnahmen sind vorgesehen:

Die Grundbegriffe Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft sowie die Möglichkeit, diesbezügliche Ziele festlegen zu können, sollen im USG ausdrücklich festgehalten werden. Eine effiziente Nutzung von Ressourcen soll angestrebt werden, indem Produkte mit möglichst wenig Material und Energie hergestellt, genutzt und entsorgt werden (ressourcenschonende Gestaltung von Produkten und Verpackungen, u. a. Art. 35j E-USG). Die vermehrte Orientierung an ökologischen Prinzipien soll auch in der Bauwirtschaft Anwendung finden (Art. 35j E-USG).

Weiter soll eine Verlängerung der Lebens- und Nutzungsdauer von Produkten erreicht werden durch die Förderung von langlebigen Designs sowie durch die Förderung von Wartung, Reparatur und Wiederverwendung.

Schliesslich sollen Stoffkreisläufe geschlossen werden: durch eine Hierarchie bei der Verwertung (stofflich vor energetisch) vor der Entsorgung in Deponien (Art. 30d Abs. 3 E-USG). Explizit vorgeschrieben wird neu die Rückgewinnung von Metallen und von gewissen Anteilen von Aushub- und Ausbruchmaterialien der Baubranche. Das stellt einen Beitrag zur Versorgungssicherheit dar. Kunststoffe und weitere Materialien sollen zudem vermehrt rezykliert werden dank separaten Wertstoff-

sammlungen von privaten Anbietern, für welche der bisherige administrative Aufwand reduziert und vereinfacht wird (Art. 31b E-USG).

Zudem soll eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um innovative, privatwirtschaftliche Branchenvereinbarungen im Sinne der erweiterten Produzentenverantwortung zu stärken (Art. 32a^{ter} E-USG). Hersteller, Importeure und Online-Versandhandelsunternehmen, die sich nicht an einer vom Bund anerkannten Branchenorganisation beteiligen, können künftig verpflichtet werden, sich mit der Entrichtung eines vorgezogenen Recyclingbeitrags am Funktionieren der Branchenlösung zu beteiligen.

Weitere Massnahmen betreffen den Bereich Littering. Zudem soll der Bund im Umgang mit seinen eigenen Bauwerken und bei weiteren Beschaffungen vermehrt eine Vorbildrolle einnehmen.

Die Wirkung aller Massnahmen wird verstärkt durch die Förderung eigenverantwortlicher Initiativen von Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Dabei liegt der Fokus auf Initiativen der Privatwirtschaft. Mittels Plattformen, Pilotprojekten sowie Branchenvereinbarungen sollen innovative Ansätze administrativ und finanziell unterstützt werden. Ziel der Vorlage ist, dass sich für Unternehmen zukunftsfähige Geschäftsfelder mit Wertschöpfungsmöglichkeiten in der Schweiz eröffnen (u. a. Reparaturen, Leihmodelle, Wiederverwendung, Recycling).

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	6
1.1 Entstehungsgeschichte	6
1.2 Chronologie der Beratung in den Kommissionen	7
1.3 Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren	9
2 Grundzüge der Vorlage	9
2.1 Verankerung der Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft	10
2.2 Vorbereitung zur Wiederverwendung	11
2.3 Onlinehandel	12
2.4 Littering	12
2.5 Ressourcenschonende Gestaltung von Produkten und Verpackungen	12
2.6 Ressourcenschonendes Bauen	13
2.7 Stoffliche Verwertung und Rückgewinnung von Ressourcen	14
2.8 Separate Wertstoffsammlungen durch private Anbieter	14
2.9 Zusammenarbeit mit der Wirtschaft	14
2.10 Vorbildrolle Bund und öffentliches Beschaffungswesen	16
3 Erläuterungen zu den Änderungen des Umweltschutzgesetzes, des Energiegesetzes und des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen	16
3.1 Änderungen des Umweltschutzgesetzes	16
3.2 Änderung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen	34
3.3 Änderung des Mehrwertsteuergesetzes	34
3.4 Änderung des Energiegesetzes	35
4 Auswirkungen	35
4.1 Auswirkungen auf den Bund	35
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	36
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	37
4.4 Auswirkungen auf einzelne Branchen	38
4.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft	41
5 Verhältnis zum EU-Recht	41
5.1 Entwicklungen in der EU	41
5.2 Rechtliche Regelungen im Bereich Produkte und Bauwerke	42
5.3 Rechtliche Regelungen im Bereich Abfall und Rohstoffe	43
6 Rechtliche Aspekte	44

6.1	Verfassungsmässigkeit	44
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	45
6.3	Erlassform	46
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	46
6.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	47
6.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	47
6.7	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	49
6.8	Datenschutz	51

Bericht

1 Ausgangslage

Als wohlhabendes Industrieland trägt die Schweiz gemessen an der Grösse ihrer Bevölkerung überdurchschnittlich zur Nutzung der natürlichen Ressourcen bei. Ein grosser Teil des Ressourcen- und Energieverbrauchs fällt entlang der Lieferketten und im Ausland bei der Produktion von importierten Gütern an. Trotz hoher Recyclingraten in manchen Bereichen werden Produkte und Ressourcen nur selten in geschlossenen Kreisläufen gehalten. Selbst wenn sämtliche Abfälle wiederverwertet werden könnten, würde damit lediglich ein Fünftel des aktuellen Schweizer Materialbedarfs gedeckt. Als Folge des weltweit wachsenden Konsums und der überwiegend linearen Produktions- und Verbrauchssysteme befinden sich Klimastabilität und Ökosysteme weltweit an den Grenzen ihrer Belastbarkeit. Dadurch steigt – auch in der Schweiz – das Risiko von negativen Auswirkungen auf die Lebensqualität und das Wirtschaftssystem.

Es besteht daher dringender Handlungsbedarf, die Schweizer Kreislaufwirtschaft zu stärken und die natürlichen Ressourcen effizienter und schonender einzusetzen. In der Schweiz und international spielt Ressourcenschonung eine immer wichtigere Rolle. Der Cleantech-Sektor ist eine der am stärksten wachsenden Branchen. Die EU als wichtigster Handelspartner stärkt die Thematik mit dem «Grünen Deal für Europa» und dem zweiten Aktionsplan für eine Kreislaufwirtschaft (siehe Kapitel 5.1).

Die in der Vorlage vorgesehenen Massnahmen zur Rückgewinnung und Wiederverwendung von Ressourcen können neue Geschäftsmodelle ermöglichen und Arbeitsplätze schaffen. Mit der verstärkten Nutzung von Sekundärrohstoffen anstelle des Imports von Primärrohstoffen leisten sie einen Beitrag zur Versorgungssicherheit. Indem Materialien effizient und in Kreisläufen genutzt werden, können zudem Kosten eingespart sowie der Treibhausgasausstoss in der Schweiz und entlang der Lieferketten gesenkt werden.

1.1 Entstehungsgeschichte

Die parlamentarische Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» wurde von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Nationalrates eingereicht. Sie wurde lanciert, um zahlreiche Vorstösse zur gesetzgeberischen Aktivität in einem kohärenten Gesetzesentwurf zu vereinigen. Noch vor wenigen Jahren hatte die Vorlage des Bundesrates zur Grünen Wirtschaft, der indirekte Gegenentwurf zu Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» vom 12. Februar 2014¹ im Parlament keinen Erfolg. Die Räte sind nach längerer Beratung nicht auf die Vorlage eingetreten.

In der letzten Zeit gewann das Thema jedoch an Bedeutung. Im Parlament wurden zahlreiche Vorstösse und Initiativen eingereicht mit Vorschlägen für Massnahmen in den Bereichen Abfallrecycling, Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft.

¹ BBl 2014 1817; parlamentarisches Geschäft 14.019

Die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage stützt sich auf verschiedene, im Parlament eingereichte Initiativen, die zugunsten der parlamentarischen Initiative 20.433 zurückgezogen wurden:

- 19.445 n Pa. Iv. Müller-Altarmatt. «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken. Umweltbelastung im Ausland berücksichtigen»
- 19.446 n Pa. Iv. Bäumle. «Schweizer Kreislaufwirtschaft weiterführen. Sammlung und Recycling statt Abfallberge»
- 19.447 n Pa. Iv. (Thorens Goumaz) Klopfenstein Broggin. «Die Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken. Mehr Wiederverwertung von Abfällen»
- 19.448 n Pa. Iv. Jans. «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken. Effizienzsteigerung bei Abfallanlagen und bei der Verwertung von Abfällen»
- 19.449 n Pa. Iv. (Grunder) Hess Lorenz. «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken. Plattform für Schweizer Ressourceneffizienz»
- 19.451 n Pa. Iv. Gmür Alois. «Schweizer Kreislaufwirtschaft weiterführen. Sammlung und Recycling statt Abfallberge»
- 19.509 n Pa. Iv. Clivaz Christophe. «Kreislaufwirtschaft in der Schweiz fördern. Verankerung einer effizienten Ressourcennutzung im Umweltschutzgesetz»

1.2 Chronologie der Beratung in den Kommissionen

Am 19. Mai 2020 beschloss die UREK-N mit 18 zu 6 Stimmen einen Erlassentwurf auszuarbeiten und dabei die Anliegen der parlamentarischen Initiativen zu berücksichtigen, die zugunsten der Kommissionsinitiative zurückgezogen wurden. Die Kommission hielt es aufgrund des Zusammenspiels von verschiedenen Massnahmen für wichtig, eine Vorlage mit sorgfältig abgewogenen und aufeinander abgestimmten Instrumenten und Regelungen zu erarbeiten.

Die UREK-S stimmte dem Vorhaben der Schwesterkommission am 22. Juni 2020 mit einstimmigem Beschluss zu. Die UREK-S sprach sich dafür aus, über den Rahmen des Initiativtextes hinaus zu gehen und wirtschaftsnahe Massnahmen bei der Ausarbeitung des Entwurfs zu bedenken. Zudem soll im Entwurf sichergestellt werden, dass sich staatliche Vorgaben nicht negativ auf Initiativen der Privatwirtschaft auswirken.

Im Anschluss beschloss die UREK-N am 10. August 2020 einstimmig die Einsetzung einer Subkommission mit 9 Mitgliedern und beauftragte sie, einen Vorentwurf mit erläuterndem Bericht zuhanden der Plenarkommission zu erarbeiten. Die Kommission unterstrich damit den dringenden Handlungsbedarf und das grosse Interesse am Thema. Am 17. November 2020 nahm die Subkommission unter dem Präsidium von Nationalrat Matthias Samuel Jauslin die Arbeit auf.

Die Mitglieder der Subkommission waren sich einig, dass die Kreislaufwirtschaft einer ganzheitlichen Betrachtung bedarf: Die Vorlage sollte nicht erst bei den Abfällen ansetzen, sondern auch bei den «inneren Kreisläufen» der Kreislaufwirtschaft (Teilen, Wiederverwenden, Reparieren, Wiederaufbereiten) und bei der ökologi-

schen Wirkungseffizienz. Darüber hinaus sollten aktuelle Entwicklungen zu den Rahmenbedingungen in den Nachbarländern und zu internationalen Nachhaltigkeitsstandards berücksichtigt werden. Nach einer umfangreichen Anhörung in der Plenarkommission wurden die wesentlichen Punkte der Vorlage festgelegt. Die Subkommission vertiefte gewisse Aspekte in verschiedenen Anhörungen mit Vertreterinnen und Vertretern zahlreicher Wirtschaftsbereiche (unter anderen der Bauwirtschaft und des Detailhandels) sowie der Wissenschaft. Auch die Anhörungsteilnehmenden plädierten dafür, den ursprünglichen Text der Initiative weiter zu fassen. Mehrfach wurden Instrumente zur erweiterten Produzentenverantwortung die Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus und eine stärkere Verankerung von vorgezogenen Recyclinggebühren zur Sprache gebracht. Verschiedentlich wurde gefordert, dass der Bund im Bereich des Bauens und des Baustoffrecyclings eine Vorbildrolle wahrnehmen müsse. Die Subkommission hatte bei der Erarbeitung des Vorentwurfs das Ziel, eine ganzheitliche und politisch austarierte Vorlage zu schaffen; in den Beratungen prüfte sie verschiedene Alternativen. Sie wurde bei ihrer Arbeit vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstützt.

Am 25. Mai 2021 verabschiedete die Subkommission den Vorentwurf mit 5 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen zuhanden der UREK-N.

Nach der Beratung der von der Subkommission ausgearbeiteten Vorlage stimmte die UREK-N dem Vorentwurf am 11. Oktober 2021 mit 18 zu 7 Stimmen zu und schickte ihn in die Vernehmlassung. Zudem nahm sie mit 17 zu 7 Stimmen den Antrag der Subkommission an, ein Kommissionspostulat einzureichen.² Das Postulat beauftragt den Bundesrat, eine Lenkungsabgabe für die Deponierung von Bauabfällen zu prüfen, die insbesondere im Bausektor Anreize für eine verstärkte Schliessung von Stoffkreisläufen schaffen soll. Die Massnahme zielt auf eine bessere Nutzung des knappen Deponieraums ab; sie schützt die Landschaft und soll einen Beitrag zur Reduktion der grauen Umweltbelastung leisten.

Der Vorentwurf wurde im anschliessenden Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich positiv aufgenommen (siehe Kapitel 1.3). Das Ziel der Kommission, eine ausgeglichene und politisch breit abgestützte Vorlage zu erarbeiten, wurde durch die Ergebnisse aus der Vernehmlassung bestätigt. Nach einer Würdigung der Stellungnahmen aus der Vernehmlassung entschied sie, die Vorlage zur geringfügig zu ändern. Die Änderungsvorschläge der Teilnehmenden zielten auf der einen Seite darauf ab, eine ambitioniertere Gesetzesgrundlage zu schaffen und die Vorlage zur verschärfen, auf der anderen Seite wurden bei den einzelnen Bestimmungen viele Änderungen eingebracht, die weniger strenge Anforderungen an die Herstellung oder das Inverkehrbringen von Produkten stellen und vermehrt auf die Eigenverantwortung der Marktteilnehmer setzen. Vor diesem Hintergrund kam die Kommission zum Schluss, den Vorentwurf im Wesentlichen unverändert zu lassen und nur wenige, gezielte Änderungen vorzunehmen. Sie verabschiedete den angepassten Entwurf an der Sitzung vom 31. Oktober 2022 mit 17 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

² Po. 21.4332 «Anreiz für sparsamen Umgang mit Deponieraum und für Recycling von Baustoffen» vom 11. Oktober 2021, angenommen vom Nationalrat und überwiesen an den Bundesrat am 17. März 2022

1.3 Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren

Vom 2. November 2021 bis am 16. Februar 2022 konnten eingeladene Kreise und weitere Interessierte zum Vorentwurf im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen.³ Die Vorlage stiess auf ein grosses Interesse, gingen doch 223 Stellungnahmen ein. Sie wurde auch überaus positiv aufgenommen, 200 Stellungnehmende begrüssten die Stossrichtung der Vorlage. Die Verankerung der Ressourcenschonung und der Kreislaufwirtschaft im Umweltschutzgesetz wurde mit grosser Zustimmung aufgenommen. Zwei Teilnehmende lehnten den Vorentwurf ab, die übrigen Teilnehmenden brachten Änderungs- und Ergänzungsvorschläge ein. Die Kantone stimmten der generellen Stossrichtung der Vorlage zu, jedoch mit unterschiedlichen Änderungsanträgen. Auch bei den Parteien stiess die Vorlage auf Zustimmung, ausser bei der SVP, sie lehnt die Vorlage ab. Die Vernehmlassungsteilnehmenden reichten eine Vielzahl von Änderungsvorschlägen ein. Die einen wollen die Vorlage verbindlicher gestalten, andere lehnen zu strenge Vorschriften ab und möchten die Eigenverantwortung oder Marktlösungen in den Vordergrund stellen. Die Vorschläge aus der Vernehmlassung, die Vorlage in die eine oder in die andere Richtung auszugestalten, stehen sich ungefähr gleich gegenüber, stellte die Kommission fest. Sie ist der Auffassung, dass ihr mit dem Vorentwurf eine insgesamt ausgeglichene Vorlage gelungen ist, und hat diese daher nur punktuell überarbeitet.

2 Grundzüge der Vorlage

Der vorliegende Entwurf schafft neue Rechtsgrundlagen mit dem Ziel, die Kreislaufwirtschaft zu unterstützen, die natürlichen Ressourcen zu schonen und die Umweltbelastung zu reduzieren sowie die Leistungsfähigkeit und Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft zu stärken.

Im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983⁴ (USG) und in weiteren Erlassen⁵ werden geeignete Rahmenbedingungen festgelegt, um:

- die Wiederverwendung von Produkten und Produktteilen sowie das Recycling von Wertstoffen zu fördern (Stoffkreisläufe schliessen);
- eine Verlängerung der Lebens- und Nutzungsdauer von Produkten zu erreichen (langlebige Designs, Wartung, Reparatur, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Aufbereitung sowie Kaskadennutzung); und
- eine effiziente Nutzung von Ressourcen zu erreichen, indem Produkte mit möglichst wenig Material und Energie hergestellt, genutzt und entsorgt werden und dabei möglichst wenig Umweltbelastung verursachen.

Die Wirkung der Massnahmen dieser Vorlage wird verstärkt durch die Förderung eigenverantwortlicher Initiativen von Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft.

³ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/107/cons_1

⁴ SR 814.01

⁵ Energiegesetz (EnG; SR 730.0) und Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1)

Mittels Plattformen, Pilotprojekten sowie Branchenvereinbarungen sollen innovative Ansätze administrativ und finanziell unterstützt werden. Zudem soll der Bund bei seinen eigenen Bauwerken und bei weiteren Beschaffungen verstärkt eine Vorbildrolle einnehmen.

Alle neuen Massnahmen stützen sich auf die Grundsätze der Subsidiarität, der Kooperation mit der Privatwirtschaft und der Verhältnismässigkeit. Zudem berücksichtigen sie internationale Verpflichtungen, insbesondere Umweltkonventionen und Bestimmungen des nationalen und internationalen Handelsrechts. Die Vollzugskompetenz bleibt grundsätzlich bei den Kantonen.

2.1 **Verankerung der Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft**

Der Grundsatz der Ressourcenschonung soll als übergeordneter, programmatischer Auftrag an Bund und Kantone in einem neuen Kapitel im allgemeinen Teil des USG verankert werden (Gliederungstitel nach Art. 10g und Art. 10h E-USG). Massnahmen zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft sind kein Selbstzweck. Sie dienen eben-

Begriff *Ressourcenschonung*: Die Schonung der natürlichen Ressourcen (kurz «Ressourcenschonung») ist breit zu verstehen. Der Begriff «natürliche Ressourcen» schliesst sowohl Rohstoffe ein als auch das Klima, den Boden, sauberes Wasser, saubere Luft und die Biodiversität. Unter Rohstoffen sind z. B. Mineralien, fossile Rohstoffe und Metalle sowie Erzeugnissen aus der Forst- und Agrarwirtschaft zu verstehen. Der Verbrauch von Rohstoffen geht mit Umweltbelastungen und dem Verbrauch weiterer natürlicher Ressourcen einher. Ressourcenschonung bedeutet, natürliche Ressourcen zu nutzen, ohne sie zu destabilisieren. In diesem Sinne ist der Begriff Ressourceneffizienz breiter zu verstehen als Material- bzw. Energieeffizienz.

falls dem übergeordneten Ziel der Schonung und nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen. Dieses Ziel umfasst alle Bereiche des Umweltschutzes. Der Auftrag zur Schonung der natürlichen Ressourcen leitet Parlament und Bundesrat – bzw. die zuständigen Behörden auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen – bei der Umsetzung des Verfassungs- und Gesetzesauftrags zum Schutz der Umwelt an. Ein Grossteil der Umweltbelastung des Schweizer Konsums fällt entlang der Lieferketten und im Ausland an. Kreislaufwirtschaftsmassnahmen sind ein naheliegendes Instrument, um diese sogenannte graue Umweltbelastung zu reduzieren. Sie setzen in der Schweiz an, entfalten aber indirekt Wirkung im Ausland.

Themen im Zusammenhang mit der Kreislaufwirtschaft werden im USG aktuell im Kapitel «Abfälle» geregelt (2. Titel: Begrenzung der Umweltbelastung, 4. Kapitel: Abfälle). Die Kreislaufwirtschaft geht jedoch über die Verwertung von Abfällen hinaus. Sie verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz für industrielle Prozesse, wirtschaftliche Aktivitäten und den Konsum. Die Vorlage setzt nicht erst bei den Abfällen an, sondern vor allem auch bei den «inneren Kreisläufen» der Kreislaufwirtschaft wie Teilen, Wiederverwenden, Reparieren und Wiederaufbereiten.

Begriff *Kreislaufwirtschaft*: Die Kreislaufwirtschaft zeichnet sich dadurch aus, dass Produkte und Rohstoffe effizient und so lange wie möglich genutzt werden. Ziel ist eine wirtschaftlich effiziente Schonung der natürlichen Ressourcen, einerseits durch Minimierung des Rohstoff- und Energieverbrauchs, der Abfälle und der Umweltbelastung, andererseits durch die Verwendung von erneuerbaren Energien und nachhaltigen, nicht toxischen Rohstoffen. Die Kreislaufwirtschaft trägt dazu bei, den Rohstoffverbrauch und somit die Abhängigkeit von Importen zu reduzieren und dadurch wiederum die Umweltbelastung im In- und Ausland zu senken. Es gibt Massnahmen, die trotz Kreislauf die Ökobilanz nicht verbessern oder sich sogar negativ auf die Umwelt auswirken. Solche negativen Auswirkungen sind zu vermeiden.

Die Vorlage sieht zudem eine regelmässige Berichterstattung des Bundesrates vor über die Fortschritte beim Ressourcenverbrauch (Art. 10h Abs. 3 E-USG). Dies kann über bestehende Kanäle erfolgen wie z. B. den bundesrätlichen Umweltbericht. Ausserdem soll er den Handlungsbedarf aufzeigen und Ressourcenziele vorschlagen. Dies kann im Rahmen von Strategien (z. B. Strategie und Aktionsplan Nachhaltige Entwicklung), eigenständigen Beschlüssen oder über Botschaften zu Gesetzesrevisionen geschehen. Ziele entfalten eine Signalwirkung, setzen Anreize für eigenverantwortliche Massnahmen und erlauben es, deren Wirkung zu beurteilen.⁶ Aus solchen Zielen können jedoch keine unmittelbaren Rechte und Pflichten für Private abgeleitet werden.

2.2 Vorbereitung zur Wiederverwendung

Die Definition des Begriffs «Entsorgung» im USG wird erweitert und umfasst neu explizit auch die Vorbereitung zur Wiederverwendung wie die Prüfung, Reinigung, Reparatur, und Umrüstung von zuvor entsorgten Materialien und Produkten (Art. 7 Abs. 6^{bis} E-USG). Dies ist ein wichtiger Bestandteil der Vorlage: Die Weiternutzung entsorgter Produkte und Materialien und deren Wiedereinführung in den Wirtschaftskreislauf sollen gefördert werden. Dadurch wird ein wesentlicher Anreiz geleistet, damit Ressourcen länger genutzt werden und weniger Güter in Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA) entsorgt werden.

Als Folge dessen soll die Finanzierung der Entsorgung neu auch die Vorbereitung zur Wiederverwendung (Prüfung, Reinigung, Reparatur und Umrüstung) von entsorgten Materialien und Produkten umfassen. Entsprechende Tätigkeiten sollen entschädigt werden können (vgl. Art. 32a^{bis} und 32a^{ter} E-USG). Dies ergibt sich aus der Erweiterung der Definition der Entsorgung. Dieser Anreiz fördert die Etablierung kreislauffähiger Geschäftsmodelle mit lokalen Wertschöpfungsmöglichkeiten (insbesondere Reparaturen, Wiederverwendung und Recycling).

⁶ Beispiele, um die Wichtigkeit von Zielen zu unterstreichen, sind das CO₂-Gesetz sowie das Recycling von Batterien und Glas sowie von PET- und Aluminium-Getränkeverpackungen. Breit verankerte Ziele bestehen bei Treibhausgas-Emissionen (CO₂-Gesetz) und beim Energieverbrauch (Richtwerte der «Energierategie 2050»).

2.3 Onlinehandel

Neu sollen ausländische Online-Versandhandelsunternehmen die vorgezogene Entsorgungsgebühr oder einen vorgezogenen Recyclingbeitrag nicht mehr umgehen können. Sie sollen daher künftig explizit in den Kreis der Gebührenpflichtigen aufgenommen werden (Art. 32a^{bis} Absätze 1 und 1^{bis} sowie Artikel 32a^{ter} Absatz 1 E-USG). Zudem sollen sie verpflichtet werden, eine Vertretung in der Schweiz zu bestimmen, welche die Erfüllung ihrer Pflichten nach dem USG gewährleistet (Art. 32a^{quater}).

Von dieser Regelung nicht erfasst sind hingegen elektronische Plattformen, auf denen Dritte ihre Produkte anbieten und die somit lediglich eine Vermittlerrolle übernehmen (z.B. alibaba.com). Diese Plattformen verfügen nicht über die notwendigen Informationen zu den von ihnen vermittelten Produkten. Daher werden die Betreiber dieser Plattformen in Artikel 32a^{sexies} einer Informationspflicht unterstellt. Sie sollen einerseits ihre Nutzerinnen und Nutzer über die in der Schweiz geltenden Gebühren- oder Beitragspflichten informieren und andererseits gegenüber den privaten Organisationen oder den privaten Branchenorganisationen Auskünfte über ihre Nutzerinnen und Nutzer erteilen.

Durch die vorgeschlagene Regelung können «gleich lange Spiesse» mit inländischen Produzenten und Händlern hergestellt werden.

Zudem werden administrative Massnahmen in Artikel 32a^{septies} vorgesehen, welche die Durchsetzung der Pflichten insbesondere ausländischer Online-Versandhandelsunternehmen und elektronischer Plattformen erleichtern sollen.

2.4 Littering

Als Littering bezeichnet wird das achtlose Liegenlassen oder Wegwerfen von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen, ohne die dafür vorgesehenen Abfalleimer oder Sammelstellen zu verwenden. Bisher fehlt eine explizite Gesetzesgrundlage gegen Littering. Durch die Ergänzung von Artikel 31b Absatz 5 E-USG soll diese geschaffen werden. Dadurch kann Littering rechtlich einfacher belangt werden. Vorgesehen ist auch eine Möglichkeit für Ausnahmen, z. B. für Grossanlässe. Darüber hinaus wird neu auch eine Strafbestimmung eingeführt: Mit Busse bis zu 300 Franken wird bestraft, wer widerrechtlich vorsätzlich oder fahrlässig kleine Mengen von Abfällen gewirft oder liegenlässt (Art. 61 Abs. 4 E-USG).

2.5 Ressourcenschonende Gestaltung von Produkten und Verpackungen

Bis zu 80 Prozent der Umweltauswirkungen von Produkten und Verpackungen werden bereits beim Design festgelegt. Mit sogenanntem Ökodesign kann die Nutzungsdauer verlängert und die Umweltbelastung entlang des gesamten Produkt-Lebenszyklus verringert werden. Artikel 35i USG im vorliegenden Entwurf erlaubt es dem Bundesrat, diesbezüglich Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten zu stellen. Diese Massnahme führt nicht nur zu Ressourcenschonung, sondern dient den Unternehmen und den Konsumentinnen und Konsumenten auch direkt, denn diese profitieren von Produkten, die länger genutzt werden können. Die Wirtschaft kann dank der Schliessung von Kreisläufen Materialien und natürliche Ressourcen effizienter nutzen. Die Bestimmungen zu ressourcenschonenden Pro-

dukten ermöglicht es zudem umweltschädliche Stoffe von Materialkreisläufen fernzuhalten, so dass vermehrt saubere rezyklierte bzw. kreislauffähige Materialien als Sekundärrohstoffe verwendet werden können. Ähnliche Anforderungen sollen auch an das Inverkehrbringen von Verpackungen gestellt werden können. Ziel ist die Vermeidung von Verpackungsmaterialien und die Verwendung ressourcenschonender Verpackungen.

2.6 Ressourcenschonendes Bauen

Gemäss Prognosen zur Entwicklung des Schweizer Gebäudeparks werden insbesondere in der Zeit bis 2035 viele Neubauten erstellt.⁷ Die Bauweise von heute beeinflusst somit massgeblich und über viele Jahrzehnte die Umweltbelastung des «Bauwerks Schweiz». Um effektiv die Umweltbelastung von Gebäuden zu reduzieren, müssen Massnahmen vermehrt den gesamten Lebenszyklus berücksichtigen, einschliesslich der Bau- und Sanierungsprozesse und der Herstellung der Baustoffe.

Die Verwendung umweltschonender, einschliesslich rückgewonnener Baustoffe, hat das Potenzial, die graue Umweltbelastung von Gebäuden erheblich zu senken. Recyclingbaustoffe tragen ausserdem zur Schonung der Primärressourcen und des knappen Deponieraums (Landschaftsschutz) bei.

Die Trennbarkeit von Bauteilen ist eine Voraussetzung für deren Wiederverwendung. Sie trägt zur Abfallvermeidung bei und sorgt so dafür, dass die Umweltbelastung durch die Herstellung neuer Bauteile vermieden wird.

Artikel 35j USG der Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat Anforderungen an das ressourcenschonende Bauen stellen kann. Es geht darum, auf kosteneffiziente Weise die Kreislaufwirtschaft im Baubereich vorwärts zu bringen und insbesondere Massnahmen zu fördern, welche bereits heute ohne grossen Mehraufwand umgesetzt werden könnten. Dies käme lokalen Bau- und Dämmstoffen wie Holz oder Stroh zugute und stärkte den Arbeitsplatz Schweiz. Durch Förderinstrumente kann der Bund die Branche dabei unterstützen. Der Bund soll als Vorbild vorausgehen.

Artikel 45 Absatz 3 Buchstabe e E-EnG flankiert die Vorgaben des USG zur Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung. Die Kantone sind dazu angehalten, bei der Überarbeitung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEN) Grenzwerte für die graue Energie im Gebäudebereich festzulegen. Dadurch wird ein technologieneutraler Rahmen geschaffen, innerhalb dessen sich die effizientesten Massnahmen durchsetzen. Der lange Umsetzungszeitraum ermöglicht der Wirtschaft, sich darauf einzustellen. Eine Überarbeitung der MuKEN wird voraussichtlich in 3-5 Jahren erfolgen. Die Übernahme der Vorschriften in die kantonale Gesetzgebung wird ebenfalls mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

⁷ Heeren & Hellweg (2018): Tracking Construction Material over Space and Time: Prospective and Geo-referenced Modeling of Building Stocks and Construction Material Flows, Nationales Forschungsprogramm NFP 66 Ressource Holz.

Baumaterialien sind für rund 10 Prozent des Schweizer Treibhausgas-Fussabdrucks verantwortlich.⁸ Diese Massnahmen tragen daher massgeblich zur Verringerung des Treibhausgasausstosses in der Schweiz und entlang der Lieferketten bei.

2.7 Stoffliche Verwertung und Rückgewinnung von Ressourcen

Die stoffliche Verwertung soll der energetischen Verwertung grundsätzlich vorgezogen werden, sofern dies wirtschaftlich tragbar und ökologisch sinnvoll ist (Art. 30d Abs. 3 E-USG). Dadurch soll mehr Recycling betrieben werden, und es sollen weniger Abfälle in KVA verbrannt werden.

Explizit vorgeschrieben wird die Rückgewinnung von Metallen wie Zink, Kupfer und Blei. Auch gewisse Anteile von Aushub- und Ausbruchmaterialien der Baubranche und kompostierbare Abfälle müssen verwertet werden. Diese Vorschriften dienen nicht nur der Ressourcenschonung, sondern sind darüber hinaus ein Beitrag zur Versorgungssicherheit.

2.8 Separate Wertstoffsammlungen durch private Anbieter

Das Thema Recycling von Gewerbe- und Siedlungsabfällen (z. B. Kunststoffverpackungen von Lebensmitteln) steht weit oben auf der politischen Agenda und erhält viel Aufmerksamkeit seitens der Bevölkerung. Da Kunststoffe meist aus fossilen Rohstoffen hergestellt werden und sich bei unsachgemässer Entsorgung in der Umwelt akkumulieren, stehen sie besonders im Fokus. Gemäss geltendem USG sind die Kantone für das Abfallmanagement der Siedlungsabfälle zuständig, und die Inhaberinnen und Inhaber der Abfälle sind verpflichtet, die Abfälle an die von den Kantonen festgelegten Sammlungen und Sammelstellen zu übergeben (Art. 31b USG). Gemäss geltendem Recht liegt es in der Kompetenz der Kantone, ob sie privat organisierten, separaten Wertstoffsammlungen eine entsprechende Konzession erteilen oder nicht.

Neu sollen freiwillige Anbieter aus der Privatwirtschaft unter gewissen Bedingungen keine Konzession mehr benötigen, um Wertstoffe aus privaten Haushalten und kleineren Unternehmen zu sammeln (Art. 31b Abs. 4 E-USG). Dadurch werden neue Geschäftsmodelle ermöglicht, die auf die Wiederverwendung bzw. das Recycling vorrangig von Kunststoffabfällen oder auch von anderen rezyklierbaren Siedlungsabfällen abzielen.

2.9 Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

Stärkung von Branchenvereinbarungen und freiwilligen Massnahmen von Unternehmen

Die Vorlage stärkt die Bemühungen von Unternehmen, welche in Bereichen, in denen noch keine staatlichen Regelungen zum Schutz der Umwelt bestehen, aus

⁸ Der Treibhausgas-Fussabdruck umfasst die Treibhausgasemissionen im In- und Ausland aufgrund des Endkonsums (vgl. Empa (2019): Material- und Energieflüsse der schweizerischen Volkswirtschaft, Synthese).

eigener Initiative Massnahmen ergreifen (sogenannte «Frontrunner»). Es wird der Grundsatz verankert, dass beim Erlass neuer Ausführungsvorschriften bereits ergriffene, freiwillige Massnahmen von Unternehmen berücksichtigt werden sollen, sofern diese mindestens die gleiche Wirkung zum Schutz der Umwelt erzielen wie das geplante Ausführungsrecht (Art. 41a Abs. 4 E-USG).

Zudem wird mit dem neuen Artikel 32a^{ter} E-USG eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um innovative, privatwirtschaftlich organisierte Systeme der Abfallwirtschaft zu stärken. Hersteller und Importeure, die sich nicht an einer vom Bund anerkannten Branchenvereinbarung beteiligen, können auf Gesuch der betroffenen Branche künftig dazu verpflichtet werden, der Branchenorganisation einen vorgezogenen Recyclingbeitrag zu entrichten. Voraussetzungen dafür sind unter anderem, dass die freiwillige Branchenvereinbarung mindestens 70 Prozent des entsprechenden Marktes abdeckt (Marktanteil) und für sämtliche Marktteilnehmer offensteht.

Innovationsförderung und Plattformen

In den letzten Jahren sind in der Schweiz auch dank der Innovationsförderung viele ressourcenschonende Technologien und Lösungen für die Schliessung verschiedener Kreisläufe entwickelt worden. Werden diese Technologien und Lösungen breiter angewendet, können sie zur Abnahme des Ressourcenverbrauchs und zugleich zur Reduktion der Kosten und der Importabhängigkeit beitragen. Diese Vorlage soll Anreize setzen, indem Initiativen und Innovationen von der Idee bis zur Markteinführung gefördert werden können (Art. 49 Abs. 3 E-USG). Die gesetzliche Grundlage soll geschaffen werden, um Informations- und Beratungsprojekte, die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften sowie Plattformen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung finanziell unterstützen zu können (Art. 49 Abs. 1 und Art. 49a E-USG). Es sollen vermehrt innovative Lösungen im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft, d. h. über sogenannte Innovation Green Deals, gefunden werden.⁹

Sowohl die finanziellen als auch die personellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Angleichung des USG an andere Umweltgesetze und an das Energiegesetz bezüglich Finanzhilfen wären vergleichsweise gering. Es geht darum, geeignete Finanzierungsmöglichkeiten für vielversprechende Vorhaben der Privatwirtschaft im Bereich der Kreislaufwirtschaft und der Ressourceneffizienz bereitzustellen. Es wird erwartet, dass neue Geschäftsmodelle für die Privatwirtschaft in diesem Bereich entstehen.

⁹ Die Motion Thorens Goumaz 20.3667 beauftragt den Bundesrat, Massnahmen zur Innovationsförderung zugunsten der Kreislaufwirtschaft und der Schonung natürlicher Ressourcen zu treffen. Vorbild sind sogenannte «Innovation Green Deals» aus den Niederlanden und Belgien-Flandern; es handelt sich dabei um Plattformen für den Austausch zwischen Innovatorinnen und Behörden zur Identifikation von Hürden und Lösungsansätzen. Gemeinsame Projekte zu Wissensaustausch, Projektinitiierung, Netzwerken, Beschaffung sowie Skalierung durch Beratung und Information sollen helfen, Hürden zu überwinden (vgl. auch Art. 48a USG).

Regulatorische Sandbox (Pilotprojekte)

Die Vorlage sieht in Artikel 48a E-USG die Möglichkeit vor, im Sinne einer «regulatorischen Sandbox» bei innovativen Geschäftsmodellen und Produkten Pilotprojekte zu erlauben. Damit sollen innovative Geschäftsmodelle und Produkte gefördert werden, wenn die Ursache für deren Fehlen auf dem Markt in den bestehenden regulatorischen Bestimmungen liegen. Die in der Vorlage vorgesehene Kombination mit (finanziellen) Förderprogrammen (Umwelttechnologieförderung, Innovation Green Deals) könnten das Erfolgspotenzial eines solchen Instrumentes verstärken. Eine ähnliche, bereits bestehende regulatorische Ausnahmeregelung ist z. B. die «FinTech Sandbox» für den Finanzsektor.

2.10 Vorbildrolle Bund und öffentliches Beschaffungswesen

Der Bund soll als Bauherr eine Vorbildfunktion wahrnehmen. Bei der Planung und Errichtung, während dem Betrieb und beim Rückbau bundeseigener Bauwerke sollen erhöhte Anforderungen an das ressourcenschonende Bauen gelten (Art. 35j Abs. 2 E-USG). Innovative Lösungen werden explizit bevorzugt. Zudem soll das öffentliche Beschaffungswesen insgesamt vermehrt davon Gebrauch machen, Merkmale der Kreislauffähigkeit und Ressourcenschonung bei Beschaffungen einzufordern (Art. 30 Abs. 4 E-BöB). Dadurch kann sichergestellt werden, dass aus öffentlichen Mitteln vermehrt ökologisch hochwertige Produkte beschafft werden.

3 Erläuterungen zu den Änderungen des Umweltschutzgesetzes, des Energiegesetzes und des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen

3.1 Änderungen des Umweltschutzgesetzes

Art. 7 Abs. 6^{bis}

Der aktuelle Begriff Entsorgung umfasst eine oder mehrere der entsorgungstypischen Tätigkeiten wie die Verwertung oder Ablagerung von Abfällen sowie die Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung oder Behandlung.

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung von Artikel 7 Absatz 6^{bis} wird eine explizite gesetzliche Grundlage geschaffen, die sämtliche Schritte der «Vorbereitung zur Wiederverwendung» als Teil der Behandlung von Abfällen definiert. Der Begriff «Vorbereitung zur Wiederverwendung» umfasst die Prüfung, Reinigung, Reparatur und Umrüstung von anfallenden Abfällen. Diese Definition orientiert sich an derjenigen der EU.¹⁰

¹⁰ Artikel 3 Nummer 16 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3; zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/851. ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109.

Wird eine Sache durch ihre Inhaberin oder ihren Inhaber beispielsweise in eine Sammlung oder eine Sammelstelle entledigt und danach geprüft und repariert, gelten die Bestimmungen des Abfallrechts bis die Sache erneut als Produkt in Verkehr gebracht wird.

Aufgrund der Ergänzung von Artikel 7 Absatz 6^{bis} kann die Finanzierungspflicht der Entsorgung neu auf die Tätigkeiten zur Vorbereitung zur Wiederverwendung erweitert werden. Die finanziellen Mittel, die im Rahmen von Artikel 32a^{bis}, Artikel 32a^{ter} oder durch eine freiwillige Finanzierungslösung erhoben werden, können dafür eingesetzt werden.

In den Vollzugsbestimmungen werden die Bedingungen und Abgrenzung der Tätigkeiten zur Vorbereitung zur Wiederverwendung zu einem späteren Zeitpunkt definiert.

Art. 10h

Absatz 1: Der Grundsatz der Ressourcenschonung wird als übergeordneter, programmatischer Auftrag an Bund und Kantone in einem eigenständigen Kapitel des allgemeinen Teils des USG verankert. Die Bestimmung leitet die zuständigen Behörden bei der Umsetzung des Verfassungs- und Gesetzesauftrags zum Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen an und schafft damit auch eine Orientierung für das Engagement von Privatwirtschaft und Gesellschaft. Ein Grossteil der Umweltbelastung des Schweizer Konsums fällt im Ausland an. Der Auftrag zur Schonung der natürlichen Ressourcen erfordert deshalb eine ganzheitliche Betrachtungsweise. Neben dem Engagement in der internationalen Umweltpolitik können bestehende Massnahmen in der Schweiz verstärkt werden. Naheliegend sind Massnahmen, welche die Kreislaufwirtschaft, die Ressourceneffizienz, die Energieeffizienz sowie nachhaltige Konsummuster stärken. Diese setzen in der Schweiz an und können indirekt die Umweltbelastung im Ausland reduzieren. Die Bestimmung stellt klar, dass auch anderen Interessen Rechnung zu tragen ist, z.B. der Einhaltung von internationalen Verpflichtungen der Schweiz sowie der Vermeidung von Handelshemmnissen. Zudem können daraus aufgrund des programmatischen Charakters nicht direkt Rechte und Pflichten für Unternehmen – wie beispielsweise die Überprüfung globaler Lieferketten – abgeleitet werden. Die Bestimmung dient aber als Auslegungshilfe für verschiedene andere Bestimmungen des aktuellen Erlassentwurfs. So kann beispielsweise durch Recycling indirekt die im Ausland verursachte Umweltbelastung reduziert werden, da weniger Primärrohstoffe importiert werden müssen.

Themen im Zusammenhang mit der Kreislaufwirtschaft werden im USG aktuell im Kapitel «Abfälle» geregelt. Die Kreislaufwirtschaft geht jedoch über die Verwertung von Abfällen hinaus und bezieht industrielle Prozesse, wirtschaftliche Aktivitäten und den Konsum ein. Sie hat somit den gesamten Produktlebenszyklus im Blick. Dabei setzt sie insbesondere bei den sogenannten «inneren Kreisläufen» wie Wiederverwenden, Teilen, Reparieren oder Wiederaufbereiten an.

Eine Minderheit möchte die Umweltbelastung im Ausland nicht berücksichtigen und beantragt, den letzten Satz in Absatz 1 zu streichen.

Absatz 2: In den letzten Jahren sind mehrere Plattformen und Initiativen zum Thema Kreislaufwirtschaft entstanden. Absatz 2 erlaubt dem Bund, solche Plattformen gemeinsam mit Kantonen, Gemeinden oder Organisationen der Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft zu initiieren und zu betreiben oder nach Artikel 49a zu unterstützen.

Bei der Unterstützung und Mitinitiierung von Plattformen durch den Bund stehen folgende Handlungsfelder im Vordergrund:

- Die Vernetzung der Akteure und die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen bestehenden Plattformen, Initiativen, Branchen und Unternehmen;
- Aufzeigen der guten Praxis und Förderung von Leuchtturmprojekten zusammen mit kohärenter Öffentlichkeitsarbeit, um das Potenzial innovativer Lösungen sichtbar zu machen;
- Vereinbarungen im Bereich Produktion, Konsum und Abfall, Fortschrittmessung sowie Politikdialog über Regulierungen (vgl. Art. 41a und Art. 48a). Dies kann beispielsweise auch in Rahmen von Innovation Green Deals erfolgen.

Der Bund kann mit dieser Bestimmung auch neue Plattformen mitinitiieren, beispielsweise in folgenden Bereichen der Kreislaufwirtschaft: Reparaturen, Tauschbörsen, Bioökonomie (Holz), Recycling (Kunststoffe, Phosphor, Asphalt, Batterien) sowie im Schnittbereich Digitalisierung und Kreislaufwirtschaft. Besteht ein konkreter Bedarf, das Engagement der Wirtschaftsakteure zu unterstützen, kann der Bund übergeordnete Koordinationsaufgaben übernehmen. Gestützt auf Artikel 49a E-USG können Plattformen Dritter finanziell unterstützt werden.

Eine Minderheit beantragt in Absatz 2, dass der Bund nur Plattformen Dritter unterstützen kann, nicht jedoch solche betreiben. Dadurch will die Minderheit sicherstellen, dass die Mittel nur Plattformen zugutekommen, welche die Privatwirtschaft bereits initiiert hat.

Absatz 3: Der Bundesrat soll dem Parlament regelmässig über die Fortschritte bei der Ressourceneffizienz und bei der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs Bericht erstatten. Weiter soll er den aus seiner Sicht erforderlichen Handlungsbedarf zur Schonung der Ressourcen und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz aufzeigen. Die Berichterstattung zum Ressourcenverbrauch soll über bestehende Kanäle erfolgen, beispielsweise den Umweltbericht des Bundesrates. Verschiedene Formen sind denkbar, wie der Bundesrat den Handlungsbedarf aufzeigen und Ressourcenziele vorschlagen kann: durch die Aufnahme in Strategien (z.B. Strategie und Aktionsplan Nachhaltige Entwicklung), die Festlegung in eigenständigen Beschlüssen des Bundesrats oder über Botschaften zu Gesetzesrevisionen. Aus den gestützt auf diese Bestimmung festgelegten Zielen können allerdings keine unmittelbaren Rechte und Pflichten für Private abgeleitet werden. Vielmehr geben sie dem Bund, den Kantonen und den Unternehmen eine Orientierungsgrösse für notwendige Massnahmen. Ziele zur Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung können bei unterschiedlichen Wirkungsebenen ansetzen. Zum Beispiel können sie als Orientierungsgrössen für die Zunahme der Ressourceneffizienz oder konkret für die Abfallvermeidung und -rückgewinnung dienen (die Verringerung des Haushaltsmülls pro Einwohner, die Steigerung der Rückgewinnung von Materialien oder die Steigerung der Verwendung rückgewonnener Materialien).

Eine Minderheit beantragt, den zweiten Satz von Absatz 3 zu streichen. Sie möchte die Kompetenz, weiteren Handlungsbedarf zu identifizieren und quantitative Ressourcenzielen vorzuschlagen, nicht dem Bundesrat übertragen. Das sei vielmehr die Aufgabe des Parlaments.

Absatz 4: Der Bund und die Kantone werden beauftragt regelmässig zu prüfen, ob das von ihnen erlassene Recht Initiativen der Wirtschaft zur Ressourcenschonung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft behindert. Beispielsweise sollten Evaluationen bestehender Gesetze oder Verordnungen auf mögliche Hindernisse für die Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft eingehen. Dazu können sie thematische Schwerpunkte setzen. Für neue Bestimmungen auf Bundesebene werden die Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen bereits heute im sogenannten «Quick-Check» im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung einbezogen. Auch in Berichten und Strategien, welche Auswirkungen auf die Gesetzgebung haben, sollten mögliche Hürden diskutiert werden. Der Absatz betrifft sämtliche Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe, einschliesslich Gebote und Verbote, Subventionen und Abgaben.

Art. 30a

Der geltende Artikel 30a Buchstabe a gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, gewisse Produkte zu verbieten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind. Dabei gilt es das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen. Zudem sollen vorgängig freiwillige Massnahmen der Wirtschaft geprüft werden (geltender Art. 41a USG).

Zwei Minderheiten beantragen eine Änderung von Artikel 30a:

Eine erste Minderheit möchte dem Bundesrat neu die Kompetenz erteilen, Einwegprodukte einer Kostenpflicht zu unterstellen. Diese Massnahme könnte subsidiär anstelle eines Verbots angewendet werden, wenn der Nutzen der Einwegprodukte, wie beispielsweise bestimmte Verpackungen oder Einweg-Geschirr, die verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt. Da es sich hierbei um eine mildere Massnahme handelt als die bereits im Gesetz verankerte Möglichkeit eines Verbots, ist die Einführung einer Kostenpflicht auch auf Basis des bestehenden Gesetzes grundsätzlich möglich.

Eine zweite Minderheit möchte die bestehende Kompetenz des Bundesrates in eine Pflicht umwandeln sowie die Kostenpflicht für Einwegprodukte einführen. Der Bundesrat müsste folglich das Inverkehrbringen von Produkten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, einer Kostenpflicht unterstellen oder diese Produkte verbieten. Der Bundesrat muss die Kostenpflicht oder das Verbot erlassen, wenn der Nutzen der Produkte die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt. Im Absatz 2 dieses Minderheitsvorschlags entsprechen die Buchstaben a und b dem geltenden Artikel 30a Buchstaben b und c, wandeln aber die Kompetenz des Bundesrates in eine Pflicht um. Neu muss der Bundesrat gemäss dem vorgeschlagenen Buchstaben c die Hersteller verpflichten, den Wasserkonsum zu reduzieren, damit die stoffliche Verwertung von Rückständen im Abwasser technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

Art. 30b Abs. 2 Bst. c

Aufgrund kritischer Rückmeldungen aus der Vernehmlassung und einer volkswirtschaftlichen Beurteilung,¹¹ die diese Massnahme als volkswirtschaftlich nicht effizient einschätzt, entschied die UREK-N diese Bestimmung im Entwurf nicht aufzunehmen. Eine Minderheit möchte an der Bestimmung festhalten und beantragt dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, das Entpacken und separate Sammeln von biogenen Produkten durch denjenigen, der diese in Verkehr gebracht hat, vorzuschreiben. Der Bundesrat könnte damit auf Verordnungsstufe zum Beispiel vorschreiben, dass verpackte Lebensmittel, welche nicht verkauft wurden und durch den Händler entsorgt werden, vor der stofflichen Verwertung vollständig von der Verpackung getrennt werden müssen (vgl. Art. 30d Abs. 2 Bst. d). Aktuell werden unverkaufte Lebensmittel nicht oder nur ungenügend entpackt, weshalb jährlich ca. 100 Tonnen Kunststoffe über Kompost und Gärgut in die Böden gelangen. Unter stofflicher Verwertung bzw. Recycling wird die Herstellung von Sekundärrohstoffen verstanden (z.B. Kompost).

Von der Pflicht zur Entpackung und Separatsammlung ausgenommen wären gemäss dem Antrag der Minderheit kompostierbare Verpackungen. Als kompostierbare Verpackungen gelten Verpackungen, die sich unter den Bedingungen eines Hauskomposts vollständig in Bestandteile abbauen, die auch in der Natur vorkommen. Dieser Abbauprozess erfolgt in der Regel innerhalb von vier Monaten. Verpackungen, die sich nicht oder erst nach sehr langer Zeit in natürlich vorkommende Bestandteile abbauen, sind von dieser Ausnahme nicht betroffen.

Art. 30b Abs. 4

Eine Minderheit beantragt mit einem neuen Absatz 4 im bestehenden Art. 30b USG die Detailhändler zu verpflichten, Verpackungen und Umverpackungen zurückzunehmen. Im Geschäft ist ein Ort einzurichten, an dem die Kundinnen und Kunden diese entsorgen können. Die Rücknahme könnte kostenlos oder kostenpflichtig erfolgen.

Art. 30d

Im geltenden Artikel 30 USG ist die Abfallhierarchie festgehalten: vermeiden, verwerten, umweltverträglich entsorgen. Bisher ist im Schweizer Umweltrecht die stoffliche Verwertung der energetischen Verwertung gleichgestellt, eine Bevorzugung der einen Verwertungsart gegenüber der anderen ist in den allgemeinen abfallrechtlichen Bestimmungen nicht zu finden (vgl. Art. 7 Abs. 6^{bis} USG, Art. 30 Abs. 2 USG sowie Art. 12 Abs. 1 der Abfallverordnung vom 4. Dezember 2015¹² (VVEA); eine Ausnahme besteht derzeit nur in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung über Getränk-

¹¹ Ecoplan (2022): Grobbeurteilung von Massnahmen zur Separatsammlung von biogenen Abfällen, https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/abfall/externe-studien-berichte/VOBU_KWA_Grobbeurteilung_SB_2022-09-23.pdf.download.pdf/VOBU_KWA_Grobbeurteilung_SB_2022-09-23.pdf

¹² SR **814.600**

keverpackungen vom 5. Juli 2000¹³ (VGV), wo unter Verwertung einzig die stoffliche Verwertung zu verstehen ist).

Die vorgeschlagene Formulierung von Artikel 30d Absätze 1–3 hat zur Folge, dass die stoffliche Verwertung der energetischen Verwertung grundsätzlich vorgezogen wird, sofern es technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist und zu einer tieferen Umweltbelastung führt. Unter stofflicher Verwertung bzw. Recycling wird die Herstellung von Sekundärrohstoffen verstanden (z.B. Rückgewinnung von Metallen wie Aluminium, Eisen und Zink, Herstellung von Kunststoffzyklen, Glasscherben, Kompost, etc.).

In Absatz 2 wird in einer nicht abschliessenden Aufzählung festgehalten, für welche Abfälle die stoffliche Verwertung insbesondere vorgeschrieben wird. Dies betrifft einerseits die Rückgewinnung von Metallen wie Zink, Kupfer und Blei (Bst. a) aus der Abfall-, Abwasser- und Abluftbehandlung. Andererseits müssen namentlich auch die verwertbaren Anteile von Bauabfällen (Bst. b), der Phosphor aus Klärschlamm sowie aus Tier- und Knochenmehl und Speiseresten (Bst. c) und die zur Kompostierung oder Vergärung geeigneten Abfälle (Bst. d) stofflich verwertet werden. Schliesslich wird auch die stoffliche Verwertung von Stickstoffen aus Abwasserreinigungsanlagen vorgeschrieben (Bst. e).

Absatz 3 regelt die Verwertungskaskade: Sofern ein Abfall nicht rein stofflich verwertet werden kann, soll er stofflich und energetisch genutzt werden. Dies ist beispielsweise bei der stofflich-energetischen Verwertung von Trockenklärschlämmen in Zementwerken der Fall: Während der Biomasseanteil Regelbrennstoffe wie Kohle ersetzt, geht der Ascheanteil des Trockenklärschlammes in die Klinkermineralein. Bei Ersatzbrennstoffen mit marginalen Ascheanteilen (Bsp. Altöl, Lösungsmittel, Kunststoffe) kann man aber nicht mehr von stofflich-energetischer, sondern nur noch von energetischer Verwertung sprechen. Die Verwertungskaskade ist deshalb abfall- und prozessspezifisch und nicht nur prozessspezifisch zu beurteilen.

Nur wenn eine stofflich-energetische Verwertung nicht möglich ist, kann der Abfall einer ausschliesslich energetischen Verwertung in einer KVA oder einem Zementwerk zugeführt werden.

Der Absatz 4 entspricht dem bisherigen Buchstabe b des geltenden Artikels 30d USG.

Eine Minderheit möchte in Absatz 1 festhalten, dass stets die beste Option der stofflichen Verwertung gewählt werden muss. Gemäss Vorschlag der Minderheit soll jeweils die stoffliche Verwertung mit der geringsten Umweltbelastung gewählt werden müssen, solange dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

Eine andere Minderheit beantragt, den Absatz 4 zu streichen. Damit würde der Buchstabe b aus dem geltenden Artikel 30d wegfallen, und der Bundesrat könnte künftig bei der Verwendung von Materialien und Produkten keine Einschränkungen für bestimmte Zwecke mehr festlegen. Er würde damit eine Möglichkeit verlieren,

¹³ SR 814.621

die Verwendung von Sekundär-Rohstoffen (z. B. zurückgewonnener Kies im Baubereich) zu fördern.

Art. 31b

Gemäss geltendem Artikel 31b Absatz 1 USG sind die Kantone für das Abfallmanagement der Siedlungsabfälle zuständig. Die Inhaberinnen und Inhaber der Abfälle sind verpflichtet, die Abfälle an die von den Kantonen festgelegten Sammlungen und Sammelstellen zu übergeben.

Das Angebot an meist privat organisierten, separaten Wertstoffsammlungen wächst stetig. Diese freiwilligen Sammelsysteme unterscheiden sich voneinander bezüglich Einzugsgebiet, Hol- oder Bringsystem, zu sammelnden Fraktionen, Kosten und Recyclingrate.

Künftig sollen private Anbieter Wertstoffe von privaten Haushalten sammeln dürfen, ohne vorgängig eine Konzession des zuständigen Gemeinwesens dafür einholen zu müssen. Dies, wenn die gesammelten Siedlungsabfälle¹⁴ wiederverwendet oder stofflich verwertet werden (Absatz 4). Die stoffliche Verwertung hat diesfalls soweit zu erfolgen, wie es technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Eine allfällige energetische Verwertung der nicht stofflich verwertbaren Abfälle hat im Inland zu erfolgen.

Eine Minderheit sieht für die gesammelten Siedlungsabfälle keine Wiederverwendung, sondern nur die stoffliche Verwertung vor. Ausserdem wird auf die Voraussetzung der wirtschaftlichen Tragbarkeit und des technisch Möglichen für eine stoffliche Verwertung verzichtet.

Nach besonderen Vorschriften des Bundes anderweitig geregelte Separatsammlungen fallen explizit nicht unter diese Bestimmung. Die auf Basis der geltenden Artikel 30b und 30d USG in der VGV geregelten Separatsammlungen von Getränkeverpackungen aus Glas, PET, Metall und PVC sowie die Sammlung von Batterien gemäss Anhang 2.15 der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung¹⁵ sind somit durch den neuen Artikel 31b Absatz 4 nicht betroffen. Ebenfalls weiterhin getrennt gesammelt werden müssen Sonderabfälle aus Haushalten (z.B. Lösungsmittel, Medikamente) und andere kontrollpflichtige Abfälle (z.B. Altreifen, gemischte Bauabfälle).

Der Bundesrat kann gemäss E-USG zusammen mit den Kantonen und Branchenorganisationen auf Verordnungsstufe zunächst festlegen, welche Stoffe sich überhaupt für die stoffliche Verwertung nach dem Stand der Technik eignen und anschliessend Anforderungen an deren Sammlung sowie deren Verwertung definieren. Damit wird sichergestellt, dass die Sammlung schweizweit nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Denkbar wäre beispielsweise die Mindestanforderung, dass die stoffliche Verwer-

¹⁴ Definition von Siedlungsabfällen gemäss Artikel 3 Buchstabe a der geltenden Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (SR 814.600): Abfälle privater Haushalte sowie ähnliche Abfälle von kleinen Unternehmen mit bis zu 250 Vollzeitstellen und ähnliche Abfälle der öffentlichen Verwaltung.

¹⁵ SR 814.81

tung zu einem bestimmten Anteil in der Schweiz erfolgen oder ein Einstellen der Separatsammlung dem Gemeinwesen frühzeitig bekannt gegeben werden muss.

Mit dem neuen Absatz 5 wird eine explizite gesetzliche Grundlage gegen Littering geschaffen. Littering bezeichnet das achtlose Liegenlassen oder Wegwerfen von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen, ohne die dafür vorgesehenen Abfalleimer oder Sammlungen zu verwenden. Gelitterte Abfälle entstehen in der Regel unterwegs, an Ort und Stelle, wo sie anfallen und oft als spontaner Akt unmittelbar nach einer Konsumation (z.B. Picknickreste in einer Parkanlage, Take-Away-Verpackungen auf dem Strassenplatz). Littering kann auch auf fremdem Privatgrund stattfinden, wobei hier der landwirtschaftliche Raum am stärksten betroffen ist. Am meisten gelittert werden Take-Away-Verpackungen, Getränkeverpackungen wie beispielsweise Aludosen, Tragetaschen, Kaugummi, Speisereste, Drucksachen (wie Zeitungen und Flyer) sowie Zigarettenstummel. Mit der Bezeichnung «kleinere Mengen von Siedlungsabfällen» wird auf die Art und Menge von Abfällen Bezug genommen, die Menschen verursachen, wenn sie beispielsweise unterwegs sind. Die Kantone können Ausnahmen für kulturelle, sportliche und weitere öffentliche, bewilligungspflichtige Veranstaltungen (z.B. 1. August-Feier, Fasnacht, Musikfestivals) vorsehen.

Eine Minderheit beantragt, Absatz 5 zu streichen. Sie erachtet die Vorschriften gegen das Littering als unverhältnismässig und stellt zudem die Umsetzung in Frage.

Art. 32a^{bis} Titel, Abs. 1 und Abs. 1^{bis}

Der geltende Artikel 32a^{bis} USG ermöglicht es, die vorgezogene Entsorgungsgebühr (VEG) von Herstellern und Importeuren einzufordern, welche Produkte in der Schweiz in Verkehr bringen und einen Geschäftssitz in der Schweiz haben. Bisher nicht geregelt waren hingegen im Internet bei Herstellern oder Händlern im Ausland gekaufte Produkte. Diese gelangen ohne VEG oder freiwillig erhobenen vorgezogenen Recyclingbeitrag (VRB) auf den Schweizer Markt, werden aber schliesslich in der Schweiz entsorgt.

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 32a^{bis} Absatz 1 und Absatz 1^{bis} werden ausländische Online-Versandhandelsunternehmen explizit in den Kreis der Gebührenpflichtigen aufgenommen. Auf diese Weise wird klargestellt, dass die ausländischen Online-Versandhandelsunternehmen, die bisher von der Gebührenpflicht nicht ausdrücklich erfasst waren, neu ebenfalls zur Entrichtung einer vorgezogenen Entsorgungsgebühr oder eines vorgezogenen Recyclingbeitrags verpflichtet werden können. Zu den ausländischen Online-Versandhandelsunternehmen gehören Hersteller, Importeure, Händler und Detailhändler ohne Wohn- oder Geschäftssitz in der Schweiz, die online Waren an Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz verkaufen.

Durch die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 7 Absatz 6^{bis} USG wird zudem sichergestellt, dass auch die Vorbereitung zur Wiederverwendung (Prüfung, Reinigung, Reparatur und Umrüstung) über die Einnahmen aus einer vorgezogenen Entsorgungsgebühr finanziert werden kann (siehe Erläuterungen zu Art. 7 Abs. 6^{bis}).

Art. 32a^{ter}

Der neue Artikel 32a^{ter} dient der Stärkung von Branchenvereinbarungen in der Abfallwirtschaft. Besteht eine Branchenvereinbarung, die erstens mindestens 70 Prozent des entsprechenden inländischen Marktes abdeckt und zweitens mindestens 50 Prozent der relevanten inländischen Marktteilnehmer der entsprechenden Branche abdeckt (Abs. 1 Bst. b), kann der Bundesrat die entsprechende Branchenvereinbarung auf Gesuch dieser Branche anerkennen. Zudem soll die Umsetzung sicherstellen, dass nicht ein einzelner Marktteilnehmer aufgrund seines Marktanteils die Branchenvereinbarung blockieren kann. Dies gilt für die Organisationen von Herstellern und Importeuren, welche Produkte auf den Markt bringen, die nach Gebrauch als Abfälle besonders behandelt werden müssen oder die zur stofflichen Verwertung oder zur Wiederverwendung geeignet sind.

Der Bundesrat kann in der Folge diejenigen Unternehmen, die sich nicht an einer freiwilligen Branchenvereinbarung beteiligen möchten, dazu verpflichten einen finanziellen Beitrag an die private Branchenorganisation zu entrichten. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass nicht an einer Branchenvereinbarung beteiligte Unternehmen einen finanziellen Beitrag an das Funktionieren der Branchenvereinbarung leisten müssen und Marktverzerrungen durch so genannte «Trittbrettfahrer» vermieden werden. Hingegen bleibt es den betroffenen Unternehmen weiterhin freigestellt, ob sie der Branchenvereinbarung beitreten möchten oder nicht.

Analog zum Artikel 32a^{bis} Absatz 1 und Absatz 1^{bis} können mit dem Artikel 32a^{ter} ausländische Online-Versandhandelsunternehmen verpflichtet werden, einen vorgezogenen Recyclingbeitrag an eine vom Bund anerkannte Branchenorganisation zu entrichten.

In Absatz 1 Buchstaben a-e wird geregelt, dass zwingend eine unterzeichnete Branchenvereinbarung vorliegen muss und welche Grundvoraussetzungen diese einzuhalten hat. Der Bundesrat wird gemäss Absatz 2 nach vorgängiger Konsultation der Branchenorganisationen und auch gestützt auf Artikel 39 USG in den Ausführungsbestimmungen konkreter regeln, welche spezifischen Anforderungen aus Umweltsicht und aus verfassungsrechtlicher Perspektive an die Anerkennung der Branchenorganisationen und die unterschiedlichen Branchenvereinbarungen gestellt werden müssen. So können die spezifischen Anforderungen für die Branchenlösungen der einzelnen Abfallfraktionen (Getränkeverpackungen aus PET, Batterien, elektrische und elektronische Altgeräte usw.) berücksichtigt werden. Beispielsweise kann auf Verordnungsstufe festgehalten werden, dass die Branchenvereinbarung mit den wichtigsten Vertretern der jeweiligen Entsorgungskette abgeschlossen wird.

Mit dem vorgezogenen Recyclingbeitrag soll einerseits die Entsorgung der Abfälle (insbesondere die stoffliche Verwertung und die Vorbereitung zur Wiederverwendung) finanziert werden. Andererseits können damit zusammenhängende, sonstige Aufwände, wie insbesondere Informationstätigkeiten für die Abfallvermeidung oder für die Vorbereitung zur Wiederverwendung, finanziert werden.

Absatz 3 stellt sicher, dass die Ziele einer Branchenvereinbarung die technischen und umweltrechtlichen Fortschritte berücksichtigen und umsetzen. Damit wird sichergestellt, dass die privatwirtschaftlich organisierten Systeme weiterhin innovativ bleiben.

Gemäss Absatz 4 muss die vom Bund anerkannte Branchenorganisation den Herstellern und Importeuren, welche der Branchenvereinbarung nicht beitreten, aber der Branchenorganisation einen vorgezogenen Recyclingbeitrag entrichten, ihre Dienstleistungen anbieten. Darüber hinaus werden diejenigen Unternehmen verpflichtet, die sich nicht an der Branchenlösung beteiligen, der privaten Organisation ihre Daten zu melden. Dieser Informationsaustausch ist notwendig, um die Höhe des vorgezogenen Recyclingbeitrags festlegen zu können, aber auch um sicherzustellen, dass es in Zukunft keine «Trittbrettfahrer» mehr gibt. Absatz 4 stellt sicher, dass auch die ausländische Online-Versandhandelsunternehmen die nötigen Informationen für die Erhebung des vorgezogenen Recyclingbeitrags und die im Absatz 4 erwähnten Daten bereitstellen müssen.

Art. 32a^{quater}

Der neue Artikel 32a^{quater} legt fest, dass ausländische Online-Versandhandelsunternehmen eine Vertretung in der Schweiz für die Erfüllung ihrer Pflichten bezeichnen müssen. Diese übernimmt nicht nur die «Verfahrenspflichten», sondern sämtliche Pflichten nach Artikel 32a^{bis} und 32a^{ter} E-USG.

Die mit Artikel 32a^{quater} vorgeschlagene Bezeichnung eines Vertreters orientiert sich an dem Modell, das für die Mehrwertsteuer entwickelt wurde.

Noch bleiben einige für den Vollzug wichtige Fragen offen. Beispielsweise ist unklar, was geschieht, wenn ein ausländisches Online-Versandhandelsunternehmen keine Vertretung in der Schweiz bezeichnet. Es dürfte im Vollzug schwierig sein, die gebührenpflichtigen ausländischen Online-Versandhandelsunternehmen überhaupt als solche zu identifizieren. Falls die Gebührenpflichtigen keine Vertretung in der Schweiz bestimmen, ist eine Durchsetzung dieser Pflicht im Ausland kaum möglich und mit hohem Aufwand verbunden. Auch wenn die Gebührenpflichtigen eine Vertretung bestimmen, wird die Erhebung der VEG bei den bezeichneten Vertretern schwierig. In der Schweiz gelangen täglich über 100 000 Pakete über den Postweg in die Schweiz. Es ist im Vollzug unmöglich, diese Menge an Paketen in Bezug auf ihren Inhalt zu kontrollieren.

Art. 32a^{quinquies}

Die Vertretung nach Artikel 32a^{quater} haftet für die Erfüllung der Gebührenpflicht solidarisch. Auf diese Weise soll rechtlich ermöglicht werden, dass die Gebühr alternativ auch bei der inländischen Vertretung erhoben und somit finanzielle Ausfälle vermieden werden können.

Art. 32a^{sexies}

Von der Finanzierungspflicht nach Artikel 32a^{bis} Absatz 1 und Absatz 1^{bis} sowie Artikel 32a^{ter} E-USG nicht erfasst sind hingegen elektronische Plattformen, auf denen Dritte ihre Produkte anbieten und die somit lediglich eine Vermittlerrolle übernehmen (z.B. alibaba.com). Diese Plattformen verfügen nicht über die notwendigen Informationen über die von ihnen vermittelten Produkte. So können sie zum Beispiel unmöglich bestimmen, ob eine über ihre Plattform vertriebene «Zahnbürs-

te» elektronisch betrieben wird oder nicht. Daher werden die Betreiber dieser Plattformen in Artikel 32a^{sexies} einer Informationspflicht unterstellt. Sie sollen einerseits ihre Nutzerinnen und Nutzer über die in der Schweiz geltenden Gebühren- oder Beitragspflichten informieren und andererseits gegenüber den privaten Organisationen oder den privaten Branchenorganisationen Auskünfte über die von ihnen vermittelten Produkte erteilen.

Für den Begriff der «elektronischen Plattform» verweist der vorgeschlagene Gesetzestext auf die Definition in Artikel 20a des Entwurfs zur Revision des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009.¹⁶

Art. 32a^{septies}

Artikel 32a^{septies} sieht administrative Massnahmen vor, welche die Durchsetzung der Pflichten insbesondere ausländischer Online-Versandhandelsunternehmen und elektronischer Plattformen erleichtern sollen. Wie die vorgeschlagenen Bestimmungen umgesetzt werden können, muss vertieft mit dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit geklärt werden. Vergleichbare administrative Massnahmen sind auch im Rahmen der laufenden Revision des Mehrwertsteuergesetzes vorgesehen.

Art. 35i

Absatz 1: Basierend auf Artikel 35i kann der Bundesrat zur Schonung der natürlichen Ressourcen und zur Förderung der Kreislaufwirtschaft Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten oder Verpackungen stellen. Die neue Bestimmung ergänzt den bestehenden Artikel 35d USG zu biogenen Treib- und Brennstoffen sowie die 2022 in Kraft getretenen Artikel 35e-h USG, die Anforderungen in Bezug auf den Anbau, den Abbau oder die Herstellung von Holz und Holzzeugnissen sowie anderen Rohstoffen und Produkten ermöglichen.

Der Begriff Produkte umfasst natürliche und verarbeitete Produkte. Die Anforderungen müssen zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens respektive der Inbetriebnahme erfüllt sein. In Absatz 1 sind die möglichen Anforderungen in allgemeiner Weise umschrieben. Dazu zählen gemäss Buchstabe a Mindestanforderungen an die Lebensdauer, wie beispielsweise die Anzahl Ladezyklen von Batterien oder die Lebensdauer von Leuchtkörpern. Weitere Möglichkeiten sind Vorgaben an die Verfügbarkeit von Ersatzteilen sowie Anforderungen an die Wartungsfähigkeit und die Reparierbarkeit, wie beispielsweise die Verfügbarkeit von Konstruktionsdaten zur Verwendung im 3D-Druck. Sodann geht es um Anforderungen zur Rezyklierbarkeit und Wiederverwendbarkeit eines Produkts oder Produktteils. Dies kann beispielsweise die Kennzeichnung von Materialien zur Vereinfachung des Recyclings betreffen.

Unter Buchstabe b fallen die Einschränkung der Verwendung umweltschädlicher Stoffe oder Vorgaben zur Verwendung von rezyklierten Materialien.

¹⁶ SR 641.20

Schliesslich ermöglicht Buchstabe c, Hersteller und Importeure zur Bereitstellung von Informationen über wesentliche ökologische Aspekte von Produkten zu verpflichten und sie zur entsprechenden Kennzeichnung ihrer Produkte anzuhalten.

Artikel 35i bezieht sich auch auf Verpackungen. Sie werden sowohl beim Inverkehrbringen als eigenständiges Produkt erfasst als auch dann, wenn sie zusammen mit verpackten Gütern und somit als Teil eines anderen Produkts in Verkehr gebracht werden. Mit Anforderungen an Verpackungen könnten beispielsweise der Einsatz von Rezyklaten gefördert oder die Vermeidung von überschüssigen Verpackungsmaterialien gefordert werden.

Eine Minderheit fordert, die Kann-Formulierung im Einleitungssatz zu einer Muss-Formulierung abzuändern. Die Kennzeichnung und Information gemäss Absatz 1 Buchstabe c soll «einheitlich, vergleichbar, sichtbar und verständlich» sein. Zudem soll der Bundesrat verpflichtet werden, einen Reparatur-Index einzuführen (Bst. d).

Absatz 2: Der Bundesrat orientiert sich bei der Umsetzung von Absatz 1 an den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz, die ebenfalls Anforderungen betreffend die Ressourcenschonung und die Stärkung der Kreislaufwirtschaft stellen. Zu berücksichtigen sind demnach insbesondere die Aktivitäten der EU im Rahmen des Aktionsplans Kreislaufwirtschaft und der Ökodesign-Richtlinie.¹⁷ Gemäss dem Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)¹⁸ ist der Bundesrat bereits angehalten, technische Vorschriften mit jenen der wichtigsten Handelspartner abzustimmen, um technische Handelshemmnisse zu vermeiden und die Unternehmen von damit zusammenhängenden administrativen Aufwänden zu entlasten.

Des Weiteren ist bei der Umsetzung von Artikel 35i die Verhältnismässigkeit zu wahren: Der Nutzen einer Massnahme für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt muss insbesondere in einem vernünftigen Verhältnis zu den Kosten für die Unternehmen stehen. Dabei sind für einen effizienten Vollzug die Erfahrungen und die Synergien mit der bereits bestehenden Umsetzung der Energieeffizienzverordnung vom 1. November 2017¹⁹ (EnEV) zu nutzen.

Eine Minderheit beantragt, den ganzen Artikel 35i zu streichen. Die Anforderungen, wie sie im Artikel formuliert sind, würden zu weit gehen. Bereits bestünden Möglichkeiten zur Sicherung der Ressourceneffizienz in Artikel 10h, und mit den Bestimmungen von Artikel 30a könnten bereits Produkte verboten werden, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt seien. Die Minderheit befürchtet eine übertriebene Regelungsdichte, die zudem nur mit einem aufwendigen Vollzug umgesetzt werden könne.

Bei den Beratungen zur ressourcenschonenden Gestaltung von Produkten und Verpackungen wurden in der Kommission auch die Anliegen der Petitionen 19.2000 «Waste less – Verpackungsreduktion im Detailhandel» sowie 20.2004 «Deklarati-

¹⁷ Richtlinie 2009/125/EG zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte ABl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10; zuletzt geändert durch Richtlinie 2012/27/EU, ABl. L 315, vom 14.11.2012, S. 1.

¹⁸ SR 946.51

¹⁹ SR 730.02

onspflichten bei elektronischen Geräten» berücksichtigt und gemäss Artikel 126 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002²⁰ (ParlG) behandelt.

Art. 35j

Um die Umweltbelastung von Bauwerken, wie Gebäuden oder Strassen, zu reduzieren und Materialkreisläufe zu schliessen, müssen Massnahmen nicht nur beim Betrieb, sondern vermehrt bei der Erstellung und Erneuerung von Bauwerken sowie bei der Herstellung der Baustoffe ansetzen.

Eine volkswirtschaftliche Beurteilung²¹ im Auftrag des BAFU kam zum Schluss, dass Grenzwerte für graue Treibhausgasemissionen oder Energie bei Neubauten und bei wesentlichen Erneuerungen bestehender Gebäude effektive, effiziente und technologieneutrale Anreize setzen würden. Gleichzeitig könnte eine hohe Regelungs-dichte vermieden, die Innovation gestärkt und der Gestaltungsspielraum gewahrt werden.

Absatz 1: Basierend auf Artikel 35j Absatz 1 kann der Bundesrat Anforderungen festlegen mit dem Ziel, besonders relevante Aspekte des ressourcenschonenden und kreislauffähigen Bauens zu stärken. Mögliche Anforderungen umfassen:

- die Verwendung umweltschonender Baustoffe wie nachhaltigem Schweizer Holz oder CO₂-reduziertem Beton.
- die Verwendung rückgewonnener Baustoffe: Recyclingbaustoffe tragen zur Schonung der Primärressourcen und des knappen Deponieraums (Landschafts-schutz) bei.
- die Trennbarkeit der unterschiedlichen Bauteile als Voraussetzung für die Kreislaufwirtschaft: Um Gebäude möglichst lange nutzen zu können, müssen einerseits Bauteile mit einer kürzeren Lebensdauer ersetzt werden können, ohne dass in die Bausubstanz eingegriffen werden muss. Andererseits ist zerstörungsfreier Rückbau von Bauteilen eine Voraussetzung für deren Wiederverwendung in einem anderen Bauwerk.
- die Wiederverwendung von Bauteilen: Sie trägt zur Abfallvermeidung bei und führt dazu, dass die Umweltbelastung durch die Herstellung neuer Bauteile vermieden und Deponieraum eingespart wird.

Anforderungen an die Verwendung von Baumaterialien, die Trennbarkeit und die Wiederverwendung sind in einer Verordnung des Bundes zu konkretisieren. Der Vollzug liegt bei den Kantonen resp. Gemeinden. Die Einhaltung könnte beispielsweise im Rahmen von Baubewilligungsverfahren kontrolliert werden.

Der Begriff «Bauwerke» ist umfassend zu verstehen und schliesst alle Bauten sowohl des Hochbaus als auch des Tiefbaus ein (vgl. dazu die Definition in Artikel 2

²⁰ SR 171.10

²¹ EBP (2022): VOBU von Kreislaufwirtschaftsmassnahmen im Bauwesen, https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/externe-studien-berichte/vobu-kreislaufwirtschaftsmassnahmen-im-bauwesen.pdf.download.pdf/VOBU_Kreislaufwirtschaft_Bau-wesen.pdf

Ziffer 3 des Bauproduktegesetzes vom 21. März 2014²², BauPG). Das heisst, dass neben Gebäuden auch Infrastrukturbauten wie Verkehrswege, Ver- und Entsorgungsleitungen (z.B. Wasser, Gas, Strom, Kanalisation) und weitere Bauten wie Staudämme von Artikel 35j erfasst werden. Die Berücksichtigung von Infrastrukturbauten ist aus ökologischer Sicht sinnvoll, da die Infrastruktur rund die Hälfte des in der Schweiz verbauten Materials umfasst.

Bei der Umsetzung dieser Bestimmungen im Verordnungsrecht sind die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu beachten und das Verhältnismässigkeitsprinzip ist zu wahren. Der Nutzen der ergriffenen Massnahmen für die Umwelt, die Wirtschaft und die Gesellschaft muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den durch die Massnahmen verursachten Kosten stehen. Auch weitere Interessen sind zu beachten, insbesondere sind in jedem Fall die geltenden Sicherheitsanforderungen einzuhalten. So wird auch zukünftig insbesondere die Einhaltung von Normen, die der Sicherheit dienen, ein zwingendes Kriterium bei der Planung von Bauwerken sein. Die Abgrenzung von Artikel 35j Absatz 1 zu den Bestimmungen der Bauproduktgesetzgebung ist in Kapitel 5.2 «Rechtliche Regelungen im Bereich Produkte und Bauwerke» beschrieben.

Eine Minderheit beantragt, Staudämme von Absatz 1 auszuschliessen.

Absatz 2: Der Bund als Bauherr soll eine Vorbildfunktion beim umwelt- und ressourcenschonenden Bauen wahrnehmen – in Anlehnung an das «Bauen mit Holz» im Waldgesetz vom 4. Oktober 1991²³ (WaG; vgl. Art. 34b WaG). Hierzu geht er über die allgemeingültigen Anforderungen gemäss Absatz 1 hinaus. Zum Beispiel könnte gestützt auf Absatz 2 verlangt werden, dass Neubauten des Bundes eine Mindestnote gemäss Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz (SNBS) erreichen, die Umweltbelastung über den Einsatz umweltschonender, erneuerbarer, rezyklierter sowie weiterverwendeter Materialien und Bauteile minimiert wird oder dass die verbauten Materialien sowie die Bauteile trennbar sind und systematisch erfasst werden.²⁴

Die Bauwerke des Bundes machen nur einen relativ kleinen Teil der gesamten Bautätigkeit aus. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Bund in vielerlei Hinsicht bereits vorbildlich baut. So sind die Empfehlungen der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) für ihn bereits verbindlich. Um die Kreislaufwirtschaft im Baubereich zu stärken, müssen alle Akteure einen Beitrag leisten. Aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung kann jedoch der Bund die Kantone nicht dazu verpflichten, eine Vorbildfunktion wahrzu-

²² SR 933.0

²³ SR 921.0

²⁴ Die Mo. Schilliger 19.4296 beauftragt den Bundesrat, die Voraussetzung zu schaffen, dass Bauten im Hoch-, Tief- und Strassenbau des Bundes, der Kantone und Gemeinden, wenn immer technisch möglich und sinnvoll, mit sekundären Baustoffen geplant und erstellt werden. Damit könne der Bund eine Vorbildfunktion übernehmen und einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und zum Recycling von Baustoffen leisten. Zudem könnten so einheitliche Standards beim Einsatz von Recyclingbaustoffen etabliert werden, die ihren Einsatz durch private Bauherren vereinfachen bzw. attraktiver machen. Die Motion wurde am 3. Juni 2020 an den Bundesrat überwiesen. Mit den Bestimmungen in Artikel 35j Absatz 2 kann das Anliegen der Motion umgesetzt werden.

nehmen. Die Kantone müssten die Vorbildfunktion in ihrer eigenen kantonalen Gesetzgebung verankern. Kantonale und private Bauherren würden jedoch über den allgemeinen Absatz 1 in die Pflicht genommen.

Eine Minderheit beantragt, auf Absatz 2 zu verzichten. Der Bund sei in diesem Bereich bereits vorbildlich unterwegs.

Absatz 3: Basierend auf Artikel 35j Absatz 3 kann der Bundesrat einen Ausweis einführen, welcher in transparenter und vergleichbarer Weise Auskunft über den Ressourcenverbrauch von Bauwerken gibt. Dies kann beispielsweise analog zum Gebäudeenergieausweis (GEAK) erfolgen.²⁵ Der Ressourcenverbrauch umfasst die Ressourceneffizienz, die Lebensdauer und Verwertbarkeit der verwendeten Baustoffe und Bauteile sowie die graue Umweltbelastung einschliesslich der grauen Energie. Aufgrund der Kann-Formulierung wird dem Bundesrat ein Ermessen eingeräumt, ob er einen solchen Ausweis schaffen möchte. Zudem wird kein Obligatorium für die Verwendung eines solchen Ausweises eingeführt.

Eine Minderheit beantragt, Absatz 3 zu streichen.

Eine weitere Minderheit möchte den bestehenden Artikel 35j umformulieren mit einem neuen Absatz 1, der Grenzwerte für die grauen Treibhausgasemissionen von Bauwerken einführt. Der Stand der Technik und die wirtschaftliche Tragbarkeit sollen als Kriterien bei der Festlegung der Grenzwerte berücksichtigt werden. Aufgrund der Änderungen von Artikel 35j kann der Artikel 45 Absatz 3 Buchstabe e E-EnG gestrichen werden.

Eine andere Minderheit fordert die Streichung des gesamten Artikels 35j.

Art. 41 Abs. 1

Der Vollzug des USG liegt in erster Linie bei den Kantonen (vgl. Art. 36 USG), für bestimmte Bereiche ist jedoch der Bund zuständig. Diese Bundeszuständigkeiten sind in Artikel 41 geregelt. Der Vollzug des neuen Artikel 35i E-USG wird dem Bund übertragen, da auch in anderen Bereichen des Umweltrechts der Vollzug von Vorschriften betreffend das Inverkehrbringen von Produkten in seiner Zuständigkeit liegt. Dies ist im Interesse eines landesweit und insbesondere im Verhältnis zu den ausländischen Handelspartnern einheitlichen Vollzugs.

Art. 41a Abs. 4

Werden neue Ausführungsvorschriften zum Schutz der Umwelt erlassen, sollen die Bemühungen von Unternehmen, die vor dem Erlass der staatlichen Regelungen aus eigener Initiative freiwillige Massnahmen ergriffen haben, gebührend berücksichtigt werden. Sie sollen die von ihnen bereits ergriffenen Massnahmen in möglichst

²⁵ Eine Aufnahme in den bestehenden Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) ist nicht zielführend. Das GEAK-Dokument mit Fokus auf die Betriebsenergie muss einfach bleiben, um den Anforderungen und der Zugänglichkeit gerecht zu werden. Der Ausweis zum Ressourcenverbrauch könnte allenfalls als Ergänzungsprodukt zum GEAK erarbeitet und angeboten werden. Hierfür bräuchte es eine Konsultation der Eigentümerin des GEAK, der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren (EnDK).

gleicher Weise weiterführen können. Voraussetzung dafür ist, dass ihre Massnahmen mindestens dieselbe Wirkung zum Schutz der Umwelt erzielen wie die vom Ausführungsrecht vorgesehenen Ziele und Massnahmen.

Bereits heute ist der Bundesrat gemäss Artikel 41a Absatz 3 USG gehalten, beim Erlass von Ausführungsvorschriften bestehende Branchenvereinbarungen ins Ausführungsrecht zu übernehmen, soweit dies möglich und sinnvoll ist. Damit ist nicht zwingend gemeint, dass die in der Branchenvereinbarung vorgesehenen Pflichten eins zu eins ins Ausführungsrecht integriert werden. Wie generell im Umweltrecht ist der Verordnungsgeber bestrebt, über Zielvorgaben Raum zu lassen für unterschiedliche Massnahmen, sofern sie die vorgegebene Wirkung erzielen.

Der neue Absatz 4 nimmt diesen Gedanken explizit auf, indem er allgemein die «Berücksichtigung» von freiwilligen Massnahmen fordert. Wie im Einzelfall die Weiterführung der freiwilligen Massnahmen und deren Wirksamkeit sichergestellt wird, muss im jeweils bereichsspezifischen Ausführungsrecht festgelegt werden. Sodann ist auch der mit der Regelung verbundene Vollzugsaufwand zu beachten.

Der neue Absatz sieht weiter vor, dass nicht nur Branchenvereinbarungen, sondern auch freiwillige Massnahmen von einzelnen Unternehmen berücksichtigt werden sollen. Einschränkend bleibt festzuhalten, dass das Ausführungsrecht auch weiterhin nur dann die Weiterführung von freiwilligen Massnahmen ermöglichen kann, wenn das Gesetz im Einzelfall einen entsprechenden Spielraum belässt. Auf Verordnungsebene kann nicht von im Gesetz vorgeschriebenen Massnahmen abgewichen werden.

Art. 48a

Artikel 48a zu den Pilotprojekten wird neu geschaffen. Ausnahmen von bestehenden Regulierungen stellen eine Lösung dar, wenn beispielweise innovative Kreislaufwirtschafts-Projekte regulatorischen Hürden gegenüberstehen. Solche Pilotprojekte erlauben das Testen unter realen Bedingungen. Artikel 48a erlaubt dem Bundesrat Bestimmungen zu erlassen, die vom USG abweichen. Dies ermöglicht es, Erfahrungen für die Weiterentwicklung des USG und dessen Vollzug zu sammeln.

Die Durchführung solcher Pilotprojekte bedeutet, Ausnahmen von demokratisch legitimierten Regulierungen zu gewähren. Solche Ausnahmen sind deshalb jeweils in zeitlicher, örtlicher und sachlicher Hinsicht zu begrenzen. Beispielsweise muss die betroffene Innovation einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen versprechen und die Ursache der fehlenden Marktreife sollte massgeblich in den bestehenden regulatorischen Bestimmungen liegen.

Eine Kombination mit Förderprogrammen wie beispielsweise der Umwelttechnologieförderung oder mit sogenannten Innovation Green Deals²⁶ würde das Erfolgspotenzial solcher innovativer Pilotprojekte verstärken.

²⁶ Vgl. Motion Thorens Goumaz 20.3667.

Art. 49 Abs. 1 und 3

Absatz 1: Die Bestimmung wird angepasst, so dass die Förderung der Aus- und Weiterbildung generell für Personen, deren Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Umweltschutz stehen, möglich wird. Bislang konnte der Bund im Bereich des USG ausschliesslich die Aus- und Weiterbildung des Personals von Bund und Kantonen sowie von Privaten, denen Vollzugsaufgaben des USG übertragen wurden, finanziell unterstützen.

Um das Ziel einer Kreislaufwirtschaft zu erreichen, müssen gezielt Anreize für die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen in den verschiedenen relevanten Branchen gesetzt werden.²⁷ Damit sich beispielsweise nachhaltige Bauweisen in der Schweiz durchsetzen, müssen Planerinnen, Architektinnen, Ingenieurinnen und Bauunternehmer entsprechende Fähigkeiten erwerben können. Im verarbeitenden Gewerbe oder der Maschinenindustrie sind beispielsweise Kenntnisse und Fähigkeiten für das Produktedesign, Prozessabläufe oder Steigerung der Materialeffizienz zentral.

Mit der Angleichung der Finanzhilfemöglichkeiten im USG an andere zielverwandte Gesetze wie das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966²⁸ über den Natur- und Heimatschutz (NHG), das Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991²⁹ (GSchG) und das Energiegesetz (EnG) kann die Aus- und Weiterbildung von Personen, die nicht direkt mit dem Vollzug von Gesetzen betraut sind, finanziell unterstützt werden. Die Koordination mit den Massnahmen und Aktivitäten auf der Grundlage dieser Gesetze ist sicherzustellen und Synergiepotenziale sind zu nutzen.

Absatz 3: Der Fördergegenstand wird präzisiert und ergänzt durch die Begriffe "Zertifizierung und Verifizierung sowie die Markteinführung" von Anlagen und Verfahren. Die Förderung von Anlagen und Verfahren, mit denen die Umweltbelastung im öffentlichen Interesse vermindert werden kann, soll die Phase von der Entwicklung bis zur Markteinführung umfassen, da diese noch mit grossen Risiken und Kosten verbunden ist. Mit der Förderung wird sichergestellt, dass innovative Unternehmen, die Anlagen und Verfahren im Rahmen der forschungsbasierten Innovationsförderung bis zu Pilotanlagen entwickelt haben, die anschliessende Phase der Markteinführung überstehen und erste Kunden als Referenzen gewinnen können. Der restliche Absatz 3 ist unverändert.

Art. 49a

Mit Artikel 49a wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, um Informations- und Beratungsprojekte sowie Plattformen zur Schonung der natürlichen Ressourcen und zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft unterstützen zu können.

Absatz 1: Basierend auf dem geltenden Artikel 10e USG beraten Bund und Kantone die Bevölkerung über umweltverträgliches Verhalten und empfehlen Massnahmen

²⁷ Vgl. Abgeschlossenes Forschungsprojekt: Arbeitsmarkteffekte einer grünen Volkswirtschaft (19.07.2021), Nationales Forschungsprogramm NFP 73 Nachhaltige Wirtschaft, www.nfp73.ch > News (abgerufen am 14.10.2021).

²⁸ SR 451

²⁹ SR 814.20

zur Verminderung der Umweltbelastung. Artikel 49a Buchstabe a ermöglicht es dem Bund, wirkungsvolle Massnahmen im Bereich Beratung und Information, die von Privaten oder staatlichen Akteuren ergriffen werden, finanziell zu unterstützen. Mit dieser Angleichung der Finanzhilfemöglichkeiten im USG an andere zielverwandte Gesetze wie das NHG, GSchG und das EnG kann sich der Bund beispielsweise an der Information und Beratung zum Thema «Littering»³⁰ beteiligen.

Der Buchstaben b betrifft die Förderung von Plattformen zur Ressourcenschonung und zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft. Die Bestimmung ermächtigt den Bund, solche Plattformen nicht nur gemäss Artikel 10h Absatz 2 E-USG gemeinsam mit anderen Akteuren zu initiieren und zu betreiben, sondern auch bereits bestehende Plattformen Dritter mit Finanzhilfen zu unterstützen.

Die Artikel 49 und 49a E-USG unterstützen somit die Etablierung innovativer Lösungen zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft und ergänzen damit andere Instrumente wie die Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft im Rahmen von sogenannten Innovation Green Deals.

Absatz 2: Die Finanzhilfen sind ein Kostenbeitrag und dürfen 50 Prozent der Kosten nicht überschreiten.

Art. 60 Abs. 1 Bst. s

Verletzungen von Vorschriften über die Produktgestaltung, welche auf der Grundlage von Artikel 35i Absatz 1 E-USG im Verordnungsrecht eingeführt wurden, sollen als Vergehen nach Artikel 60 USG qualifiziert werden. Sie werden damit aus strafrechtlicher Sicht gleichgestellt wie Verstösse gegen Beschränkungen des Inverkehrbringens von Rohstoffen und Produkten gemäss Artikel 35e und 35f Absatz 1 und 2 Buchstabe a USG (vgl. Art. 60 Abs. 1 Bst. r USG). Bei leichten Fällen können Strafen am unteren Ende des Strafmasses gesprochen werden.

Art. 61 Abs. 1 Bst. i und j sowie Abs. 4

Absatz 1 Buchstabe i: Der geltende Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe i USG sieht vor, dass mit Busse bis zu 20 000 Franken bestraft wird, wer vorsätzlich bestimmte Vorschriften über Abfälle verletzt. Gemäss dem geltenden Artikel 31b Absatz 3 USG muss die Abfallinhaberin oder der Abfallinhaber die Abfälle den von den Kantonen und Gemeinden vorgesehenen Sammlungen oder Sammelstellen übergeben. Der Verstoß gegen diese Verhaltensnorm soll neu von Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe i USG erfasst werden. Damit wird die Falschentsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen, die mengenmässig die Schwelle vom Littering überschreiten, mit Busse bis zu 20 000 Franken geahndet.

³⁰ Die Motion Bourgeois 19.4100 verlangt vom Bundesrat die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um wirkungsvolle Fördermassnahmen gegen Littering ergreifen zu können. Sie wurde am 3. Juni 2020 an den Bundesrat überwiesen. Mit dem neuen Artikel 49a sowie weiteren in der Pa.Iv. 20.433 vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen (siehe dazu auch Kapitel 3.1 zu Art. 31b Entsorgung der Siedlungsabfälle) kann das Anliegen der Motion Bourgeois 19.4100 im Rahmen der Pa.Iv. 20.433 umgesetzt werden.

Absatz 1 Buchstabe j: Der neu eingefügte Buchstabe j sieht vor, dass mit Busse bis zu 20 000 Franken bestraft wird, wer vorsätzlich die ebenfalls neu eingefügten Bestimmungen zum ressourcenschonenden Bauen nach Artikel 35j Absatz 1 E-USG verletzt.

Absatz 4: Eine Zuwiderhandlung nach Artikel 31b Absatz 5 E-USG soll gebüsst werden. Personen, die kleine Mengen von Abfällen wie beispielsweise Getränkeflaschen, Getränkedosen, Esswarenverpackungen, Plastiksäcke, Speisereste, Kaugummi, Zigarettenstummel oder Zeitungen achtlos liegenlassen oder wegwerfen, anstatt diese in die dazu vorgesehenen Abfalleimer oder an den Sammelstellen zu entsorgen, sollen mit einer Busse in der Höhe von bis zu 300 Franken bestraft werden. Strafbar ist sowohl das vorsätzliche als auch das fahrlässige Handeln.

Eine Minderheit beantragt, Absatz 4 zu streichen.

3.2 Änderung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen

Art. 30 Abs. 4

Die öffentlichen Mittel sollen nicht nur wirtschaftlich, sondern auch nachhaltig eingesetzt werden (Art. 2 Bst. a des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB]). Artikel 30 Absatz 4 trägt dem Anliegen Rechnung, im öffentlichen Beschaffungswesen einen stärkeren Beitrag zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu leisten.

Mit den technischen Spezifikationen umschreibt die öffentliche Auftraggeberin die Leistung, die sie beschaffen möchte. Technische Spezifikationen müssen nicht zwingend im Endprodukt ersichtlich sein, sondern können sich auch auf dessen Herstellungsprozess beziehen (z.B. Verwendung von Recyclingbaustoffen, Lebensmittel aus biologischer Produktion). Erfüllt ein Angebot die geforderten Merkmale nicht, wird es vom Vergabeverfahren ausgeschlossen.

Bislang noch als Kann-Bestimmung ausgestaltet, verpflichtet Absatz 4 die öffentliche Auftraggeberin nun, bei sämtlichen Beschaffungen (Güter, Dienstleistungen, Bauleistungen) ökologische Aspekte zu prüfen und wo möglich im Rahmen von technischen Spezifikationen zu berücksichtigen. Dies ist auch bereits in der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung so vorgesehen.

3.3 Änderung des Mehrwertsteuergesetzes

Art. 23 Abs. 2 Ziff. 12

Eine Minderheit will die Lieferung von rückgewonnenen Baustoffen und gebrauchten Bauteilen von der Mehrwertsteuer befreien. Mit der Steuerbefreiung werden sowohl die Leistung durch das leistungsbringende Unternehmen wie die Vorleistungen und Investitionen von der Mehrwertsteuer befreit. Im Inland gibt es bisher keine Anwendung der Steuerbefreiung, hingegen beim Export von Schweizer Gütern. Diese sind von der schweizerischen Mehrwertsteuer befreit und werden beim Import mit der ausländischen Mehrwertsteuer belastet. Die Minderheit erhofft sich durch

die steuerliche Privilegierung einen positiven Lenkungseffekt zugunsten von Recycling-Baustoffen und der Wiederverwendung von Bauteilen gegenüber herkömmlichen Baumaterialien. Die Bundesverwaltung prüfte im Auftrag der Kommission dieses Instrument und erstellte dazu ein Faktenblatt.³¹

3.4 Änderung des Energiegesetzes

Art. 45 Abs. 3 Bst. e

Die Berücksichtigung der grauen Energie³² im Gebäudebereich flankiert die Vorgaben zur Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung, welche im USG vorgesehen sind (vgl. Art. 35j E-USG). Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 Bundesverfassung³³ BV). Der Bund kann den Kantonen aber Rechtsetzungsaufträge erteilen, wenn diese sachlich eng begrenzt und hinreichend begründet sind. Dies ist vorliegend der Fall: Durch die Pflicht der Kantone, einen Grenzwert für graue Energie bei Neubauten und bei wesentlichen Erneuerungen bestehender Gebäude vorzusehen, wird die Nachfrage nach Baumaterialien und Bauweisen mit tiefer grauer Energie stimuliert, was zur Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit dieser Produkte beiträgt und damit die Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung im Gebäudebereich schweizweit stärkt. Dadurch wird der Energieverbrauch über den gesamten Zyklus eines Gebäudes bzw. dessen Materialien und Bestandteile und damit für den Gebäudepark Schweiz als Ganzes gesenkt.

Eine Minderheit beantragt, Buchstabe e zu streichen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Allfälliger Finanzbedarf fällt ab Inkrafttreten der Gesetzesrevision für die Unterstützung von Informations-, Beratungs-, Aus- und Weiterbildungsprojekten sowie gegebenenfalls von Plattformen an. Finanzhilfen ermöglichen geteilte Finanzierungen zwischen Bund und Privatwirtschaft und setzen Anreize für zusätzliche Investitionen der Privatwirtschaft zur Ressourcenschonung. Gleichzeitig verbessern sie die

³¹ BAFU & ESTV (17. Mai 2021): Privilegierungen bei der Mehrwertsteuer auf rückgewonnene Baustoffe und gebrauchte Bauteile, Faktenblatt zuhanden der Subkommission 20.433 Parla. Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken», Link: https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Faktenblatt_BAFU_Mehrwertsteuer_Baustoffe_und_Bauteile_vom_17.05.2021_D.pdf

³² Die graue Energie umfasst gemäss Definition des schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) die gesamte Menge nicht erneuerbarer Primärenergie für alle vorgelegten Prozesse, vom Rohstoffabbau über Herstellungs- und Verarbeitungsprozesse und für die Entsorgung, inkl. der dazu notwendigen Transporte und Hilfsmittel.

³³ SR 101

Zusammenarbeit und die Abstimmung der mit der Regulierung betrauten Fachämter mit der Privatwirtschaft. Der allfällige Bedarf ist abhängig von der parlamentarischen Beratung und wird im Hinblick auf die Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes konkretisiert.

Personelle Auswirkungen

Der personelle Bedarf für die Umsetzung der vorgeschlagenen Revision ab Inkrafttreten der Änderungen ist zum jetzigen Zeitpunkt schwer abschätzbar. Er ist abhängig von der weiteren parlamentarischen Beratung und wird im Hinblick auf die Inkraftsetzung der revidierten Gesetze konkretisiert. Insgesamt kann ein personeller Bedarf höchstens im einstelligen Bereich anfallen. Folgende Bereiche stehen dabei im Vordergrund:

Ressourcenschonende Produkte und Bauwerke

Der personelle Aufwand für den Vollzug der Produktvorschriften (Art. 35i E-USG) kann gering gehalten werden. Dies zeigen die bereits gemachten Erfahrungen bei der Umsetzung der Energieeffizienzverordnung. Im Bereich des ressourcenschonenden Bauens (Art. 35j E-USG, Art. 45 Abs. 3 Bst. e E-EnG) ist ein geringer personeller Mehraufwand durch die Bereitstellung von Grundlagen (Vollzugshilfen, (Ökobilanz-) Grundlagen etc.) zu erwarten.

Vermeidung, Verwertung und Entsorgung von Abfällen

In diesem Bereich stehen die Vermeidung und Verwertung von Verpackungen im Vordergrund. Weitere neue Aufgaben, welche geringen personellen Mehrbedarf zur Folge haben, betreffen die bessere Schliessung von Stoffkreisläufen und die Vermeidung von Littering.

Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

Zur Sicherstellung der Finanzierung von Rücknahmesystemen (z.B. PET-Flaschen, Alu-Dosen, Elektronikschrott) im Hinblick auf die Wiederverwendung resp. bessere Kreislaufschliessung sind für die Wirtschaft verschiedene Lösungswege möglich. Der Bund wird zur Wahrung «gleich langer Spiesse» für diese Prozesse einheitliche Kriterien schaffen und die Umsetzung begleiten müssen (Art. 32a^{ter} E-USG).

Zudem stehen die Bewilligung von innovativen Pilotprojekten (Art. 48a E-USG), Unterstützung von Aus- und Weiterbildung sowie von Informations- und Beratungsprojekten (Art. 49a E-USG) und gegebenenfalls die Unterstützung von Plattformen (Art. 10h Abs. 2 und Art. 49a E-USG) sowie weitere Möglichkeiten bei der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (z.B. Art. 41a E-USG) im Vordergrund.

Die Bewilligung von Pilotprojekten erfordert einen sorgfältigen Prozess, da eine Abweichung von geltenden Gesetzen gut abzuwägen ist. Damit Informations-, Beratungs-, Aus- und Weiterbildungsprojekte sowie Plattformen und deren Projekte mit Finanzhilfen unterstützt werden können, muss die Verwaltung die Gesuche prüfen und die Unterstützungsentscheide treffen.

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

Finanzielle Auswirkungen

Abfälle sollen vermieden, wiederverwendet oder stofflich verwertet werden (Art. 30d E-USG). Die Zunahme an verwertbaren Materialien aus Siedlungsabfällen erfordert einen entsprechenden Ausbau der Recyclinginfrastruktur und Entsorgungsprozesse. Diese Kosten müssen über vorgezogene Entsorgungsgebühren, Recyclingbeiträge oder über Grund- oder mengenabhängige Gebühren beglichen werden. Da es sich mehr um eine Verschiebung der Aufwände handelt, wird mit keiner ausserordentlichen Zusatzbelastung der Verwaltungsbudgets gerechnet.

Gleichzeitig können die vorgeschlagenen Änderungen Kosteneinsparungen bewirken. Der Ausbau der «erweiterten Herstellerverantwortung» führt zur Deckung von Aufwänden, die bisher durch die Gemeinden getragen werden mussten.

Es ist davon auszugehen, dass ein Markt für hochwertige Rezyklate entsteht, die gewinnbringend veräussert werden können. Dies führt zu tieferen Kosten für die Entsorgung von Abfällen.

Zudem sollen Massnahmen im Bereich «Littering» die Kosten von schweizweit jährlich 200 Millionen Franken für dessen Bekämpfung senken (Art. 31b Abs. 5 und Art. 61 Abs. 4 E-USG).

Personelle Auswirkungen

Es wird davon ausgegangen, dass für die Umsetzung von Art. 45 Abs. 3 Bst. e E-EnG Synergien bestehen mit dem bestehenden Vollzug bei Baubewilligungs- und Bauabnahmeverfahren im Bereich der Betriebsenergie von Gebäuden gemäss den kantonalen Energiegesetzen. Deswegen wird von geringen personellen Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden ausgegangen.

Die Kantone, respektive die Gemeinden, führen die Sammlung der Siedlungsabfälle entweder mit eigenen personellen Mitteln durch oder lassen diese durch private Entsorgungsunternehmen umsetzen. Eine Verlagerung hin zu erhöhten Anteilen an rezyklierbaren Abfällen verschiebt die Materialströme innerhalb der bestehenden Organisationsstrukturen. Es wird daher nicht mit einem personellen Mehraufwand für die Kantone und Gemeinden gerechnet.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Massnahmen zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung haben einen mehrfachen Nutzen. Sie schonen natürliche Ressourcen, über Materialeffizienz sparen sie Kosten ein und sie stärken lokale Arbeitsplätze sowie die Wertschöpfung im Inland. Zudem leisten sie mit der verstärkten Nutzung von Sekundärrohstoffen anstelle des Imports von Primärrohstoffen einen Beitrag zur Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft. Diverse internationale Studien (u.a. OECD, EUA, UNEP) belegen die insgesamt positiven Effekte, auch, weil im Bereich von Cleantech und Kreislaufwirtschaft der Markt weltweit überdurchschnittlich schnell wächst.

Die gesetzlichen Bestimmungen der Vorlage sind auf dem Weg zu einer ressourcenschonenderen Wirtschaft ein wichtiger Schritt. Sie setzen auf ein partnerschaftliches Vorgehen mit der Wirtschaft und berücksichtigen die wirtschaftliche Tragbarkeit sowie die internationale Entwicklung. Dies sorgt für tragfähige Lösungen auch für kleine und mittlere Unternehmen. Die offen formulierten Bestimmungen erlauben

es, auf ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Umsetzung jeder einzelnen Massnahme zu achten, insbesondere auch betreffend die KMU-Verträglichkeit.

Die Schweiz verfügt über viele Startups im Cleantech-Bereich, wobei Energie-Startups mit ca. 30 Prozent am stärksten vertreten sind.³⁴ Verschiedene Massnahmen dieser Vorlage schaffen Innovationsanreize in weiteren wichtigen Tätigkeitsfeldern wie dem Recycling und ressourcenschonenden Bauen. Dadurch entstehen neue Geschäftsfelder für Startups und KMU. Der Cleantech- und Innovations-Standort Schweiz wird damit im Wettbewerb mit anderen dynamischen Standorten gestärkt.

Der programmatische Grundsatz der Ressourcenschonung sowie die Bestimmungen zur Berichterstattung und zu Ressourcenzielen schaffen einen Orientierungsrahmen für das Engagement von Privatwirtschaft und Gesellschaft. Daraus können aber keine unmittelbaren Rechte und Pflichten für Private abgeleitet werden.

Die Bestimmungen zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft stärken die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft im Bereich der Ökologie und Innovation und wirken sich auch in den Lieferketten in Produktionsländern aus. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Investitionen einerseits durch Einsparungen in den Materialkosten und andererseits durch gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Kontext kompensiert werden können (siehe Kapitel 5.3).

Die Ausnahmen zu bestehenden Bestimmungen für Pilotprojekte («Sandkastenregulierung») sind zeitlich, örtlich und sachlich begrenzt, erlauben aber innovative Ansätze im realen Kontext zu erproben.

Der gesetzlich vorgegebene Grundsatz, wonach bei öffentlichen Beschaffungen technische Spezifikationen zum Schutz der natürlichen Ressourcen festzulegen sind, wird geringe Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zeitigen. Dies entspricht in vielen Fällen bereits der bisherigen Praxis und ist in der Beschaffungsstrategie angelegt.

Die Vorgaben zum ressourcenschonenden Bauen haben Auswirkungen auf die Bauprozesse und -kosten (siehe Kapitel 4.4). Für die Umsetzung der Massnahmen stehen weitestgehend etablierte Bauprodukte und Prozesse zur Verfügung. Kurzfristig mit einem leicht höheren Aufwand für die Planung ressourcenschonender Bauwerke zu rechnen. Dieser wird aber durch eine entsprechende Ausbildung der Planungs- und Baubranche und durch Skaleneffekte zukünftig wieder abnehmen. Bei der Ausführung können durch eine ressourceneffiziente Bauweise Baumaterial und damit Kosten eingespart werden.

4.4 Auswirkungen auf einzelne Branchen

Die Massnahmen haben Auswirkungen auf verschiedene Branchen. Die betroffenen Unternehmen und Branchen werden bei der Konkretisierung und Umsetzung der

³⁴ Swiss Environment and Energy Innovation Monitor (2021): 2020 Monitor Factsheet, <https://www.innovation-monitor.ch/news/article/2020-monitor-extract> (abgerufen am 18.10.2021).

Massnahmen einbezogen. Gemeinsame Projekte über Plattformen sowie Finanzhilfen für Information und Beratung sowie Aus- und Weiterbildung sollen die Unternehmen in den betroffenen Branchen bei der Entwicklung von Massnahmen oder der Umsetzung von neuen Anforderungen unterstützen. So können die Umstellungskosten für die einzelnen Unternehmen möglichst geringgehalten werden.

Von der Vorlage in erster Linie betroffen sind die Abfallwirtschaft, die Bauwirtschaft sowie Detailhändler, Händler und Hersteller.

Abfallwirtschaft

Die Betreiber von Sammel-, Sortier-, Recycling-, Kompostier-, Abwasserreinigungs- und Vergärungsanlagen profitieren von der Verlagerung der Abfallströme weg von der thermischen und hin zur stofflichen Verwertung (Art. 30d E-USG). Die gesteigerte Menge an separat gesammelten Abfällen, kombiniert mit einem erhöhten Anteil an rezyklierbaren Produkten führt zu einer Steigerung der Gesamtmenge an Recyclingmaterialien. Dies eröffnet neue Geschäftsfelder, ermöglicht zusätzliche Investitionen und schafft Arbeitsplätze. Schliesslich können so für die Wirtschaft mehr Sekundärrohstoffe verfügbar gemacht werden. Vorgaben zur Entpackung und separaten Sammlung von biogenen Abfällen – wie durch die Minderheit zu Art. 30b Abs. 2 Bst. c E-USG vorgesehen – würden gemäss einer volkswirtschaftlichen Beurteilung die Betriebskosten bei den Kompostier- und Vergärungsanlagen nicht verringern (siehe Kapitel 3.1).

Mit dem Einbezug von ausländischen Versandhandelsunternehmen bei der Gebührenpflicht werden gleich lange Spiesse für die in- und ausländischen Online-Versandhandelsunternehmen geschaffen. Zudem wird die der Finanzierung der Entsorgung verbessert, da auch die über ausländische Online-Versandhandelsunternehmen in die Schweiz importierte Waren einen entsprechenden finanziellen Beitrag leisten müssen.

Die KVA sind heute ausgelastet. Bei der langfristigen Planung der Kantone wird der Einfluss des wachsenden Recyclings auf die Entwicklung der Abfallmengen bereits berücksichtigt. Es wird daher damit gerechnet, dass die eingesparten Mengen vorerst keine massgeblichen Auswirkungen auf die Auslastung der KVA haben wird.

Bauwirtschaft

Vorgaben zur grauen Energie (Art. 45 Abs. 3 Bst. e E-EnG) und zum ressourcenschonenden Bauen (Art. 35j Abs. 1 E-USG) betreffen die Bauwirtschaft, die Baustoffindustrie sowie Planerinnen und Architektinnen. Es ist davon auszugehen, dass auch die Planungsbranche relativ stark von den neuen Anforderungen betroffen sein wird, da die bisherigen Prozesse teilweise angepasst werden müssen. Gemäss einer volkswirtschaftlichen Beurteilung würde ein Grenzwert für graue Energie oder graue Treibhausgasemissionen im Gebäudebereich, welcher zu einer Reduktion der grauen Treibhausgasemissionen von 20 Prozent führt, beim Bau geschätzte Mehrkosten von rund 2 Prozent verursachen. Rund die Hälfte der Mehrkosten würde voraussichtlich durch den regulatorischen Aufwand (Nachweise, Dokumentation und Kontrolle) verursacht. Zu berücksichtigen sind Skalen- und Lerneffekte, welche anfängliche Mehrkosten zukünftig weiter reduzieren werden. Solche Grenzwerte würden technologieneutrale Anreize setzen, welche eine hohe Regelungsichte

vermeiden, die Innovation stärken und den Gestaltungsspielraum wahren (siehe Kapitel 3.1, Art. 35j E-USG).

Insgesamt ist mit einer vermehrten Nachfrage nach Baustoffen mit geringer grauer Energie, nach Recyclingbaustoffen und nach wiederverwendeten Bauteilen zu rechnen. Dies eröffnet neue Geschäftsfelder für KMU und Startups und führt voraussichtlich zu einer gewissen Verschiebung der Marktanteile zwischen den verschiedenen Baustoffherstellern und -anbietern.

Detailhandel, Händler und Hersteller

Artikel 30d Absatz 2 Buchstabe d E-USG fordert die stoffliche Verwertung von zur Kompostierung oder Vergärung geeigneten Abfällen. Dies hat Auswirkungen auf die Detailhändler, Händler und Hersteller sowie auf die Abfallwirtschaft: Unverkäufliche Produkte sowie biogene Abfälle (z.B. Rüstabfälle), die sich zur Kompostierung oder Vergärung eignen, müssen stofflich verwertet werden. Der Verursacher (Detailhändler, Händler, Hersteller) muss also diese Abfälle separat sammeln und einer stofflichen Verwertung zuführen. Vorgaben zur Entpackung und separaten Sammlung von biogenen Abfällen würden zu hohen Kosten für den Gross- und Detailhandel führen (siehe Kapitel 3.1).

Neben der Erweiterung von Separatsammelsysteme für verwertbare Anteile aus dem Abfall sowie der dazugehörigen Recyclinginfrastruktur (Art. 31b Abs. 3 und 4 E-USG), zielen Massnahmen auch auf die vermehrte Herstellung von rezyklierbaren Produkten ab. Über mögliche Anforderungen an die Produktegestaltung (Art. 35i E-USG), den Ausbau der «erweiterten Produzentenverantwortung» (Art. 31b Abs. 4, Art. 32a^{ter} E-USG) und weitere Instrumente sollen die Hersteller und Importeure zur Entwicklung rezyklierbarer Produkte ermutigt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass Investitionen einerseits durch Einsparungen in den Materialkosten und andererseits durch gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Kontext kompensiert werden können (siehe Kapitel 5.3).

Die Anforderungen, die auf der Basis von Artikel 35i E-USG an die Produktegestaltung gestellt werden können, beziehen sich jeweils auf einzelne ausgewählte Produktkategorien und betreffen damit einen eingeschränkten Kreis an Herstellern oder Händlern. Mit diesem Artikel sollen beispielsweise in der Schweiz hergestellte Produkte und Verpackungen mit den Anforderungen des EU-Marktes kompatibel gemacht werden. Für einzelne Produkte können solche Anforderungen in einem beschränkten Masse zusätzliche Kosten verursachen. Anforderungen an die Produktegestaltung, die kreislauffähige Produkte fördern, ermöglichen auch neue Geschäftsmodelle (Reparaturangebote, Leasingmodelle) und somit eine zusätzliche Wertschöpfung in der Schweiz. Durch die effiziente Nutzung von Rohstoffen aufgrund von Anforderungen an die Produktegestaltung können die Unternehmen Ressourcen einsparen und die Abhängigkeit von Rohstoffimporten senken (bspw. Metall). Im Bereich der Verpackungen könnten Kennzeichnungs- und Informationspflichten zur Förderung von Mehrweglösungen und zur korrekten Entsorgung / Verwertung beitragen. Diese Vorgaben könnten, abhängig von der Umsetzung auf Verordnungsstufe, zu einem Mehraufwand bei den Herstellern führen.

Allfällige Deklarationspflichten würden sich vor allem auf den Detailhandel auswirken. Vergleichbare Deklarationspflichten der EU im Energiebereich werden schon

heute nur übernommen, wenn sie für die Schweiz zielführend und verhältnismässig sind (siehe Kapitel 5.2). Die Anlehnung an Deklarationsvorschriften in der EU schafft einen einheitlichen rechtlichen Rahmen.

4.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Ökologische Anforderungen an die Produktegestaltung haben insgesamt eine positive Auswirkung auf die Haushalte. Die Erfüllung zusätzlicher ökologischer Kriterien würde für Konsumentinnen und Konsumenten zu mehr Wahlfreiheit durch eine erhöhte ökologische Markttransparenz und langfristig zu einem verbesserten Angebot an ressourcenschonenderen Produkten führen. Allfälligen höheren Anschaffungskosten bei einzelnen Produkten, die auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwälzt werden könnten, stehen verschiedene Vorteile gegenüber. Reparierbare Produkte mit einem auf lange Nutzungsdauer ausgelegten Design, können länger verwendet werden. Dank Reparaturanleitungen und Deklarationen für ausgewählte Produkte stehen bessere Informationen für den Kaufentscheid zur Verfügung. Langfristig dürften die Sicherung der Rohstoffversorgung durch eine nachhaltige Produktionsweise sowie Verbesserungen innerhalb der Wertschöpfungskette die Preisstabilität verbessern. Ökologische Anforderungen an Produkte werden im Einklang mit den wichtigsten Handelspartnern eingeführt. Schliesslich entstehen für die Haushalte neue Dienstleistungen. Es soll zukünftig möglich sein, weitere verwertbare Anteile aus dem Abfall separat entsorgen zu können (Art. 31b Abs. 4 E-USG).

5 Verhältnis zum EU-Recht

5.1 Entwicklungen in der EU

Die EU-Kommission hat sich am 11. Dezember 2019 mit dem «Grünen Deal für Europa»³⁵ das Ziel gesetzt, dass Europa als erster Kontinent klimaneutral werden soll, Naturkapital zu schützen, zu bewahren und zu verbessern sowie umwelt- und ressourcenschonende Prozesse in Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern und umzusetzen.

Zentraler Bestandteil des «Grünen Deals» ist der Aktionsplan³⁶ für eine Kreislaufwirtschaft, der am 11. März 2020 durch die Europäische Kommission vorgestellt und am 10. Februar 2021 durch das Europäische Parlament unterstützt wurde.³⁷ Der Aktionsplan enthält ein Paket miteinander verknüpfter Initiativen. Sie zielen darauf ab, einen starken und kohärenten (Rechts-)Rahmen zu schaffen, durch welchen nachhaltige Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle zur Norm werden. Weitere Massnahmen zielen darauf ab, Abfälle zu verringern, Wertschöpfungs- bzw. Lieferketten nachhaltig auszurichten und sicherzustellen, dass die EU über einen gut funktionierenden Binnenmarkt für hochwertige Sekundärrohstoffe verfügt.

³⁵ COM (2019) 640 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN>

³⁶ COM (2020) 98 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:98:FIN>

³⁷ Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2021 zu dem neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (2020/2077(INI)).

Die Europäische Kommission legte am 30. März 2022 ein Paket von Vorschlägen zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft vor.³⁸ Es handelt sich um Legislativvorschläge, welche in einem nächsten Schritt vom Europäischen Parlament und Rat verabschiedet werden sollen.

Aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung zwischen der Schweiz und der EU zieht die Weiterentwicklung von Massnahmen zur Kreislaufwirtschaft durch die EU-Kommission handels- und umweltpolitischen Handlungsbedarf nach sich. Einerseits gilt es zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnisse zu vermeiden, indem inländische Massnahmen wichtige europäische Entwicklungen berücksichtigen. Andererseits ist der «Grüne Deal für Europa» eine Chance für Schweizer Unternehmen im Bereich der Kreislaufwirtschaft, Ressourcenschonung und Cleantech.

5.2 **Rechtliche Regelungen im Bereich Produkte und Bauwerke**

Seit mehreren Jahren übernimmt die Schweiz die meisten Anforderungen betreffend Energieeffizienz aus den Durchführungsverordnungen zur Ökodesign-Richtlinie in die EnEV. Im 2020 wurden für sechs Produktgruppen (bspw. Waschmaschinen und Geschirrspüler) erstmals Anforderungen zur Ressourceneffizienz, zum Beispiel die Verfügbarkeit von Ersatzteilen und von Reparaturanleitungen, in die Energieeffizienzverordnung übernommen. Diese Angleichung an die in der EU verwendeten Regeln, Kategorien und Begriffe entspricht dem Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse (THG). Für die betroffenen Schweizer Hersteller, Importeure und Händler erleichtert sich dadurch der Warenverkehr mit der EU. Im Rahmen des Aktionsplans Kreislaufwirtschaft und der Ökodesign-Richtlinie plant die EU Anpassungen bei weiteren Produktgruppen, unter anderem für Mobiltelefone, Tablets und Laptops. Am 10. Dezember 2020 verabschiedete die EU-Kommission einen Regulierungsvorschlag zur Nachhaltigkeit von Batterien.³⁹

Der Vorschlag der EU-Kommission vom 30. März 2022 sieht vor, dass der Anwendungsbereich der Ökodesigngesetzgebung erweitert wird, so dass auch für andere als energieverbrauchsrelevante Produkte produktspezifische Anforderungen in Bezug auf die Ressourceneffizienz festgelegt werden können.⁴⁰ Der Vorschlag ist als flexibler Rahmen konzipiert, um die Verhältnismässigkeit zu gewährleisten. Neue Anforderungen werden nur basierend auf vorhergehenden Evaluationen der Auswirkungen festgelegt.

Mit dem Kreislaufwirtschaftspaket vom 30. März 2022 hat die EU-Kommission zudem einen Vorschlag für eine überarbeitete Bauprodukteverordnung (Construction

³⁸ COM (2022) 140 final: Nachhaltige Produkte zur Norm machen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0140&qid=1649112555090>

³⁹ COM (2020) 798 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:798:FIN>

⁴⁰ COM (2022): Vorschlag für eine Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte, https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-ecodesign-sustainable-products-regulation_en

Products Regulation, CPR) vorgelegt.⁴¹⁻⁴² Dabei wurden die Grundanforderungen an Bauwerke und insbesondere die Grundanforderung «Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen» überarbeitet und mit Blick auf die Nachhaltigkeit erweitert. Die Schweizer Bauproduktgesetzgebung⁴³ setzt wie die CPR beim Inverkehrbringen der Baumaterialien an und steht in engem Zusammenhang zu dieser. Über das bilaterale Abkommen vom 21. Juni 1999⁴⁴ mit der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement, MRA) wird für die Schweiz im Bauproduktesektor der hindernisfreie Zugang zum europäischen Binnenmarkt möglich.

Der vorgeschlagene Artikel 35j E-USG betrifft Anforderungen an die Errichtung von Bauwerken und nicht an das Inverkehrbringen von Bauprodukten. Diese beziehen sich auf die Verwendung von Baumaterialien, die Trennbarkeit und die Wiederverwendung und haben somit keine Auswirkungen auf die Äquivalenz der Schweizer Bauproduktgesetzgebung mit der CPR der EU.

5.3 Rechtliche Regelungen im Bereich Abfall und Rohstoffe

Im Jahr 2015 veröffentlichte die Europäische Kommission das Kreislaufwirtschaftspaket mit dem Ziel, den Übergang von einer linearen zu einer kreislauforientierten Wirtschaft zu vollziehen und zeitgleich das Abfallaufkommen so weit möglich zu reduzieren. Das Paket beinhaltete zwei Teile: das Abfallpaket und den Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Im Rahmen des Abfallpakets wurden die «Abfallrahmenrichtlinie»⁴⁵, die «Verpackungsrichtlinie»⁴⁶ die «Deponierichtlinie»⁴⁷ wie auch die Richtlinien zu Altfahrzeugen, Batterien und Altgeräten.⁴⁸ Auf Basis des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft wurde die EU Kunststoffstrategie erstellt, woraus schliesslich die Richtlinie «über die Verringerung der Auswirkungen be-

⁴¹ Verordnung (EU) 305/2011.

⁴² COM (2022) 144 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0144&qid=1666781232822>

⁴³ BauPG, SR 933.0; Bauproduktverordnung vom 27. August 2017, BauPV, SR 933.01, Verordnung des BBL vom 10. September 2014 über die Bezeichnung von europäischen Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten betreffend Bauprodukte, BBL-Bezeichnungsverordnung, SR 933.011.3.

⁴⁴ SR 0.946.526.81

⁴⁵ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3; zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/851, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109.

⁴⁶ Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10; zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/852, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141.

⁴⁷ Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien, ABl. L 182 vom 16.7.1999, S. 1; zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/850, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 100.

⁴⁸ Richtlinie (EU) 2018/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge, der Richtlinie 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren sowie der Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 93.

stimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt» resultierte.⁴⁹ Sie stellen im Abfallbereich die zentralen Instrumente zur Stärkung der Ressourcenschonung und der Kreislaufwirtschaft dar. Kernelemente der Richtlinien sind die «Erweiterte Produzentenverantwortung», die Anforderungen an Produkte wie auch die Definition von Zielsetzungen (Quoten). Die Mitgliedstaaten der EU sind verpflichtet, diese Richtlinien in den nationalen Gesetzen zu verankern. In der Regel bleibt ein gewisser Umsetzungsspielraum für die nationalen Gesetzgebungen.

Im Vergleich zur EU lag der Fokus des Schweizer Abfallwesens bisher weniger auf der Förderung einer längeren Lebensdauer von Produkten als auf der umweltverträglichen Bewirtschaftung der Abfälle und der Schliessung der Kreisläufe. Die Schweiz verfolgt aber im Grundsatz dieselben Ziele wie die EU.

Die im Rahmen dieser Revision vorgeschlagenen Änderungen gehen in die gleiche Richtung wie die Richtlinien in der EU. Sie bieten bei der Umsetzung auf Verordnungsstufe den notwendigen Handlungsspielraum, um gegebenenfalls einen Abgleich mit dem EU-Recht vornehmen zu können und Wettbewerbsverzerrungen oder Handelshemmnisse zu vermeiden. Gleichwohl ist eine auf Schweizer Verhältnisse, sprich auf das nationale Abfallwesen zugeschnittene Umsetzung möglich.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderungen im USG stützen sich primär auf die umfassende Rechtsetzungskompetenz nach Artikel 74 Absatz 1 BV, wonach der Bund die Befugnis hat, Vorschriften zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Die Ziele der Vorlage stehen zudem im Einklang mit Artikel 73 BV, der Bund und Kantone beauftragt, ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anzustreben. Soweit mit den neuen resp. revidierten Bestimmungen auch die im Ausland verursachte Umweltbelastung adressiert wird, kann sich der Bund auch auf Artikel 54 BV stützen, der in Absatz 2 die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als ausdrückliches Ziel der schweizerischen Aussenpolitik nennt.

Mit der Möglichkeit, Anforderungen betreffend die ressourcenschonende Gestaltung von Produkten und Verpackungen sowie das ressourcenschonende Bauen zu stellen, sollen ebenfalls negative Umweltwirkungen, jeweils unter Einbezug des gesamten Lebenszyklus, in den Bereichen Produktion und Konsum von Produkten sowie Bauen gesenkt werden. Da sich solche Umweltwirkungen nicht nur auf negative Auswirkungen im Sinne des USG beziehen, sondern auch weitere Umweltbereiche betroffen sind wie zum Beispiel die Reinhaltung der Gewässer oder der Schutz des Waldes, besteht auch ein Zusammenhang zu den Verfassungsbestimmungen nach den Artikeln 76 (Wasser), 77 (Wald), 78 (Natur- und Heimatschutz), 79 (Fischerei

⁴⁹ Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1.

und Jagd) sowie 89 (Energiepolitik). Auch in diesen Bereichen verfügt der Bund zumindest über teils umfassende, teils partielle Rechtsetzungskompetenzen. Bei der Verpflichtung des Bundes, bei eigenen Bauwerken eine Vorbildfunktion wahrzunehmen, sowie bei der Anpassung des BöB betreffend ressourcenschonende öffentliche Beschaffungen handelt es sich um inhärente Bundeskompetenzen (wofür praxisgemäss stellvertretend Art. 173 Abs. 2 BV angeführt werden kann).

Die Änderung des EnG betreffend Berücksichtigung der grauen Energie bei Bauten stützt sich primär auf Artikel 89 Absatz 2 BV. Die oben genannten Verfassungsgrundlagen im Bereich des Umweltschutzes können ergänzend herangezogen werden.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Im Bereich des Handels von Produkten und Dienstleistungen ist die Schweiz Verpflichtungen in der WTO und gegenüber der EU und Drittstaaten im Rahmen von Freihandelsabkommen bzw. Bilateralen Verträgen eingegangen. Diese Abkommen sind relevant für die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen zur Ressourcenschonung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft – insbesondere die Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten und Verpackungen – und müssen bei der innerstaatlichen Umsetzung der Massnahmen berücksichtigt werden.

Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten und Verpackungen oder entsprechende Verbote, welche gestützt auf Artikel 30a, 30d Absatz 4 oder 35i E-USG erlassen werden, dürfen nicht gegen das Gebot neuer mengenmässiger Beschränkungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 30. Oktober 1947⁵⁰ (GATT) verstossen. Die Schweiz kann sich für die Rechtfertigung der Zulassungsbeschränkung auf den allgemeinen Ausnahmeanartikel des GATT berufen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass keine ungerechtfertigte Diskriminierung oder versteckter Protektionismus vorliegt.

Bei technikbezogenen Produktions- oder Produkthanforderungen ist sodann das Übereinkommen vom 15. April 1994 über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen)⁵¹ einzuhalten, in dessen Rahmen ebenfalls das Nichtdiskriminierungsprinzip berücksichtigt werden muss. Darüber hinaus darf eine Massnahme nicht handelsbeschränkender als notwendig sein, um ein berechtigtes Ziel – darunter den Schutz der Umwelt – zu erreichen. Die technischen Vorschriften müssen zudem auf internationalen Standards basieren, soweit solche verfügbar sind und für das angestrebte Politikziel zweckdienlich erscheinen. Die Schweiz ist im Rahmen des TBT-Abkommens gehalten, Entwürfe von technischen Vorschriften den andern WTO-Mitgliedstaaten noch vor deren Genehmigung zur Stellungnahme zu unterbreiten (sog. Notifikation).

Zu beachten ist auch das Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972⁵² (FHA), das die Schweiz mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abgeschlossen hat. Artikel 13 FHA enthält das Verbot der Einführung mengenmässiger Beschränkungen und

50 SR 0.632.21

51 SR 0.632.20 Anhang 1A.6

52 SR 0.632.401

Massnahmen gleicher Wirkung. Letztere liegen vor, wenn der Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell behindert wird. Würden vom Bundesrat Massnahmen gestützt auf Artikel 30a, 30d Absatz 4 und 35i E-USG beschlossen, müssten diese so ausgestaltet werden, dass sie Artikel 13 FHA nicht verletzen und folglich bestehende EU-Regeln beachten. Läge eine Verletzung vor, kann diese gemäss Artikel 20 FHA wegen dem Schutz des Lebens von Menschen und Tieren oder von Pflanzen gerechtfertigt sein. Die vom Bundesrat getroffene Massnahme muss auch verhältnismässig sein und darf weder eine willkürliche Diskriminierung beinhalten noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Vorlage mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz grundsätzlich vereinbar ist. Bei der Umsetzung im Verordnungsrecht sind die genannten Voraussetzungen des internationalen Handelsrechts zu berücksichtigen, damit deren Einhaltung im Einzelfall gewährleistet ist.

Der angepasste Artikel 30 Absatz 4 BöB, wonach die Auftraggeberin bei öffentlichen Beschaffungen nicht nur technische Spezifikationen zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen oder zum Schutz der Umwelt vorsehen kann, sondern, wo sich dies eignet, vorsehen muss, steht im Einklang mit Artikel X Absatz 6 des revidierten Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen vom 30. März 2012⁵³ (GPA 2012) und widerspricht auch nicht dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens vom 21. Juni 1999.⁵⁴ Die Regelung darf jedoch nicht zum Schutz inländischer Anbieterinnen oder zu anderen handelshemmenden Auswirkungen führen. Nebst dem Diskriminierungsverbot (Artikel IV GPA 2012) sind insbesondere die Bestimmungen von Artikel XXII Absätze 6–8 GPA 2012 zu beachten («Standstill», d. h. keine neuen bzw. Abbau von bestehenden diskriminierenden Massnahmen, Inhalt zukünftiger Verhandlungen sowie Umsetzung des Arbeitsprogramms des GPA 2012 über die nachhaltige Entwicklung). Zudem darf die Formulierung technischer Spezifikationen nicht zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen.⁵⁵

6.3 Erlassform

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

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2

⁵³ SR 0.632.231.422

⁵⁴ SR 0.172.052.68

⁵⁵ Vgl. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. Februar 2017, BBI 2017 1851, S. 1946.

Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte.

Die vorliegende Revision des USG enthält zwei neue und zwei ergänzte Subventionsbestimmungen:

- Artikel 49 Absatz 1 E-USG (Ausweitung der Aus- und Weiterbildung)
- Artikel 49 Absatz 3 E-USG (Ergänzung um die Zertifizierung, Verifizierung und Markteinführung von Innovationen)
- Artikel 49a Buchstabe a E-USG (neu: Informations- und Beratungsprojekte)
- Artikel 49a Buchstabe b E-USG (neu: Plattformen)

Diese Subventionsbestimmungen sind in Kapitel 2.9 und 3.1 beschrieben. Bei keiner der Subventionsbestimmungen sind für die Umsetzung wiederkehrende Mehrbelastungen von über 2 Millionen vorgesehen. Deshalb werden sie nicht der Ausgabenbremse unterstellt.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Mit der Vorlage ändern sich die Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden nicht. Der Vollzug der mit der Vorlage neu im USG eingeführten Aufgaben wird gemäss dem Grundsatz von Artikel 36 USG den Kantonen übertragen. Davon ausgenommen ist Artikel 35i E-USG, der Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten ermöglicht. Für dessen Vollzug ist gemäss Artikel 41 Absatz 1 E-USG der Bund zuständig. Ebenfalls in der Zuständigkeit des Bundes liegt der Vollzug der Bestimmungen zur vorgezogenen Entsorgungsgebühr und zum vorgezogenen Recyclingbeitrag gemäss den Artikeln 32a^{bis}–32a^{septies} E-USG (Art. 41 Abs. 1 E-USG). Der Bund übernimmt zudem übergeordnete Aufgaben wie die Berichterstattung, die Festlegung von Zielen und die Ausrichtung von Subventionen und er kann sich – in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Privaten – am Betrieb von Plattformen zur Ressourcenschonung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft beteiligen. Schliesslich ist er für die Erfüllung von Aufgaben zuständig, die ihn direkt betreffen, namentlich die Überprüfung des Bundesrechts in Bezug auf Initiativen der Wirtschaft sowie die Wahrnehmung einer Vorbildfunktion bei eigenen Bauwerken.

Bei der vorgesehenen Änderung des EnG bleibt die Zuständigkeit zum Erlass von Vorschriften gemäss den vorgegebenen Grundsätzen sowie deren Vollzug wie im bestehenden Artikel 45 EnG bei den Kantonen. Da sich das BöB an die Beschaffungsstellen auf Bundesebene richtet, ist auch der Bund für den Vollzug von Artikel 30 E-BöB zuständig. Die Vorlage hält sich somit an das Subsidiaritätsprinzip.

Der Nutzen der Vorlage, eine Reduktion der Umweltbelastung und die Schonung der natürlichen Ressourcen, fällt in der ganzen Schweiz und teilweise im Ausland an. Der Bund und die Kantone tragen den Vollzugs- und Kontrollaufwand gemäss den oben dargelegten Zuständigkeiten. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist somit gewährleistet.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Der Erlassentwurf sieht Ergänzungen bei den Subventionsbestimmungen vor. Ergänzend zu den Ausführungen in den Kapiteln 2.9, 3.1 und 6.4 zu den Artikeln 49

und 49a E-USG werden nachfolgend die Bedeutung der Subventionen, die Steuerung und das Verfahren zur Beitragsgewährung erläutert.

Die Bedeutung der Subventionen für die vom Bund angestrebten Ziele

Die Ziele der geplanten Änderungen bei den Subventionen sind vielfältig: Im Vordergrund stehen die Schonung der natürlichen Ressourcen und die Förderung der Kreislaufwirtschaft, was wiederum die Abhängigkeit vom Rohstoff- und Materialimport reduziert.

Konkret sollen die Lebensdauer von Produkten erhöht, die nachhaltige Beschaffung gestärkt, die Materialeffizienz verbessert, das Bauen mit umweltfreundlichen und rezyklierten Baustoffen gefördert, Littering und Verpackungen reduziert und Abfall vermieden werden. Kreislaufwirtschaftsmassnahmen funktionieren nur, wenn alle Akteure eines Kreislaufs bei der Schliessung dieses Kreislaufs bestmöglich mitwirken. Mit den Finanzhilfemöglichkeiten kann der Bund den Umstellungsprozess aktiv begleiten. Er kann insbesondere den Aufwand für die Informationsbeschaffung reduzieren, die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten unterstützen und den Erfahrungsaustausch, die Projektentwicklung und die Koordination von Massnahmen fördern.

Mit der Vorlage werden die Finanzhilfen im USG an andere zielverwandte Gesetze (NHG, GSchG) und das Energiegesetz angeglichen. Bisher sind im USG die Möglichkeiten zur Ausrichtung stark eingeschränkt. Aufgrund dieser Lücke im Umweltschutzgesetz können Bestrebungen, die wesentlich zur Kreislaufwirtschaft und zu einer Reduktion importierter Rohstoffe und damit zur Versorgungssicherheit beitragen, kaum unterstützt werden.

Die Schweiz schneidet in Forschungs- und Innovationsrankings ausgezeichnet ab. Sie fördert die Forschung mit hohen finanziellen Beiträgen, aber die Förderung der Innovation nimmt ab der Phase der Laborprototypen (Technology Readiness Level TRL 4) stark ab. Anders als in der EU und auch in den USA unterstützt der Bund die Markteinführung von vielversprechenden Innovationen im Bereich Kreislaufwirtschaft ab der Stufe TRL 8 nicht mehr. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung kann diese Lücke geschlossen werden.

Den vier Subventionsbestimmungen ist gemeinsam, dass sie negative externe Effekte reduzieren. Im Bereich Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft muss meist eine langfristige Perspektive eingenommen werden, sei es bei Investitionen für langlebige Infrastrukturen oder Umstellungen bei der Produktion. Weil Unternehmen oft eine kurz- und mittelfristige Planung verfolgen müssen, kann mit den neuen und angepassten Subventionsbestimmungen Marktversagen aus volkswirtschaftlicher Sicht entgegengewirkt werden.

Materielle und finanzielle Steuerung der Subventionen

Mit den Subventionsbestimmungen zu Information und Beratung, zu Plattformen sowie zur Aus- und Weiterbildung kann der Bund projektspezifische Aktivitäten von privaten und öffentlichen Organisationen finanziell unterstützen. Die Mittelvergabe erfolgt über den Kredit Bildung und Umwelt (A231.0370). Die Mittelvergabe für die Markteinführung von Innovationen gemäss dem ergänzten Artikel 49 Absatz 3 E-USG erfolgt aus dem Kredit Umwelttechnologieförderung (A 236.0121).

Verfahren der Beitragsgewährung und Ausgestaltung der Subvention

Für die Beurteilung der Anträge und die Gewährung von Beiträgen im Bereich der Aus- und Weiterbildung bestehen standardisierte Prozesse und Förderkriterien. Der Bund stellt den zielgerichteten Einsatz der verfügbaren Mittel sicher, indem die Eingabe der Finanzhilfesuche, die Durchführung der Projekte und die Berichterstattung nach wirkungsorientierten Kriterien erfolgen. Dieses Verfahren würde auch für die Umsetzung des ergänzten Artikels 49 Absatz 1 E-USG verwendet und für die Umsetzung von Artikel 49a E-USG erweitert werden.

Für die Umsetzung von Artikel 49 Absatz 3 E-USG bestehen erprobte Abläufe und Kriterien, und die Finanzhilfen müssen bei einer kommerziellen Verwertung der Entwicklungsergebnisse nach Massgabe der erzielten Erträge zurückerstattet werden. Artikel 49 Absatz 3 E-USG schreibt vor, dass der Bundesrat alle fünf Jahre den eidgenössischen Räten über die Wirkung der Umwelttechnologieförderung Bericht erstattet. Diese Berichterstattung würde neu auch die Aktivitäten im Bereich der Markteinführung umfassen.

Mit diesen Bestimmungen können wesentliche Impulse für mehr Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft ausgelöst werden.

Die Finanzhilfen dürfen 50 Prozent der Kosten nicht überschreiten. Die mit Finanzhilfen unterstützten Organisationen tragen immer mindestens die Hälfte aller Kosten selber.

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält verschiedene Delegationsnormen, welche dem Bundesrat Rechtsetzungsbefugnisse auf Verordnungsstufe übertragen. Solche Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen, die über die allgemeine Vollzugskompetenz hinausgehen, sind in folgenden Artikeln enthalten:

Gemäss zwei Minderheitsanträgen zu Artikel 30a E-USG kann oder muss der Bundesrat das Inverkehrbringen von Produkten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, einer Kostenpflicht unterstellen oder verbieten, wenn deren Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt. Der Bundesrat behält die bisherige Kompetenz, solche Produkte zu verbieten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung vorgesehen sind. Neu soll der Bundesrat ausserdem bestimmte Produkte, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, auch einer Kostenpflicht unterstellen können. Bei der Umsetzung dieser Massnahmen im Ausführungsrecht muss der Bundesrat im jeweiligen Einzelfall prüfen, ob ein Verbot oder eine Kostenpflicht den Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügend beachten. Darüber hinaus muss vor jeder Regelung im Ausführungsrecht geprüft werden, ob die betroffene Branche diese Ziele mit freiwilligen Massnahmen selbst erreichen kann (Art. 41a USG). Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf den Bundesrat ist gerechtfertigt, da im Einzelfall geprüft werden muss, bei welchen Einwegprodukten der Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt. Hinsichtlich des Minderheitsantrags betreffend die Anpassung von Artikel 30a Absatz 2 E-USG gilt, dass sich die allgemeine Umschreibung auf Gesetzesstufe angesichts der sich ständig entwickelnden technischen Gegebenheiten sowie der Notwendigkeit von Einzelfallregelungen als erforderlich erweist. Die Formulierung entlastet den Gesetzestext von Detailregelungen,

legt aber zugleich den Rahmen für eine mögliche Konkretisierung auf Verordnungsstufe fest.

Nach dem Minderheitsantrag Artikel 30*b* Absatz 2 Buchstabe c E-USG kann der Bundesrat jene, die Produkte in Verkehr bringen, welche als Abfälle zur Verwertung geeignet sind oder besonders behandelt werden müssen, vorschreiben, unverkaufte biogene Produkte zu entpacken und separat zu sammeln. Davon ausgenommen sind kompostierbare Verpackungen.

Artikel 30*d* Absatz 4 E-USG, welcher dem geltenden Artikel 30*d* Buchstabe b USG entspricht, sieht vor, dass der Bundesrat die Verwendung von Materialien und Produkten für bestimmte Zwecke einschränken kann, wenn dadurch der Absatz von entsprechenden Produkten aus der Abfallverwertung gefördert wird und dies ohne wesentliche Qualitätseinbusse und Mehrkosten möglich ist. Eine derartige allgemein gehaltene Umschreibung auf Gesetzesstufe ist erforderlich, um dem Bundesrat unter Berücksichtigung der ständigen technischen Entwicklungen die Möglichkeit zu gewähren, konkrete Anwendungsbereiche im Ausführungsrecht zu definieren.

Artikel 31*b* Absatz 4 E-USG soll Privaten die Sammlung und Verwertung rezyklischer Siedlungsabfälle ermöglichen, welche derzeit vom kantonalen Siedlungsabfallmonopol erfasst sind (Art. 31*b* Abs. 1 USG). Die Konkretisierungsbefugnisse des Bundesrates sind aus folgenden Gründen gerechtfertigt: Da die Sammlung und Verwertung von Siedlungsabfällen nicht in jedem Fall ökologisch sinnvoll ist und sich die technischen sowie organisatorischen Kapazitäten hinsichtlich der Verwertungsmöglichkeiten ständig weiterentwickeln, bedarf es klarer Vorgaben seitens des Bundesrates. Zudem rechtfertigen die Entsorgungssicherheit und der Umweltschutz gewisse Mindestvorgaben seitens des Bundesrates, die schweizweit einheitlich gelten und die regelmässig angepasst werden müssen.

Der Bundesrat kann gestützt auf Artikel 32*a*^{ter} Absatz 1 E-USG unter den im Gesetz abschliessend genannten Voraussetzungen Hersteller, Importeure und ausländische Online-Versandhandelsunternehmen verpflichten, einer vom Bund anerkannten privaten Branchenorganisation einen vorgezogenen Recyclingbeitrag zu entrichten. Während die wesentlichen Grundsätze auf Gesetzesstufe vorgegeben werden, hat der Bundesrat die Einzelheiten nach vorgängiger Konsultation der Branchenorganisationen auf Verordnungsstufe zu regeln (Art. 32*a*^{ter} Abs. 2 E-USG). Diese Delegationsnorm erweist sich als sachlich und zudem sinnvoll, da die konkreten Anforderungen an die Branchenvereinbarungen und die entsprechenden Voraussetzungen für die umweltgerechte Entsorgung je nach Abfallart völlig unterschiedlich ausfallen können.

Gemäss Artikel 35*i* Absatz 1 E-USG kann der Bundesrat nach Massgabe der durch Produkte und Verpackungen verursachten Umweltbelastung Anforderungen an deren Inverkehrbringen stellen. Welcher Art solche Anforderungen sein können, wird in den Buchstaben a–c umschrieben. Die Anwendung und Konkretisierung dieser Anforderungen für einzelne Produkte- und Verpackungskategorien auf Verordnungsstufe – unter Berücksichtigung des sich entwickelnden Stands der Technik, bestehender eigenverantwortlicher Initiativen und des allgemeinen Verhältnismässigkeitsprinzips – ist sachgerecht.

Artikel 35*j* Absatz 1 E-USG ermächtigt den Bundesrat, nach Massgabe der durch Bauwerke verursachten Umweltbelastung Anforderungen über die Verwendung

umweltschonender Baustoffe und Bauteile sowie rückgewonnener Baustoffe, die Trennbarkeit der verwendeten Bauteile und die Wiederverwendung von Bauteilen zu stellen. Diese allgemeine Umschreibung entlastet den Gesetzestext und steckt den Rahmen für eine Konkretisierung der technischen Einzelheiten auf Verordnungsstufe genügend ab. Gemäss Artikel 35j Absatz 3 E-USG kann der Bundesrat Vorschriften erlassen über die Form und den Inhalt eines Ausweises zum Ressourcenverbrauch von Bauwerken. Die Verwendung eines solchen Ausweises bleibt freiwillig. Während der Zweck des Ausweises im Gesetz umschrieben ist, ist es sachgerecht, die detaillierte Ausgestaltung auf Verordnungsstufe zu regeln. Gemäss einem Minderheitsantrag zu Art. 35j Absatz 1 E-USG wird der Bundesrat beauftragt, Grenzwerte für die grauen Treibhausgasemissionen von Bauwerken zu erlassen, die bei deren Errichtung oder wesentlichen Änderung einzuhalten sind. Das Gesetz nennt die Kriterien, die bei der Festlegung der Grenzwerte zu beachten sind, namentlich den Stand der Technik, die wirtschaftliche Tragbarkeit und die internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Für eine weitere Konkretisierung und Ausdifferenzierung z.B. nach Art des Bauwerks eignet sich eine Regelung auf Verordnungsstufe.

Artikel 48a E-USG überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, für die Durchführung von innovativen Pilotprojekten Bestimmungen zu erlassen, die vom Gesetz abweichen, sofern diese Bestimmungen in zeitlicher, örtlicher und sachlicher Hinsicht begrenzt sind und dazu dienen, Erfahrungen für die Weiterentwicklung des Gesetzes und dessen Vollzug zu sammeln. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf den Bundesrat rechtfertigt sich somit, um – unter klar umschriebenen Voraussetzungen – einen flexiblen, zeitgerechten und zielführenden Erkenntnisgewinn für die Weiterentwicklung und den Vollzug des Gesetzes zu ermöglichen.

6.8 Datenschutz

Die Vorlage enthält keine Bestimmungen über den Datenschutz.