Heute nicht mehr vorstellbar: Schaumbildung in der Glatt (Glattfelden, 1966).
Quelle: AWEL

Kanton ging im Umweltrecht auch mal andere Wege

In den letzten Jahren hat sich der Umweltschutz im Kanton Zürich wesentlich verändert. Der langjährige kantonale Umweltjurist Hans W. Stutz zeigt an konkreten Beispielen, welchen Weg die Zürcher Umweltgesetzgebung genommen hat, was sie bewirkt hat, wo sie steht und wohin es geht.

Hans W. Stutz, Juristischer Sekretär mbA
Amtsleitung/Sekretariat
Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft
Baudirektion Kanton Zürich
Telefon 043 259 32 64
hans.stutz@bd.zh.ch
www.zh.ch/awel

→ Artikel «100 ZUP-Nummern – 50 Jahre Umweltschutzartikel», Seite 9

An solche Bilder wie die schäumende Glatt (oben) sind wir heutzutage nicht mehr gewohnt. Das Abwasser – früher wichtigste Quelle der Gewässerverschmutzung – wird längst flächendeckend in Kläranlagen gereinigt, bevor es in die Gewässer eingeleitet wird. Vergessen geht dabei heute leicht, dass es in vergangenen Jahrzehnten bedeutender Anstrengungen bedurfte, um wichtige Verbesserungen für die Umwelt zu erreichen.

Korrigieren, wenn es wirklich stört

Der Gewässerschutz ist nur ein Beispiel unter vielen, wie sich – namentlich hervorgerufen durch technische Errungenschaften in der organischen Chemie und durch eine stürmische wirtschaftliche Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg – die Notwendigkeit ergab, Fehlentwicklungen zu korrigieren. In der Regel wurden Massnahmen zum Schutz der Umwelt nicht vorausschauend etabliert, sondern erst wenn die Manifestationen des technischen Fortschritts sich in der Umwelt fürs Auge sichtbar oder fürs Ohr hörbar störend auswirkten. Konnte man vor Missständen die Augen und die Ohren nicht mehr verschliessen, fanden sich mit der Zeit politische Mehrheiten, etwas dagegen zu unternehmen.

Umweltschutz hat im Kanton Zürich Tradition

Im früh industrialisierten und wirtschaftsstarken Mittellandkanton manifestierten sich Umweltprobleme früh, und es bestand in der Regel der politische Wille, offensichtliche Missstände zu beseitigen.
Die Anfänge «modernen» staatlichen Umweltschutzes lassen sich dabei sogar bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen. Schon 1881 erliess der Regierungsrat eine «Verordnung betreffend die Reinhaltung der Gewässer». Auch wenn damit nicht die Umwelt als Rechtsgut an sich geschützt werden sollte, sondern die Verordnung gesundheitspolizeilich motiviert war, ist deren Inhalt durchaus mit viel später erlassenen Regelungen vergleichbar. Beispielsweise hielt §2 der Verordnung Folgendes fest: «Fabrikabgänge oder andere schädliche Stoffe müssen entweder vor ihrem Einlass in Gewässer derart gereinigt oder bei dem Einlauf durch geeignete Vorrichtungen mit so viel Wasser gemischt werden, dass sie nicht mehr schädlich wirken.»
Dieses frühe Beispiel staatlichen Umweltschutzes darf aber nicht zum falschen Schluss verleiten, dass im Kanton Zürich besonders vorausschauend und eifrig der Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen entgegengetreten wurde. Wie praktisch überall sonst zeigte sich auch in Zürich, dass erst massive Umweltprobleme auftreten müssen, bevor die Politik reagiert und Abhilfe schafft.

Störerprinzip: Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands

Umweltprobleme wurden früher denn auch oft rechtlich mit den Instrumenten des allgemeinen Verwaltungsrechts gelöst – und nicht mit spezifischen Umweltvorschriften, wie wir sie heute gewohnt sind. Von herausragender Bedeutung war vielmehr das «Störerprinzip», ein althergebrachtes und bewährtes Instrument des allgemeinen Polizeirechts. Wer die Polizeigüter (u. a. die öffentliche Ordnung, Ruhe und Sicherheit sowie die öffentliche Gesundheit) stört, ist verpflichtet, alles zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands Erforderliche vorzukehren. Auf dieser Grundlage griffen die Behörden im Einzelfall ein, wenn konkrete Gefahren für die Umwelt bestanden, und verpflichteten die Urheber dieser Gefahren («Störer»), diese zu beseitigen.

Obwohl im Umweltrecht weiterführende Konzepte entwickelt worden sind (z. B. der Risikoansatz bei der Störfallvorsorge und beim Hochwasserschutz oder die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen bei Luftverunreinigungen, Lärm, nicht ionisierender Strahlung und Erschütterungen), bleibt das Störerprinzip ein unverzichtbares und wirksames Instrument auch des modernen Umweltschutzes.

Mehr als nur Vollzug von Bundesrecht

Nach und nach wurde der Bund durch Änderungen der Bundesverfassung ermächtigt, in den meisten umweltrelevanten Bereichen Bundesvorschriften zu erlassen. Heute gilt die Faustregel, dass der Bund in den verschiedenen Materien des Umweltschutzes die inhaltlichen Vorgaben setzt. Die Kantone dagegen sind für den Vollzug des Bundesumweltrechts zuständig.

Dort, wo der Bund keine abschliessende Regelung aufstellte, wurde – dringende Notwendigkeit vorausgesetzt – jedoch auch ergänzend zu den Bundesvorschriften kantonales Recht geschaffen. So wurden etwa in den 1970er-Jahren (nicht nur in Zürich, auch in anderen Kantonen) Altauto- und Schrottgesetze erlassen, mit denen ein staatliches Monopol für den Betrieb von Altauto- und Schrottsammelplätzen errichtet wurde. Mit diesem kantonalen Gesetz wurde diese wirtschaftliche Tätigkeit kurzerhand verstaatlicht!

Im Kanton Zürich trat das «Gesetz über die Beseitigung von ausgedienten Fahrzeugen und von Schrott» am 1. Januar 1974 in Kraft und wurde erst am 1. Januar 1996 durch das kantonale Abfallgesetz ersetzt (wodurch das staatliche Sammelplatz-Monopol fiel).

Kanton regelt die Umsetzung

Mit dem Inkrafttreten des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes 1985 entstand für die Kantone die Notwendigkeit, das für die Umsetzung dieses Gesetzes erforderliche Vollzugsrecht (insbesondere hinsichtlich Zuständigkeiten und Verfahren) zu setzen. Im Kanton Zürich wurden zu diesem Zweck verschiedene Verordnungen erlassen, so etwa eine Zuständigkeitsregelung zur eidgenössischen Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen (1986), ein erster kantonaler Massnahmenplan zur Luftreinhaltung (1994) oder eine Verordnung über den Vollzug der Störfallvorsorge (1998).

Auch heute ergänzen sich Bundesrecht und kantonales Recht, zum Beispiel im Bereich der Wasserwirtschaft. Diese muss integral betrachtet werden: Der bundesrechtliche Gewässerschutz muss mit dem kantonalen Wassernutzungsrecht koordiniert werden. Schutz und Nutzung des Wassers können nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Vorschriften des Bundes und des Kantons müssen sich daher in sinnvoller Weise ergänzen. Dieser Ansatz wird etwa gegenwärtig bei der Erarbeitung des neuen kantonalen Wassergesetzes verfolgt, wo die drei Aufgabenfelder Hochwasserschutz, Gewässerschutz und Gewässernutzung aufeinander abgestimmt werden müssen.

Meilensteine für das kantonale Umweltrecht: Abfall …

Obwohl der Kanton Zürich darauf verzichtet hat, im Gefolge des Erlasses des Umweltschutzgesetzes ein kantonales Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz zu schaffen, hat er – zunächst auf dem Verordnungsrecht, dann in Teilbereichen auf Gesetzesebene – Ausführungs- und Vollzugsrecht zum Bundesrecht geschaffen.

Ein wichtiger Schritt war der Erlass des Abfallgesetzes von 1994. Da der Bund nicht alle Bereiche der Abfallwirtschaft regelte, konnte das kantonale Gesetz eigene Akzente setzen. Zu erwähnen sind etwa die Verpflichtung, dass Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Grundsätze der Abfallwirtschaft beachten oder ein über das Bundesrecht hinausgehendes Abfallablagerungsverbot im Freien.

… und überarbeitetes Wassergesetz

Von grosser praktischer Bedeutung sind auch die kantonalen Erlasse, die sich mit den verschiedenen Aspekten der Wasserwirtschaft befassen. Das Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (1974) hat all die Jahre gute Dienste geleistet (→ Artikel «Wiederbelebte Gewässer sind Zürcher Priorität», Seite 29), und auch das Wasserwirtschaftsgesetz (1991) war für den Vollzug in den Bereichen Wasserbau und Gewässernutzungen gut geeignet. Die beiden Gesetze sollen nun in einem neuen Wassergesetz zusammengefasst und aktualisiert werden. Ein erstes Wassergesetz wurde zwar in der Volksabstimmung vom 10. Februar 2019 von den Stimmberechtigten verworfen – ausschlaggebend war dabei das Thema Teilprivatisierung der öffentlichen Wasserversorgung –, der Regierungsrat hat aber einen zweiten Anlauf genommen und ein überarbeitetes Wassergesetz zu Handen des Kantonsrats verabschiedet (Vorlage 5596). Zurzeit berät die kantonsrätliche Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt den Gesetzesentwurf.

Autoabbruch in den 1970er-Jahren, heutzutage in dieser Art undenkbar.
Quelle: AWEL

Ziel des Umweltschutzes ist eine intakte, lebenswerte Umwelt (im Bild: Pfäffikon ZH).
Quelle: Roland Fischer, Wikimedia Commons, CCBY-SA 3.0

Zürich als Experimentierfeld

«Small is beautiful – but bigness is no crime.» – Der Kanton Zürich war und ist ein wirtschaftsstarker und leistungsfähiger Kanton, was sich auch in einer professionellen, im Vergleich mit anderen Kantonen sachlich und personell gut ausgestatteten kantonalen Umweltschutzverwaltung manifestiert. Damit bestand und besteht Raum, neu erkannte Umweltprobleme entschieden anzugehen.

Weitgehende Ziele bei Altlasten …

So wurde in Zürich beispielsweise das Altlastenproblem schon früh erkannt. Anfang der 90er-Jahre wurden daher Vorschriften zur Sanierung von Altlasten entwickelt, die Eingang in das Abfallgesetz von 1994 fanden. Das Abfallgesetz schrieb vor, dass Altlasten in einer Weise zu sanieren waren, bei der die Schadstoffgehalte und Schadstoffflüsse auf ein Mass zurückzuführen waren, das möglichst dem natürlichen Stoffhaushalt entsprach. Dieses Sanierungsziel war sehr ambitiös.

Nur kurze Zeit nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erliess auch der Bundesgesetzgeber Vorschriften über die Altlastensanierung, die 1997 in Kraft traten. Die Sanierungsziele des Bundes gingen – mit Rücksicht auf die Wirtschaftlichkeit der Sanierungsmassnahmen – deutlich weniger weit als diejenigen des zürcherischen Abfallgesetzes: Gemäss den Vorschriften des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes muss die von der Altlast ausgehende konkrete Gefahr für die Umweltgüter abgestellt werden; es ist jedoch nicht nötig, bei belasteten Standorten einen natürlichen Stoffhaushalt zu erreichen. In der Folge wurde der Altlastenvollzug auch im Kanton Zürich an die Bundesvorgaben angepasst, und das Abfallgesetz wurde entsprechend revidiert (→ «Abfallwirtschaft im Umbruch», Seite 31).

… und technische Innovationen

Nichtdestotrotz wurden im Kanton Zürich schon ab den 90er-Jahren technische Innovationen bei der Altlastensanierung gefördert. Es wurden die Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass belastete mineralische Bauabfälle in speziellen Anlagen («Bodenwaschanlagen») behandelt wurden mit dem Ziel, Sekundärbaustoffe zu gewinnen und die vorhandenen – knappen – Deponievolumina zu schonen. Die Behandlung und (teilweise) Wiederverwendung von verschmutztem Aushubmaterial ist mittlerweile praktisch schweizweit zum Stand der Technik geworden.

Nicht alle Neuerungen liegen aber schon Jahrzehnte zurück. So erliess der Regierungsrat 2019 eine Deponienachsorgeverordnung, gemäss welcher der Kanton unter bestimmten Voraussetzungen nach Abschluss von Deponien deren Nachsorge übernimmt. Diese zürcherische Besonderheit weist Elemente einer Versicherungslösung auf.

Gegenwärtige Überarbeitungen: Wald und Kreislaufwirtschaft

Zurzeit laufen auch verwaltungsintern Vorbereitungen für eine Ergänzung des kantonalen Waldgesetzes im Bereich der gravitativen Naturgefahren. Darunter sind besonders Steinschlag, Felssturz sowie permanente und spontane Rutschungen zu verstehen. Im Kanton Zürich bestehen heute (im Unterschied zu verschiedenen anderen Kantonen) noch überhaupt keine Vorschriften über den Umgang mit diesen Risiken. Dies soll sich ändern.

Ebenfalls laufen gegenwärtig verwaltungsintern konzeptionelle Arbeiten, um die in der Privatwirtschaft bereits bestehende Entwicklung von einer linearen Wirtschaft hin zu einer Kreislaufwirtschaft auch durch staatliche Massnahmen zu unterstützen. Das Denken geht hier über den klassischen Recycling-Gedanken der Abfallwirtschaft hinaus. Vielmehr ist die Kreislaufwirtschaft ein ganzheitlicher Ansatz, der den gesamten Kreislauf von Produkten und Rohstoffen von der Rohstoffgewinnung über die Design-, Produktions-, Distributions- und eine möglichst lange Nutzungsphase bis hin zum Recycling betrachtet (→ «Abfallwirtschaft im Umbruch», Seite 31). Kerngedanken der Kreislaufwirtschaft sind unter anderem eine lange Nutzungsdauer von Produkten, deren Reparierbarkeit und Nutzung durch mehrere Personen sowie eine möglichst umfassende stoffliche Verwertung durch Re-, Up- oder Downcycling. So sollen Materialien möglichst lange in einem Kreislauf gehalten werden (→ «Gestern, heute und morgen. Wie kauft die Verwaltung ein?», Seite 51). – Zu erwähnen ist im Übrigen, dass auch auf Bundesebene und in anderen Kantonen die Kreislaufwirtschaft als Thema aktuell ist. Es ist zu wünschen, dass im Wettstreit der Ideen gemeinsame Erkenntnisse gewonnen werden können.

35 Jahre in der Umweltschutzverwaltung: einige persönliche Eindrücke

Seit ich 1983 in die Umweltschutzverwaltung eingetreten bin, hat sich vieles in der kantonalen Verwaltung verändert. Während man in den 80er-Jahren die Verfügungen noch von Hand auf linierten Blöcken schrieb und sie dann vom Sekretariat abtippen liess, muss der Bürolist von heute selbstverständlich selbst in die Tasten greifen. Nur die blauen Kartonmappen, in die im AWEL die einzelnen Geschäfte gesteckt wurden, sind über mehr als 30 Jahre unverändert erhalten geblieben – bis zum Augenblick, als letzten Frühling das Corona-Virus innert weniger Wochen (!) im AWEL eine praktisch vollständig elektronische Dossierführung erzwungen hat. Kein Digitalisierungsprojekt hätte diesen Effekt ähnlich schnell und kostengünstig bewirken können.

… Koordination ist selbstverständlich geworden

Die Geschäftsabwicklung hat sich auch sonst grundlegend geändert: Meine ersten Verfügungen – Bewilligungen zur Ableitung von Industrieabwasser in die Kanalisation – wurden in den 80er-Jahren noch völlig ohne Bezug zur ebenfalls nötigen Baubewilligung der Gemeinde erteilt. Sogar die Rechtsmittelinstanzen waren unterschiedlich! Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat dies radikal geändert: Heute ist eine materielle und formelle Koordination der verschiedenen, miteinander zusammenhängenden Bewilligungen eine Selbstverständlichkeit.

Gleich geblieben ist ein gewisses Spannungsfeld zwischen «Praktikern» und «Theoretikern»: Es bestand schon immer ein ausgeprägtes Bestreben in den Fachstellen, das technisch-naturwissenschaftlich Sinnvolle pragmatisch umzusetzen. Der juristische Mahnfinger, dass für die Umsetzung von Massnahmen auch eine hinreichende Rechtsgrundlage nötig ist, stiess bei den Ingenieuren nicht immer auf Gegenliebe.

… Probleme sind komplexer geworden

Geändert hat indessen das Vorgehen bei der Lösung von Umweltproblemen. Früher konnte man noch grosse Würfe machen. So konnte man durch den Anschluss aller Privatliegenschaften an eine neue Kanalisationsleitung und an die Kläranlage in den 60er-, 70er- und 80er-Jahren auf einen Schlag zahlreiche Abwasserprobleme lösen. Die Umweltprobleme sind aber mit der Zeit komplexer geworden. Bernhard Jost, ab den 70er-Jahren langjähriger Abteilungsleiter unserer Gewässerschutzabteilung, hat dies einmal prägnant so ausgedrückt: «Das Verhältnis von Kilogramm Umweltschutz zu Franken ist schlechter geworden.»
Sektorielles Denken hat also differenzierteren Lösungsansätzen Platz gemacht. Es wurden mit der Zeit nicht mehr nur Einzelprobleme bearbeitet, sondern – zu Recht! – mehr und mehr die Gesamtzusammenhänge betrachtet. Damit verbunden sind aber auch alte Gewissheiten verschwunden. Statt klarer Ursache-Wirkung-Beziehungen sind komplexe gegenseitige Beeinflussungen ins Blickfeld gerückt. Aufgrund der komplexer gewordenen Zusammenhänge sind Erkenntnisse im Umweltschutz an den Rändern zunehmend unscharf geworden; die Unsicherheiten haben zugenommen.

… andere Ansprüche an den Staat

Auffällig ist auch ein gewisser Autoritätsverlust des Staates, den ich im Lauf der Zeit beobachtet habe. Behördliche Anordnungen werden heute zunehmend hinterfragt (irgendwie verständlich, denn niemand lässt sich gerne etwas befehlen), was höhere Ansprüche an die Begründung unserer Umweltschutzanordnungen stellt. Damit einhergehend orte ich da und dort eine gewisse Anspruchsmentalität bei den Privaten: Man erwartet selbstverständlich Spitzenleistungen von der Verwaltung, allerdings besteht der Irrglaube, diese seien gratis zu haben.
Die Entwicklung geht weiter. Selbst jahrzehntealte Themen wie die Sanierung der ehemaligen Sondermülldeponie Kölliken bleiben nicht ewig auf der Agenda der Umweltschutzbehörden, und es kommen auch immer wieder neue Themen aufs umweltpolitische Tapet wie etwa die Bekämpfung von «gebietsfremden invasiven Organismen» (Neophyten und Neozoa waren vor 20 Jahren noch kein Thema) oder die Herausforderungen des Klimawandels (→ Artikel «Klimawandel ist zum Thema geworden». Seite 43). Für künftige Generationen von Umweltingenieuren und Umweltjuristinnen bleibt also durchaus noch viel zu tun!

Hans W. Stutz ist seit 35 Jahren im Zürcher Umweltschutz und Umweltrecht zu Hause.
Quelle: AWEL

Zum Autor

Hans W. Stutz setzt sich seit den 80er-Jahren mit Themen des Umweltschutzes auseinander. Er trat 1983 ins damalige Amt für Gewässerschutz und Wasserbau (AGW) ein und beschäftigte sich zunächst als Technischer Sachbearbeiter mit Fragen der Industrieabwasserbehandlung und -entsorgung. Nach einem juristischen Studium an der Universität Zürich arbeitete er beim Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) bis 2001 als Juristischer Sekretär zunächst im Altlasten- und Abfallrecht. Von 2001 bis April 2021 leitete er die Abteilung Recht des AWEL, und heute bearbeitet er als Juristischer Sekretär mbA verschiedene juristische Projekte, so ist er unter anderem Projektleiter bei der Revision des kantonalen Wasserrechts (Wassergesetz; Vorlage 5596) und der Totalrevision der Verordnung über den ABC-Schutz.