



Bundesamt für Umwelt
Abteilung Ökonomie und Umweltbeobachtung
3003 Bern

Bern, September 2013

Stellungnahme zur Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative für eine Grüne Wirtschaft

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Doris Leuthard
Sehr geehrte Damen und Herren

«Recht ohne Grenzen» ist eine Kampagne von über 50 Entwicklungs-, Menschenrechts- und Umweltorganisationen. Sie setzt sich dafür ein, dass der Bund klare Regeln für Schweizer Konzerne aufstellt, damit sie die Umwelt (und die Menschenrechte) auch im Ausland respektieren müssen.

Die Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) enthält einige Punkte, die es erlauben, Unternehmen in Bezug auf die Umweltverträglichkeit ihrer Produkte stärker in die Pflicht zu nehmen. Der Ansatz ist sehr begrüssenswert, sollte allerdings verbindlicher formuliert werden. Zudem fehlen in der vorliegenden Gesetzesrevision explizite Möglichkeiten für Betroffene von Umweltverschmutzung, Wiedergutmachung zu erlangen. «Recht ohne Grenzen» kommentiert daher in der beiliegenden Stellungnahme einzelne Themen der Revision, insbesondere zu Sorgfaltspflichten und Transparenzregeln.

Wir bitten Sie die Anmerkungen von «Recht ohne Grenzen» bei der Überarbeitung der Gesetzesrevision zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Rahel Ruch



Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)“

Stellungnahme von «Recht ohne Grenzen»

Verbindliche Transparenzvorschriften auch für Dienstleistungen

Im neuen Kapitel 7 über die Reduktion der durch Rohstoffe und Produkte verursachten Umweltbelastungen legt der Bundesrat die Grundlage für die Einführung von Regeln über Produkteinformation (Art. 35d), Berichterstattung über Rohstoffe und Produkte (Art. 35e) und deren Rückverfolgbarkeit (Art. 35h). Grundsätzlich ist es sehr zu begrüßen, dass hier mit verschiedenen Instrumenten für mehr Transparenz gesorgt werden soll, insbesondere, dass es sich nicht auf die reine Produktinformation beschränkt, sondern auch die Unternehmen und Händler in die Pflicht genommen werden. Hingegen ist es wichtig, dass die Transparenzanforderungen nicht nur auf Produkte, sondern auch auf Dienstleistungen angewendet werden. Zudem sollten die Transparenzregeln grundsätzlich für alle grossen Unternehmen verbindlich sein und die Definition der Berichterstattung ausgeführt werden.

Artikel 35d Information über Produkte: Da es sich hier um «erhebliche Umweltbelastungen» handelt, sind wir der Meinung, dass die Bestimmung grundsätzlich für alle HerstellerInnen, ImporteurInnen und HändlerInnen gelten soll. Nur so kann sichergestellt werden, dass für alle Unternehmen dieselben Spielregeln gelten. Neben Produkten sollen auch Dienstleistungen einbezogen werden und neben Herstellung, Verwendung und Entsorgung muss der Transport ebenfalls als Kriterium aufgeführt sein.

Änderung von Art. 35d (neu) Information über Produkte und Dienstleistungen

¹ Hersteller, Importeure und Händler von Produkten und Dienstleistungen, deren Herstellung, Transport, Verwendung oder Entsorgung die Umwelt erheblich belasten, informieren die Käufer über die Auswirkungen dieser Produkte auf die Umwelt;

² Hersteller, Importeure und Händler, die über die Auswirkungen von Produkten und Dienstleistungen auf die Umwelt informieren, ohne dass dafür eine Pflicht nach Absatz 1 besteht, müssen dabei die vom Bundesrat vorgesehenen Anforderungen einhalten.

³ Der Bundesrat bestimmt:

- a. die Methoden zur Beurteilung der Auswirkungen der Produkte und Dienstleistungen auf die Umwelt, und er berücksichtigt dabei den gesamten Lebensweg und die relevanten Umweltaspekte der Produkte und Dienstleistungen sowie international anerkannte Standards;
- b. auf welche Weise die Information erfolgen soll.

Artikel 35e Berichterstattung über Rohstoffe und Produkte: Erstens muss diese Berichtspflicht für alle Unternehmen ab einer gewissen Grösse gelten und nicht nur für bestimmte, vom Bundesrat ausgewählte Kategorien. International sind verschiedene Prozesse im Gange, deren Ziel eine einheitliche Berichtspflicht im ausserfinanziellen Bereich für alle Unternehmen ab einer gewissen Grösse ist – insbesondere die EU Richtlinie über Non-Financial Reporting, die der Bundesrat auch in seinem erläuternden Bericht erwähnt. Es ist also nur logisch, wenn auch die Schweiz auf eine generelle Reportingpflicht setzt. Zweitens müssen auch hier Dienstleistungen und auch der Handel von Rohstoffen explizit aufgeführt werden, damit tatsächlich alle relevanten Geschäftspraktiken eingeschlossen sind. Weiter sollten die Anstrengungen der Unternehmen, die Umweltbelastung zu reduzieren, unbedingt in die Berichterstattung einbezogen werden.

Änderung von Art. 35e (neu) Berichterstattung über Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen

1 Hersteller, Importeure und Händler ab einer gewissen Grösse sind dazu verpflichtet,

a Bund und Öffentlichkeit über die Umweltbelastung von Produktion und Transport ihrer Rohstoffe und Produkte sowie von Dienstleistungen Bericht zu erstatten,

b gegenüber Bund und Öffentlichkeit über ihre Anstrengungen, die entsprechende Umweltbelastung zu senken, respektive, falls keine solchen Anstrengungen unternommen werden, wieso dem so ist, Rechenschaft abzulegen

2 Der Bundesrat:

a. bezeichnet die Kategorien von Herstellern und Händlern, die zur Berichterstattung verpflichtet sind;

b. bezeichnet die Rohstoffe und Produkte, über welche Bericht zu erstatten ist;

c. bestimmt die Methoden zur Beurteilung der Auswirkungen der Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen auf die Umwelt, und er berücksichtigt dabei den gesamten Lebensweg und die relevanten Umweltaspekte der Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen sowie international anerkannte Standards;

d. bestimmt Form und Inhalt der Berichterstattung;

e. regelt die Veröffentlichung der Ergebnisse der Berichterstattung.

Artikel 35h Rückverfolgbarkeit

Das Instrument der Rückverfolgbarkeit ist sehr wichtig für Unternehmen, Bund und Öffentlichkeit. Nur wenn Unternehmen entsprechende Massnahmen einführen, sind sie in der Lage, die gesamte Produktions- und Lieferkette ihrer Produkte und Dienstleistungen zu überschauen und umweltgerecht zu gestalten. Gleichzeitig erhalten Bund und Öffentlichkeit mehr und ausführlichere Informationen über die Entstehung der Produkte und Dienstleistungen, was sie erst dazu befähigt, eine gesellschaftliche Kontrollfunktion übernehmen zu können. Wichtig ist auch hier, dass diese Bestimmung für alle grösseren und multinationalen Unternehmen verbindlich ist.

Änderung von Art. 35h (neu) Rückverfolgbarkeit

Hersteller, Importeure und Händler sind verpflichtet, Massnahmen zu treffen, damit ihre Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen entlang der gesamten Produktions- und Lieferkette rückverfolgbar sind.

Ökologische Kriterien für das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten

Mit dem neuen Artikel 35f erhält der Bundesrat ein Instrument, um das Inverkehrbringen gewissen Rohstoffe und Produkte an ökologische Standards zu knüpfen oder zu verbieten. Das ist sehr begrüssenswert, kann der Bundesrat doch so – wie im erläuternden Bericht erwähnt – erstmals auch das Inverkehrbringen von Produkten, die bei der Herstellung / Anbau Umweltbelastungen verursachen, beschränken. Wir sind der Meinung, dass hier eine kann-Formulierung fehl am Platz ist: Der Bundesrat soll verpflichtet sein, erhebliche Belastungen der Umwelt in jedem Fall zu verhindern.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, welche Kriterien ausschlaggebend für das Stellen von Anforderungen sind. Der Vorschlag des Bundesrates, dass neben den anwendbaren Gesetzen des Ursprungslandes auch die Umweltbelastung als solche als zwingendes Kriterium aufgeführt wird, ist dabei unabdingbar: Besonders in Entwicklungsländern oder in Ländern mit schwachen Staatsstrukturen genügen die Umweltgesetze den Anforderungen internationaler Standards nicht, bzw. können nicht durchgesetzt werden. Ausserdem sind hier auch die Auswirkungen auf die Gesundheit der lokalen Bevölkerung zu beachten.

Änderung von Art. 35f (neu) Inverkehrbringen und Transithandel von Rohstoffen, Produkten und Dienstleistungen

¹ Der Bundesrat stellt an das Inverkehrbringen und den Transithandel von Rohstoffen, Produkten und Dienstleistungen unter Berücksichtigung international anerkannter Standards und Methoden Anforderungen wenn:

a. die Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen nicht im Einklang mit den anwendbaren Umwelt- und weiteren Vorschriften des Ursprungslandes angebaut, abgebaut, hergestellt, transportiert oder gehandelt worden sind oder sein könnten; oder

b. der Anbau, Abbau, die Herstellung oder der Transport der Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen die Umwelt erheblich belastet oder belasten könnte

c. der Anbau, Abbau, die Herstellung oder der Transport der Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen die Gesundheit der lokalen Bevölkerung erheblich belastet oder belasten könnte

² Er kann das Inverkehrbringen solcher Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen verbieten.

Ökologische Sorgfaltspflicht

Die vorliegende Revision führt für jene Unternehmen, die gewisse Rohstoffe oder Produkte in Verkehr bringen, Sorgfaltspflichten ein. «Recht ohne Grenzen» forderte in einer Petition ökologische und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für alle Unternehmen bezogen auf all ihre Auslandaktivitäten und unterstützt daher die Einführung dieses Konzepts im Umweltschutzgesetz sehr. Leider gilt die Sorgfaltspflicht im vorliegenden Entwurf nur für jene Unternehmen, die Produkte und Rohstoffe in Verkehr bringen, die gemäss Artikel 35f einer Beschränkung unterstehen. Für «Recht ohne Grenzen» ist klar, dass alle Unternehmen einer Sorgfaltspflicht unterstehen sollen. Zudem fehlt in der jetzigen Formulierung eine klare Definition der Sorgfaltspflicht. Ebenfalls ist unklar, wie die Einhaltung der Sorgfaltspflicht kontrolliert werden kann – hier wäre es eigentlich naheliegend, die Sorgfaltspflicht mit einer Berichtspflicht (gemäss Artikel 35e) zu koppeln.

Im Bereich der Menschenrechte gibt es seit der Verabschiedung der Uno Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte eine klare Definition von «Sorgfaltspflichten» bzw. «Due Diligence». Dabei werden strategische und operative Massnahmen zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten definiert. Da es sich dabei um international anerkannte Standards handelt, wäre es sinnvoll, die hier geforderte Sorgfaltspflicht entlang dieser Definition auszuführen.

Änderung von Art. 35g (neu) Sorgfaltspflicht

¹ Wer Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen in Verkehr bringt, muss die nach den Umständen gebotene Sorgfalt anwenden, um zu gewährleisten, dass die Waren über die gesamte Wertschöpfungskette im Einklang mit den anwendbaren Umwelt- und weiteren Vorschriften des Ursprungslandes angebaut, abgebaut, hergestellt, transportiert oder gehandelt worden sind und dass Abbau, Anbau, Transport oder Herstellung die Umwelt oder die Gesundheit der lokalen Bevölkerung nicht belastet.

² Der Bundesrat regelt insbesondere:

- a. die Art und den Umfang der im Rahmen dieser Sorgfaltspflicht zu treffenden Massnahmen einschliesslich über welche Informationen über die Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen der Inverkehrbringer verfügen muss, sowie die Art der Informationen, die zur Verfügung gestellt werden müssen
- b. wie die Einhaltung der Sorgfaltspflicht vom Bund kontrolliert werden kann
- c. die Unterstellung der Einfuhr bestimmter Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen einer Meldepflicht;
- d. die Rücksendung und die Beschlagnahmung von Rohstoffen, Produkten und Dienstleistungen



Sanktionen verschärfen und Wiedergutmachung regeln

Während der Bundesrat in der vorliegenden Revision zwar Kriterien festschreibt, Verpflichtungen einführt und Transparenzregeln erhebt, werden die Überprüfung und insbesondere die Sanktionierung bei nicht-Einhaltung stiefmütterlich behandelt. In Artikel 61 Abs. 1 Bst. m^{bis} (neu) wird verfügt, dass mit bis Busse bis zu 20'000 Franken bestraft wird, wer vorsätzlich die Bestimmungen von Artikel 35d – 35h verletzt. Erstens ist die Einschränkung auf Vorsätzlichkeit hier völlig fehl am Platz. Abgesehen davon, dass es in der Praxis schwierig wäre, Vorsätzlichkeit (von wem?) festzumachen, sollte Umweltbelastung in jedem Fall unter Strafe gestellt werden. Nur so sind Unternehmen gezwungen, weitreichende Massnahmen einzuführen, um ihre Sorgfaltspflicht tatsächlich wahrzunehmen. Zweitens sind 20'000 Franken für Unternehmen mit Umsätzen bis zu 200 Milliarden Dollar kaum eine angemessene Strafe. Der Betrag sollte deshalb erhöht werden – nur so kann die Sanktion auch eine ernstzunehmende abschreckende Wirkung entfalten.

Änderung von Art. 61 Abs. 1 Bst. A^{bis} (neu)

¹ Mit Busse bis zu 2 Millionen Franken wird bestraft, wer vorsätzlich:
m^{bis} Vorschriften über die Reduktion der durch Rohstoffe, Produkte oder Dienstleistungen verursachten Umweltbelastung, beziehungsweise seine Sorgfaltspflichten, verletzt (Art. 35d – 35h)

Leider ist in der vorliegenden Gesetzesrevision keine Möglichkeit vorgesehen, die es Verbänden erlauben würde, Schadenersatzklagen einzureichen. Das ist bedauerlich, denn hier bestehen zwei Probleme: Erstens kann heute nur die öffentliche Verwaltung Klage einreichen, wenn Unternehmen Umweltschäden verursachen, nicht aber eine Umweltschutzorganisation. Hier fehlen entsprechende zivilrechtliche Bestimmungen, damit Umweltbelastung rechtlich geahndet werden kann, auch wenn die öffentliche Verwaltung sich dagegen stellt, was mit Blick aufs Ausland besonders in Ländern mit schwachen Staatsstrukturen oft traurige Realität ist.

Zweitens wird die Höhe des Schadenersatzes in der Schweiz aufgrund einer ökonomischen Bewertung des Schadens festgelegt. Im Hinblick auf Umweltschädigungen ist diese Regelung überholt, weshalb eine Anpassung vonnöten ist – wie es der Gesetzgeber im Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich bereits getan hat: Gemäss Artikel 31 (Schädigung der Umwelt) soll nämlich der Betrag die Kosten «notwendigen und angemessenen Massnahmen, die ergriffen werden, um zerstörte oder beschädigte Bestandteile der Umwelt wieder herzustellen oder sie durch gleichwertige Bestandteile zu ersetzen» decken.

Zusätzlicher Artikel 59e

¹ Eine Umweltschutzorganisation, die nach Artikel 55 beschwerdeberechtigt ist, ist berechtigt, als zivilrechtliche Klägerin im Sinne des Artikels 59a aufzutreten, auch wenn die Umweltbelastung im Ausland geschehen ist, vorausgesetzt ein Schweizer Gericht anerkennt seine Zuständigkeit.

² Wenn der Schaden zum Nachteil eines bestimmten Geschädigten oder einer Gemeinschaft verursacht wurde, kann die Umweltschutzorganisation anstelle der Geschädigten auf Schadenersatzzahlung klagen, wenn diese nicht selber klagen.

³ Der vom Richter zugestandene Schadenersatz deckt die Kosten von notwendigen und angemessenen Massnahmen, die ergriffen werden, um zerstörte oder beschädigte Bestandteile der Umwelt wieder herzustellen oder sie durch gleichwertige Bestandteile zu ersetzen.