

Mitwirkung der Kantone bei umweltrechtlichen Vollzugsaufgaben des Bundes

von Dr.iur. et dipl.chem. Hans Maurer, Rechtsanwalt, Zürich¹, und lic.iur. Victoria Maissen-Manhart, Winterthur

Zusammenfassung

Der technische Fortschritt und die vielfältigen wirtschaftlichen und privaten Aktivitäten der Menschen bewirken, dass der Vollzug des Umweltrechts immer anspruchsvoller wird. Es liegt auf der Hand, dass die verschiedenen Vollzugsbehörden zunehmend enger zusammen wirken und arbeiten. Dies betrifft insbesondere die Vollzugsaufgaben des Bundes. Dieser zieht für die Aufgabenerfüllung bisweilen Kantone bei. Der vorliegende Aufsatz beleuchtet die rechtliche Seite dieser Zusammenarbeit.

Für den Vollzug des Umweltschutzgesetzes (USG) hat der Gesetzgeber die Regelungsbereiche in grössere und kleinere Vollzugspakete geschnürt und diese im Grundsatz den Kantonen (Art. 36 USG) und in besonderen Fällen dem Bund (Art. 41 USG) zur Umsetzung zugewiesen. Dabei ist nicht in allen Teilen eine "persönliche Erfüllung" verlangt: So verfügt namentlich der Bund über zwei Möglichkeiten, die Kantone zur Mitwirkung zu veranlassen: Erstens kann er mittels einer Regelung auf Verordnungsstufe Teilbereiche seiner Vollzugsaufgaben auf die Kantone übertragen (Art. 41 Abs. 1 USG). Dabei müssen allerdings die massgeblichen Vollzugsbefugnisse beim Bund verbleiben. Ein Entschädigungsanspruch gegenüber dem Bund steht den Kantonen nur zu, wenn dies in der entsprechenden Verordnung so vorgesehen ist. Möglich ist hingegen ein Anspruch gegenüber den Verursachern der Vollzugsleistung. Zweitens kann der Bund mittels einer einvernehmlichen Regelung und gegen angemessene Abgeltung der Leistungen Vollzugsaufgaben an öffentlichrechtliche Körperschaften (darunter auch Kantone) oder Private auslagern (Art. 43 USG). Das USG weist zwar die meisten Vollzugsaufgaben klar den Kantonen oder dem Bund zu. Eine Regelungslücke besteht jedoch bei den Infrastrukturanlagen, die Bundesverfahren unterliegen (Bsp. Nationalstrassen, Eisenbahnanlagen). Bei einem Teil dieser Anlagen ist unklar, wer für den Vollzug des Umweltrechts in der Betriebsphase der Anlage zuständig ist. Es wird vorgeschlagen, dass der Gesetzgeber diese Frage gelegentlich klärt und dazu Art. 43 USG präzisiert.

¹ email: h.maurer@mst-law.ch; Website: www.mst-law.ch; Tf. 043 344 72 55.

1. Übersicht über die Rechtsgrundlagen

Der Bund hat gelegentlich Bedarf, Vollzugsaufgaben, die nach dem USG grundsätzlich ihm obliegen, an Kantone auszulagern. Es gibt verschiedene Motive für eine solche Delegation. Im Zentrum stehen fehlende Vollzugsressourcen beim Bund, die Nutzung vorhandener Vollzugskapazitäten der Kantone sowie die bessere Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse.

In Art. 36, 41 und 43 regelt das Umweltschutzgesetz (USG) die Zuständigkeiten für den Vollzug. Nach Art. 36 USG obliegt der Vollzug des Gesetzes "unter Vorbehalt von Art. 41" den Kantonen. Das USG statuiert damit eine umfassende subsidiäre Zuständigkeit der Kantone². Bloss in einer begrenzten Anzahl von Umweltbereichen ist nach Art. 41 USG der Bund zuständig. Nach der Botschaft zum USG wird der Bund dort zum Vollzug verpflichtet, "wo der Einsatz der bestehenden Verwaltungsstrukturen des Bundes die einfachste, zweckmässigste oder übersichtlichste Lösung zur Durchsetzung der Vorschriften darstellt". Zudem wird die Notwendigkeit einer landesweit einheitlichen Rechtsanwendung angeführt³. Die Regelungen lauten:

"Art. 36 Vollzugskompetenzen der Kantone

Unter Vorbehalt von Artikel 41 obliegt der Vollzug dieses Gesetzes den Kantonen."

"Art. 41 Vollzugskompetenzen des Bundes

¹ Der Bund vollzieht die Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe e (Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe), 26 (Selbstkontrolle), 27 (Information der Abnehmer), 29 (Vorschriften über Stoffe), 29a–29h (Umgang mit Organismen), 30b Absatz 3 (Pfandausgleichskasse), 30f und 30g (Ein- und Ausfuhr von Abfällen), 31a Absatz 2 und 31c Absatz 3 (Massnahmen des Bundes zur Abfallentsorgung), 32a^{bis} (vorgezogene Entsorgungsgebühr), 32e Absätze 1–4 (Abgabe zur Finanzierung von Sanierungen), 35a–35c (Lenkungsabgaben), 39 (Ausführungsvorschriften und völkerrechtliche Vereinbarungen), 40 (Inverkehrbringen serienmässig hergestellter Anlagen) und 46 Absatz 3 (Angaben über Stoffe und Organismen); er kann für bestimmte Teilaufgaben die Kantone beiziehen.

² Die Bundesbehörde, die ein anderes Bundesgesetz oder einen Staatsvertrag vollzieht, ist bei der Erfüllung dieser Aufgabe auch für den Vollzug des Umweltschutzgesetzes zuständig. Sie hört vor ihrem Entscheid die betroffenen Kantone an. Das Bundesamt und die übrigen betroffenen Bundesstellen wirken nach den Artikeln 62a und 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 beim Vollzug mit.

³ Eignet sich das Verfahren nach Absatz 2 für bestimmte Aufgaben nicht, so regelt der Bundesrat den Vollzug durch die betroffenen Bundesstellen.

⁴ Die Vollzugsbehörden des Bundes berücksichtigen die Umweltschutzmassnahmen der Kantone."

"Art. 43 Auslagerung von Vollzugsaufgaben

Die Vollzugsbehörden können öffentlichrechtliche Körperschaften oder Private mit Vollzugsaufgaben betrauen, insbesondere mit der Kontrolle und Überwachung."

² URSULA BRUNNER, Kommentar USG, N 10a zu Art. 36.

³ Botschaft USG, BBl 1979 816.

Grundsatz: Zuständigkeit der Kantone für den Vollzug des Umweltrechts (Art. 36 USG).	
Ausnahme 1: Zuständigkeit Bund für Vollzug von besonders bezeichneten Umweltschutzbelangen (Art. 41 Abs. 1 USG).	Ausnahme 2: Zuständigkeit Bund für Vollzug von allen Umweltschutzbelangen, wenn er ein anderes Bundesgesetz oder einen Staatsvertrag vollzieht (Art. 41 Abs. 2 USG).
Delegationsmöglichkeit: Die Vollzugsbehörden (Bund oder Kantone) können Vollzugsaufgaben an öffentlichrechtliche Körperschaften oder Private auslagern (Art. 43 USG).	

Fig. 1 Zuständigkeitsordnung für den Vollzug des USG

2. Verpflichtung der Kantone zu Aufgaben nach Art. 41 Abs. 1 USG

2.1 Inhalt und Umfang der Verpflichtungen nach Art. 41 Abs. 1 USG

Art. 41 Abs. 1 USG listet die Umweltbereiche, deren Vollzug Bundessache ist, abschliessend auf. Gemäss Art. 41 Abs. 1 USG (in fine) kann der Bund im Rahmen der ihm zugeteilten Vollzugsbereiche die Kantone zur Erfüllung bestimmter Teilaufgaben beiziehen.

Beispiel 1:

Einige Produkte gegen üble Gerüche (z.B. Kompost, Turnschuhe, WC-Anlagen) können von jedermann frei gekauft werden, obwohl sie Mikroorganismen enthalten. Aufgrund der potentiellen Gefährlichkeit solcher Produkte (Risiko von schädlichen Organismen) werden diese von den Behörden überwacht. Nach Art. 41 Abs. 1 USG vollzieht grundsätzlich der Bund die Bestimmungen über Stoffe und Organismen. Gemäss Art. 48 Abs. 1 FrSV sind indes für die Marktüberwachung von in Verkehr gebrachten Produkten die Kantone zuständig. Da die Produkte verteilt über das ganze Land vertrieben werden, würde es keinen Sinn machen, "Bundesinspektoren" für die Überwachung auszusenden. Motive des Bundes für Delegation: fehlende Vollzugsressourcen.

Beispiel 2:

Nach Art. 13 ChemRRV überwachen die Kantone die Einhaltung der Bestimmungen der ChemRRV, obwohl nach Art. 41 Abs. 1 USG grundsätzlich der Bund die Vorschriften über Stoffe vollzieht. Motive des Bundes für Delegation: fehlende Vollzugsressourcen und fehlende Kenntnis der lokalen Verhältnisse.

Die detaillierte und endgültige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird nach der Botschaft des Bundesrates zum USG auf Verordnungsebene festgelegt, damit eine pragmatische Zuteilung "von Fall zu Fall" gewährleistet werden kann⁴. Tatsächlich ist dies nicht nur eine Frage der "pragmatischen Zuteilung" von Aufgaben, sondern auch verfassungsrechtlich geboten: Nach Art. 46 Abs. 1 BV sind die Kantone nämlich (nur) verpflichtet, das Bundesrecht nach Massgabe von Ver-

⁴ Botschaft USG, BBl 1993 1474; Botschaft Gen-Lex, BBl 2000 2411.

fassung und Gesetz umzusetzen (Legalitätsprinzip bei der Umsetzung des Bundesrechts)⁵. Wollte nun eine Bundesbehörde im Rahmen ihrer Aufgaben nach Art. 41 Abs. 1 USG einen Kanton zu Leistungen zwingen, ohne dass ihn eine Ausführungsverordnung dazu verpflichtet, verstiesse sie gegen das Legalitätsprinzip und zudem auch gegen die kantonale Autonomie (Art. 47 BV). Das Vernehmlassungsverfahren vor der Festsetzung von Verordnungen ermöglicht den Kantonen, Kritik oder Verbesserungsvorschläge einzubringen.

Auch bei einer Aufgabenübertragung mittels Verordnung müssen aber die massgebenden Vollzugsbefugnisse bei den zuständigen Bundesbehörden verbleiben. Art. 41 Abs. 1 USG beinhaltet insbesondere keine Ermächtigung zur Rückdelegation von Vollzugskompetenzen des Bundes an die Kantone⁶: Der Bund kann somit die Kantone gestützt auf Art. 41 Abs. 1 USG nur für bestimmte untergeordnete Leistungen zu Gunsten des Bundes beziehen. Zu denken ist etwa an Kontrollaufgaben und die damit verbundene Anordnung von Massnahmen⁷, die Erteilung von Bewilligungen in Teilbereichen⁸, die Beschaffung von Daten⁹, Sachverhaltsabklärungen vor Ort oder die Durchführung von Zwangsmassnahmen¹⁰.

2.2 Entschädigung der Kantone für Leistungen nach Art. 41 Abs. 1 USG

Wird eine Behörde für eine andere tätig, stellt sich oft die Frage der Entschädigung für den geleisteten Aufwand. In den Fällen des Beizugs von Kantonen für Aufgaben nach Art. 41 Abs. 1 USG besteht ein Entschädigungsanspruch, wenn sich dieser auf eine gesetzliche (Kap. 2.1.1) oder vertragliche Grundlage (Kap. 2.2.2) abstützen kann. Ergibt sich ein Anspruch weder aus einem Gesetz noch einem Vertrag, muss der Kanton die ihm nach Art. 41 Abs. 1 USG übertragenen Aufgaben unentgeltlich erfüllen¹¹.

⁵ Ohne ausdrückliche Bestimmung in den Bundesgesetzen können die Kantone das Bundesrecht nach eigenem Gutdünken umsetzen. Eine Verordnung kann den Kantonen im Rahmen der bundesrätlichen Aufsichtsbefugnis Einzelheiten über die Umsetzung des Bundesrechts vorschreiben (EHRENZELLER ET AL., Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich 2002, Rz. 19 zu Art. 46).

⁶ PETER M. KELLER, Kommentar USG, N 15 zu Art. 41.

⁷ Beispiel: Art. 20 ESV; Botschaft USG, BBl 1979 816.

⁸ Beispiel: Art. 4 ChemRRV: Erteilen von Bewilligungen zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln.

⁹ Beispiel: Art. 35 Abs. 2 FrSV; Botschaft USG; BBl 1979 816.

¹⁰ Zum Ganzen: PETER M. KELLER, Kommentar USG, N 15 f. zu Art. 41.

¹¹ Vgl. auch EHRENZELLER ET AL., Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich 2002, Rz. 25 zu Art. 46: Die Kosten der Kantone aus der Umsetzung von Bundesrecht gehen grundsätzlich zu Lasten der Kantone.

2.2.1 Entschädigungsansprüche auf gesetzlicher Grundlage

Entschädigungen für Leistungen bilden in rechtlicher Hinsicht Gebühren. Gebühren dürfen nach dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht nur dann erhoben werden, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage (Gesetz im formellen Sinn) abstützen lassen¹². Das Gesetz bestimmt auch die entschädigungspflichtige Person. Als gesetzliche Grundlagen stehen im Bereich des USG die folgenden Bestimmungen zur Verfügung:

"Art. 48 Gebühren

¹ Für Bewilligungen, Kontrollen und besondere Dienstleistungen nach diesem Gesetz wird eine Gebühr erhoben.

² Im Bund bestimmt der Bundesrat, in den Kantonen die nach kantonalem Recht zuständige Behörde die Ansätze."

"Art. 59 Kosten von Sicherungs- und Behebungsmassnahmen

Die Kosten von Massnahmen, welche die Behörden zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung sowie zu deren Feststellung und Behebung treffen, werden dem Verursacher überbunden."

Erbringt ein Kanton eine bestimmte Leistung, weil ihn der Bund nach Art. 41 Abs. 1 USG dazu beigezogen oder eine bestimmte Aufgabe nach Art. 43 USG an ihn delegiert hat, ist also zu klären, ob die Leistung im Zusammenhang mit einer "Bewilligung, Kontrolle oder besonderen Dienstleistung" nach USG (Art. 48 Abs. 1 USG) steht oder als "Sicherungs- oder Behebungsmassnahme" (Art. 59 USG) gelten kann. Klar ist die Ausgangslage bei den Bewilligungen, Kontrollen und besonderen Dienstleistungen, die ein Kanton im Zuständigkeitsbereich des Bundes erteilen bzw. durchführen muss¹³. Für solche Leistungen steht den Kantonen eine Entschädigung (nach Art. 48 Abs. 1 USG) zu, wenn eine Person (z.B. Gesuchsteller, Inhaber einer Anlage) als Verursacher der Leistung im Sinne von Art. 2 USG angesprochen werden kann.

¹² HAFELIN / MÜLLER / UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 2693 ff.

¹³ Beispiele: Art. 4 ChemRRV: Erteilen von Bewilligungen zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln; Art. 18 ChemRRV: Kontrolle von Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen, die sich auf dem Markt befinden. Art. 4 Abs. 1 VOCV: Überprüfung der VOC-Bilanzen durch Kantone (besondere Dienstleistung).

Wer ist Verursacher und damit kostenpflichtig?

Als Verursacher im Sinne von Art. 2 USG gelten diejenigen natürlichen oder juristischen Person des privaten oder öffentlichen Rechts, die eine gebührenpflichtige Leistung des Gemeinwesens veranlasst oder - namentlich als Störer - notwendig gemacht haben bzw. denen sie individuell zurechenbar ist¹⁴. Demgegenüber kann der Bund, der eine Teilaufgabe nach Art. 41 Abs. 1 USG mittels Verordnung an den Kanton delegiert hat, nicht als kostenpflichtiger Verursacher in Anspruch genommen werden.

Geht es um Sicherungs- oder Behebungsmassnahmen, sind diese in den Ausführungsverordnungen in der Regel als Möglichkeit des kantonalen Handelns vorgesehen, um den Kantonen ein Vollzugsermessen einzuräumen¹⁵. Hier besteht ein Anspruch des Kantons nach Art. 59 USG, sofern eine Person als Verursacher im Sinne von Art. 2 USG angesprochen werden kann.

Schwieriger wird es, wenn ein Kanton im Aufgabenbereich des Bundes weder Leistungen für Bewilligungen, Kontrollen und besondere Dienstleistungen noch für Sicherungs- oder Behebungsmassnahmen erbringt. Hier fehlt es an einem Verursacher und damit an einer Voraussetzung für einen Anspruch nach Art. 48 oder 59 USG. Typische Fälle sind die Teilnahme des Kantons an Arbeitsgruppen des Bundes, die Informationsbeschaffung für den Bund oder Stellungnahmen zuhanden des Bundes im Rahmen von (freiwilligen) Anhörungen¹⁶. Da keine Subsumierung unter Art. 48 Abs. 1 oder Art. 59 USG möglich ist, besteht in diesen Fällen grundsätzlich kein Entschädigungsanspruch des Kantons. Der Kanton kann also mangels eines kostenpflichtigen Verursachers nicht einfach den Bund in Anspruch nehmen, es sei denn, eine Ausführungsverordnung zum USG sehe dies so vor.

Ein Beispiel für den letzteren Fall bildet Art. 4 VOCV: Nach Abs. 1 kann die Eidgenössische Zollverwaltung die Kantone zur Unterstützung des Vollzugs beziehen; die Kantone überprüfen insbesondere die VOC-Bilanz. Nach Abs. 3 erlässt das UVEK im Einvernehmen mit dem Finanzdepartement Vorschriften über die Abgeltung der Kantone für die Unterstützung des Vollzugs.

Insbesondere mit Bezug auf die Entschädigungslosigkeit von freiwilligen Leistungen eines Kantons im Lichte von Art. 48 Abs. 1 USG ist auf das folgende Urteil des Bundesgerichts zu verweisen. Anlass zu diesem Urteil bildete zwar ein Plan-genehmigungsverfahren, auf welches Art. 41 Abs. 2 USG anwendbar ist (unten

¹⁴ BRUNNER URSULA, Kommentar USG, N 11 zu Art. 48.

¹⁵ Bsp. Art. 11 ChemRRV: Mögliche Sanktionen des Kantons bei Verstoss gegen Fachbewilligung für die Anwendung bestimmter Stoffe.

¹⁶ Bsp. Teilnahme von Kantonsvertretern in der Fachkommission des UVEK für die VOC-Lenkungsabgabe (Art. 5 Abs. 1 VOCV). Die Entsendung von Mitarbeitern verursacht dem Kanton Aufwand, für den kein Entschädigungsanspruch besteht. Art. 6 ChemRRV: Anhörung des Kantons, bevor Bund Bewilligungen für die Anwendung von Stoffen erteilt. Für den dabei entstehenden Aufwand des Kantons besteht kein Entschädigungsanspruch.

Kap. 3.3). Die Erwägungen des Bundesgerichts zum Gebührenanspruch nach Art. 48 USG gelten indes generell für die Umsetzung des Verursacherprinzips, also namentlich auch im Anwendungsbereich von Art. 41 Abs. 1 USG:

Bundesgerichtsurteil vom 6. Juli 1998 zur Gebührenerhebung für die in einem Plangenehmigungsverfahren eingereichte kantonale Stellungnahme¹⁷:

Im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zum Projekt der 2. Doppelspur Zürich HB-Thalwil reichte der Kanton Zürich dem Bund eine umweltrechtliche Stellungnahme ein, deren Ausarbeitung mit erheblichem Aufwand verbunden war. Den Antrag des Kantons auf Entschädigung wiesen sowohl die SBB als auch das UVEK (in der Plangenehmigungsverfügung) ab. Der Kanton gelangte darauf ans Bundesgericht und beantragte, es seien die SBB bzw. die zuständige Bundesbehörde (BAFU) zur Bezahlung des Aufwands zu verpflichten. Das Bundesgericht wies die Beschwerde mit folgenden Erwägungen ab:

- Der Kanton Zürich hat für Leistungen im Bereich des Umweltrechts nur dann Anspruch auf Entschädigung, wenn er diese nicht freiwillig - z.B. im Rahmen eines blossen Anhörungsrechts oder Rechts auf Stellungnahme - erbracht hat, sondern aufgrund einer Verpflichtung des Bundesrechts. Das damalige Eisenbahnrecht enthielt keine derartige Verpflichtung, sondern nur das Recht der Kantone auf eine freiwillige Stellungnahme (E. 2d; heute besteht eine andere Rechtslage: die Kantone sind zur Stellungnahme verpflichtet).
- Das Bundesgericht mochte keine Pflicht des Kantons zur Stellungnahme darin erkennen, dass das BAFU wegen der Kenntnis der konkreten lokalen Verhältnisse faktisch auf die Stellungnahme der kantonalen Fachbehörden angewiesen ist. Die Verpflichtung des Kantons, die Gemeinden anzuhören, erachtete das Bundesgericht ebenfalls nicht als genügendes Argument für eine kantonale Pflicht zur Stellungnahme (E. 2d).

Nach Art. 48 Abs. 2 USG können die Kantone die Höhe der Gebühren selbst bestimmen. Zu beachten sind dabei jedoch die allgemeinen Grundsätze zum Gebührenrecht (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip)¹⁸.

2.2.2 Entschädigungsansprüche auf vertraglicher Grundlage

Wird demgegenüber ein Anspruch zwischen dem Kanton und dem Leistungsempfänger vertraglich vereinbart, besteht der Anspruch auch ohne gesetzliche Grundlage. Der Vertrag bestimmt auch die entschädigungspflichtige Person. Insbesondere beim delegierten Vollzug nach Art. 41 Abs. 1 USG und der zugehörigen Ausführungsverordnungen kann zwischen dem Bund und leistungspflichtigen Kanton eine Entschädigungsregelung vertraglich vereinbart werden. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die von den Verursachern zu bezahlenden Gebühren kaum je kostendeckend sind.

¹⁷ Entscheid des Bundesgerichts vom 6. Juli 1998 (1A.240/1997), URP 1998, 535 ff.

¹⁸ HAFELIN / MÜLLER / UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 2653 ff.

3. Aufgabenauslagerung nach Art. 43 USG

3.1 Inhalt und Umfang der Aufgabenauslagerung nach Art. 43 USG

Nach Art. 43 USG können Vollzugsbehörden Vollzugsaufgaben an öffentlichrechtliche Körperschaften oder Private auslagern. Die Hauptabsicht des Gesetzgebers war, Private vermehrt in den Vollzug einzubeziehen, so etwa um ihr Fachwissen zu nutzen oder generell das Pflichtbewusstsein der Privaten zu stärken¹⁹. Art. 43 USG ermöglicht indes auch eine Delegation an öffentlichrechtliche Körperschaften, also namentlich auch an Kantone²⁰. Daraus folgt zweierlei:

- Erstens kann der Bund gestützt auf Art. 43 USG die Kantone zu Leistungen verpflichten, die über die Delegationsbefugnis von Art. 41 Abs. 1 USG hinausreichen. Solche Fälle sind soweit ersichtlich bislang nicht aufgetreten.
- Zweitens kann der Bund gestützt auf Art. 43 USG die Kantone zu Leistungen verpflichten, die er nach Art. 41 Abs. 2 USG selbst erbringen müsste.

Beispiel 1:

Bei UVP-pflichtigen Projekten, die von einer Bundesstelle bewilligt werden, ist der Bund auch zuständig für die Beurteilung der Voruntersuchung, des Pflichtenhefts und des Umweltverträglichkeitsberichts (Art. 41 Abs. 2 USG i.V. mit Art. 12 Abs. 2 UVPV). Will die zuständige Bundesstelle den Standortkanton des Projekts zur vertieften Abklärung von bestimmten Sachverhaltselementen beziehen, kann sie dies gestützt auf Art. 43 USG tun, wenn der Kanton damit einverstanden ist (was vom Angebot einer angemessenen Entschädigung abhängen wird). Motive des Bundes für Delegation: fehlende Kenntnis der lokalen Verhältnisse, allenfalls fehlende Vollzugsressourcen.

Beispiel 2:

Nach dem EleG und Art. 41 Abs. 2 USG ist Bund zuständig für den Vollzug des USG bei Hochspannungs-Freileitungen. Die Tragwerke (Masten) der Leitungen sind aus Stahl gebaut und unterliegen Korrosionsprozessen. Würden Masten geschwächt durch Korrosion im nächsten Sturm umfallen, droht ein Strom-Blackout. Es ist daher wichtig, die Masten regelmässig mit einem Schutzanstrich zu versehen. Bei der Erneuerung von Schutzanstrichen können umweltschädliche Teilchen (namentlich Blei und Cadmium) freigesetzt werden. Mit Vereinbarung vom 20. November 2005 delegierten das Eidgenössische Starkstrominspektorat (ESTI) und das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Überwachung und Kontrolle der Einhaltung der Umweltvorschriften (USG und GSchG) bei der Erneuerung von Korrosionsschutzanstrichen von Stahltragwerken der Elektrizitätsversorgung auf die Kantone. Ansprüche der Kantone aus ihren Vollzugsleistungen gegenüber dem ESTI und BAV wurden darin nicht geregelt. Indes können die Kantone nach Ziff. 5 der Vereinbarung "von den Objektbesitzern für ihre Vollzugsarbeiten kostendeckende Gebühren nach Art. 48 USG verlangen²¹". Motive des Bundes für Delegation: fehlende Vollzugsressourcen.

¹⁹ Vgl. zu den Motiven: URSULA BRUNNER, Kommentar USG, N 3a und 3b zu Art. 43.

²⁰ Genau betrachtet bilden die Kantone "Gebietskörperschaften" (HAFELIN / MÜLLER / UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 1296).

²¹ Den Kantonen wird damit erlaubt, nötigenfalls Kostenverfügungen zu erlassen. Art. 43 USG lässt eine derart weit reichende Übertragung von Befugnissen zu (URSULA BRUNNER, Kommen-

In jedem Fall ist eine Aufgabenübertragung nach Art. 43 USG aber nur möglich, wenn der betreffende Kanton der Übertragung zustimmt. Die Zustimmung wird der Kanton erteilen, wenn ihm der Bund für seine Leistungen eine angemessene Abgeltung anbietet (Kap. 3.2). Eine Auslegung von Art. 43 USG ergibt im Übrigen²²:

- Art. 43 USG bildet nur eine allgemeine formell-gesetzliche Grundlage für die Übertragung von Vollzugsaufgaben. Die konkrete Aufgabenauslagerung bedarf zusätzlich eines darauf abgestimmten speziellen Übertragungsaktes. Der Übertragungsakt soll den Leistungsauftrag und die Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung festhalten.
- Weil die Aufgabenübertragung öffentlichen Interessen dient, ist das geeignete Instrument zur Regelung der Rechte und Pflichten der Beteiligten (Bund, Kanton) der öffentlichrechtliche (verwaltungsrechtliche) Vertrag.
- Der Sinn der Regelung (Wahl der einfachsten und effizientesten Lösung zur Durchsetzung der Vorschriften) stehen einer solchen Auslagerung von Aufgaben nicht entgegen oder sprechen je nach den Umständen sogar dafür.
- Die Aufzählung der übertragbaren Aufgaben in Art. 43 USG ("Kontrolle und Überwachung") ist nur exemplarisch. Es spricht nichts dagegen, auch andere Vollzugsaufgaben des Bundes auf Kantone (oder Private) zu übertragen.

3.2 Bemessung der Entschädigung

Da dem Bund bei Geschäften nach Art. 41 Abs. 2 USG (Bundeszuständigkeit aufgrund anderer Bundesgesetze) auch der Vollzug der Umweltschutzvorschriften obliegt, muss er die Vollzugskosten (eigene Kosten, Drittkosten) – vorbehaltlich einer Überbindung auf Verursacher – selbst tragen. Will der Bund derartige Vollzugsarbeiten auf Kantone übertragen, kann er dies aufgrund seiner Pflicht zur Eigenleistung (Art. 41 Abs. 2 USG) nicht erzwingen. Lediglich auf dem Verhandlungsweg kann der Bund mit den Kantonen eine solche Vollzugsdelegation im Sinne von Art. 43 USG vereinbaren. Daraus folgt, dass die Kantone für die Übernahme solcher Bundespflichten eine Entschädigung verlangen können. Da der Kanton hier wie ein beliebiger Dritter für den Bund tätig wird, sind als Bemessungsansatz die Bemessungsregeln, die der Bund gegenüber Dritten verwendet, zur Anwendung zu bringen. Zudem ist das Kostendeckungsprinzip zu beachten. Weitere Hinweise gibt die Allgemeine Gebührenverordnung des Bundes (SR 172.041.1). Demgegenüber decken etwa die Ansätze der GebV-BAFU die Kosten nicht in allen Fällen, weil sie für bestimmte Vollzugsakte, namentlich Bewilligungen und Kontrollen, ein Kostendach vorsehen.

tar USG, N 16 zu Art. 43). Erforderlich ist, dass dies im Übertragungsakt (Leistungsauftrag des Bundes) im Sinne des obigen Beispiels geregelt wird.

²² Vgl. URSULA BRUNNER, Kommentar USG, N 2 ff. zu Art. 43.

GebV-BAFU:

Die GebV-BAFU enthält wie andere Gebührenordnungen des Bundes und der Kantone Gebührensätze und Gebührenrahmen für bestimmte Vollzugsakte. So etwa:

- Wird die Gebühr nach Aufwand bemessen, gilt ein Stundenansatz von Fr. 140.- (Art. 4 Abs. 2)
- Werden Arbeiten bei Dritten in Auftrag gegeben, so kann zusätzlich zu den Auslagen ein Verwaltungszuschlag von 20 Prozent der ordentlichen Gebühr in Rechnung gestellt werden (Art. 6 Abs. 2).
- Gebührenrahmen für sehr aufwändige Stellungnahmen: nach Aufwand, höchstens aber Fr. 20'000.- (Anhang, Ziff. 1)

4. Bedeutung von Art. 41 Abs. 2 USG bei Infrastrukturanlagen, die Bundesverfahren unterliegen

4.1 Im Allgemeinen

In der Form einer Generalklausel bestimmt Art. 41 Abs. 2 USG, dass die Bundesbehörde, die ein anderes Bundesgesetz vollzieht, bei der Erfüllung dieser Aufgabe auch für den Vollzug des Umweltschutzgesetzes zuständig ist. In diesen Bereich des Bundesvollzuges fällt auch das Umweltschutzrecht, das sonst (nach Art. 36 Abs. 1 USG) von den Kantonen vollzogen wird²³. Das Hauptanwendungsgebiet von Art. 41 Abs. 2 USG sind die Infrastrukturanlagen, die einem Plangenehmigungsverfahren vor Bundesbehörden unterliegen. Solche Infrastrukturanlagen sind je in einer speziellen Infrastrukturgesetzgebung des Bundes geregelt. Ein Kennzeichen der Gesetzgebungen ist, dass sie sich je auf bestimmte Anlagentypen und die von den Anlagen beanspruchten Flächen beziehen. Darunter fallen etwa:

- Nationalstrassen (Nationalstrassengesetzgebung)
- Eisenbahnanlagen und Eisenbahnverkehr (Eisenbahngesetzgebung)
- Hafenanlagen für Schifffahrtsunternehmungen (Schifffahrtsgesetzgebung)
- Flughäfen und Flugfelder (Luftfahrtsgesetzgebung)
- Einrichtungen zur Nutzung von Kernenergie, zur Gewinnung, Herstellung, Verwendung, Bearbeitung und Lagerung von Kernmaterialien (Kernenergiegesetzgebung)
- grössere Speicher- und Laufkraftwerke sowie Pumpspeicherwerke (Wasserrechtsgesetzgebung)
- Rohrleitungen (Rohrleitungsgesetzgebung)
- Hochspannungs-Freileitungen und -kabel (erdverlegt) (Elektrizitätsgesetzgebung)
- Geologische Tiefenlager für radioaktive Abfälle (Kernenergiegesetzgebung)
- Kernanlagen zur Zwischenlagerung von abgebrannten Brennelementen sowie zur Konditionierung oder Zwischenlagerung von radioaktiven Abfällen (Kernenergiegesetzgebung)
- Waffen-, Schiess- und Übungsplätze der Armee (Militärgesetzgebung)
- Armeemotorfahrzeugparks (Militärgesetzgebung)
- Militärflugplätze (Militärgesetzgebung)
- Seilbahnen mit Bundeskonzession (Seilbahngesetzgebung)

²³ PETER M. KELLER, Kommentar USG, N 20 zu Art. 41.

Art. 41 Abs. 2 USG ermächtigt den Bund (im Gegensatz zu Art. 41 Abs. 1 USG) nicht, "für bestimmte Teilaufgaben die Kantone" beizuziehen. Aus dem Fehlen einer solchen Klausel in Absatz 2 folgt, dass der Bund hier nicht die Möglichkeit hat, die Kantone für bestimmte Teilaufgaben des Vollzugs (unentgeltlich) zu verpflichten. Möglich ist indes eine Vollzugsdelegation nach Art. 43 USG.

4.2 Vollzug in der Betriebsphase von Infrastrukturanlagen

Der erste Satz von Art. 41 Abs. 2 USG lautet:

"Die Bundesbehörde, die ein anderes Bundesgesetz oder einen Staatsvertrag vollzieht, ist bei der Erfüllung dieser Aufgabe auch für den Vollzug des Umweltschutzgesetzes zuständig."

Leider erhellt dieser Wortlaut nicht, ob der Bund bei den Infrastrukturanlagen, für die er nach einem Bundesgesetz zuständig ist, jederzeit auch für die Einhaltung des Umweltrechts sorgen muss oder ob diese Pflicht nur anlässlich von konkreten (in der Regel nicht umweltschutzmotivierten) Vollzugsakten nach dem betreffenden Gesetz, die meist in eine Plangenehmigung, Bewilligung oder Verfügung münden, besteht. Auch die Materialien²⁴ und der USG-Kommentar geben hierzu keinen Aufschluss. Es stellt sich namentlich die Frage, wer ausserhalb von Plangenehmigungsverfahren, also während der normalen Betriebsphase der Anlage, für den Vollzug des Umweltrechts sorgen muss. Das Bundesgericht hat kürzlich die Auffassung einer Bundesbehörde geschützt, wonach die Zuständigkeit des Bundes zur Umsetzung des Umweltrechts im engeren Sinn (nur anlässlich von Vollzugsakten) zu verstehen ist (nachfolgend).

4.3 Altlastenfall Flughafen Zürich, Kritik am Entscheid des Bundesgerichts

Dass das Umweltschutzrecht im Plangenehmigungsverfahren und während der Erstellung des Werks nach Art. 41 Abs. 2 USG durch den Bund zu vollziehen ist, ist unbestritten, weil es sich dabei um konkrete Vollzugsakte der Infrastrukturgebietung handelt. Demgegenüber ist die Zuständigkeit für den Vollzug in der Betriebsphase teilweise umstritten. Eine solche Streitfrage stellte sich kürzlich in einem Altlastenfall beim Flughafen Zürich.

²⁴ In der Botschaft zum Koordinationsgesetz wird nur darauf hingewiesen, dass bei Bundesverfahren nach dem gleichzeitig revidierten Art. 41 Abs. 2 USG eine andere Behörde als die Fachbehörde über die Anwendung von Umweltschutzrecht entscheidet (BBl 1998 2613).

Bundesgerichtsentscheid vom 17. Juli 2008 zur Altlastensanierung im Bereich Busgate Süd/Vorfeldzone Süd, Zuständigkeit zum Erlass der Kostenverteilungsverfügung nach Art. 32d Abs. 4 USG (nachfolgend "BGE Flughafen-Zürich" genannt)²⁵:

Sachverhalt:

Die Flughafen Zürich AG (unique) liess durch ihren Umweltberater 1999 und 2000 eine historische und technische Altlastenvoruntersuchung beim Busgate Süd/Vorfeldzone Süd am Flughafen Kloten durchführen. Dabei wurde eine übermässige Belastung des Erdreichs mit Kerosin und anderen Kohlenwasserstoffen festgestellt. Der Kanton Zürich, vertreten durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) teilte die Einschätzung der unique, wonach das Gebiet sanierungsbedürftig ist und erklärte am 15. September 2000 sein Einverständnis zum vorgeschlagenen Vorgehen bei der Sanierung. Er forderte unique auf, das Erreichen des Sanierungsziels zu belegen. Darauf nahm unique die Altlastensanierung an die Hand. Die Sanierung wurde in drei Etappen durchgeführt und ist inzwischen abgeschlossen. Die materielle Begleitung der Sanierung erfolgte ab 1999 durch das AWEL, welches jedoch nie eine formelle Verfügung erliess.

Am 31. Oktober 2005 gelangte unique an das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und ersuchte um eine Verfügung über die Verteilung der Sanierungskosten nach Art. 32d Abs. 4 USG. Das BAZL erachtete sich jedoch als unzuständig. Es ortete die Zuständigkeit beim AWEL und stellte dies mit Verfügung fest. Der Kanton Zürich focht die Verfügung vor Bundesverwaltungsgericht an. Dieses wies die Beschwerde mit Urteil vom 25. Juli 2007 ab. Dagegen erhob der Kanton Zürich Beschwerde ans Bundesgericht. Er machte (unter anderem) geltend, im Flughafenperimeter bestehe nach Art. 41 Abs. 2 USG und Art. 3b Abs. 1 Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL)²⁶ eine umfassende Zuständigkeit des Bundes für den Vollzug des Umwelt- und somit auch des Altlastenrechts. Demgegenüber nahm das BAZL den Standpunkt ein, eine Bundeszuständigkeit könne nur vorliegen, wenn der Vollzug des USG in direktem Zusammenhang mit der Plangenehmigung für eine Flugplatzanlage oder mit der Genehmigung eines Betriebsreglements bzw. dessen Änderung stehe, was hier nicht der Fall sei (E. 3.3).

Abweisung der Beschwerde, Erwägungen des Bundesgerichts:

Das Bundesgericht hielt zunächst fest, der Erlass der Kostenverteilungsverfügung nach Art. 32d Abs. 4 USG müsse durch die gleiche Behörde erfolgen, welche die kostenauslösenden Massnahmen angeordnet habe (E. 2.3). Es erwog weiter, das AWEL habe für sich die Federführung und Kontrolle bei der Sanierung der Altlast beansprucht und die Sanierung weitgehend selber "angeordnet" (tatsächlich: nie Erlass einer Verfügung) und materiell stark geprägt (E. 3.5.1). Daraus zog das Bundesgericht den Schluss, das AWEL sei als faktische Anordnungsinstanz der Sanierungsmassnahmen auch für den Erlass der Kostenverteilungsverfügung zuständig (E. 4).

Die Auffassung des BAZL, wonach der Bund nur dann für den umweltrechtlichen Vollzug zuständig sein soll, wenn ein direkter Zusammenhang mit einem luftfahrtrechtlichen Verfahren bestehe, beurteilte das Bundesgericht als "nicht im Widerspruch zum Gesetz" stehend (E. 3.6).

Zum Hauptargument des Kantons Zürich, Art. 3b Abs. 1 VIL verpflichte das BAZL bei Infrastrukturanlagen der Luftfahrt generell und unabhängig von Plangenehmigungsverfahren zur Einhaltung der Anforderungen des Umweltschutzes und somit zum Vollzug des Altlastenrechts, äusserte sich das Bundesgericht nicht. Ob es

²⁵ Entscheid des Bundesgerichts vom 17. Juli 2008 (1C_255/2007).

²⁶ SR 748.131.1.

sich damit überhaupt befasst hat, ist ungewiss. Der ausgeführte BGE Flughafen-Zürich überzeugt nicht, denn Art. 3b VIL legt wie folgt eine umfassende Zuständigkeit des BAZL für die Einhaltung der Anforderungen des Umweltschutzes fest:

"Art. 3b Aufsicht des Bundesamtes

¹ Das Bundesamt überwacht bei den Infrastrukturanlagen der Luftfahrt die Einhaltung der luftfahrt-spezifischen, der betrieblichen und der baupolizeilichen Anforderungen sowie der Anforderungen des Umweltschutzes oder lässt sie durch Dritte überwachen.

² Es führt die erforderlichen Kontrollen durch oder lässt sie durch Dritte durchführen. Es trifft die notwendigen Massnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes."

Art 3b VIL macht die Zuständigkeit des BAZL nicht davon abhängig, ob ein Zusammenhang mit einem luftfahrtrechtlichen Verfahren besteht, sondern verpflichtet das BAZL generell, die Einhaltung der Anforderungen des Umweltschutzes bei Infrastrukturanlagen der Luftfahrt zu überwachen. Dasselbe ergibt sich aus der Gesetzessystematik, denn Art. 3b VIL steht unter den allgemeinen Bestimmungen und nicht im Kapitel "Plangenehmigungsverfahren". Damit ist das BAZL auch für die Einhaltung des Umweltrechts während der Betriebsphase des Flughafens zuständig und es obliegt dem BAZL auch die Anordnung von Altlastensanierungen und der Erlass von Kostenverteilungsverfügungen (Art. 32c und 32d USG) ausserhalb von Plangenehmigungsverfahren. Selbst wenn man den Kanton Zürich im Sinne von Art. 3b VIL als "Dritten" betrachten würde, fehlt es ihm an der Kompetenz, Sanierungsmassnahmen selbst anzuordnen, denn an Dritte dürfen nach dem klaren Verordnungstext nur die Überwachung und Kontrolle ausgelagert werden. Demgegenüber ist die Anordnungscompetenz ausdrücklich dem BAZL vorbehalten (Art. 3b Abs. 2 VIL). Somit konnte der Kanton auch aus diesem Blickwinkel nicht zuständig sein für den Vollzug des Umweltrechts beim Flughafen Zürich.

Dass eine Zuständigkeit *contra legem* (Art. 3b VIL) entstehen soll, wenn ein Kanton – ohne förmliches Verfahren – nur dem Vollzug des Umweltrechts dienende Handlungen ausübt, erscheint als gewagtes Konstrukt, das sich auf keine Rechtsgrundlage im Verwaltungsrecht stützen kann. Vielmehr ist die gesetzliche Zuständigkeitsordnung zwingendes Recht. Eine Prorogation ist ausgeschlossen. Selbst die Einlassung einer Partei in ein Verfahren vor einer inkompetenten Behörde begründet keine Zuständigkeit²⁷. Nach Art. 46 Abs. 1 BV sind die Kantone nur verpflichtet, das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umzusetzen. Führt ein Kanton faktische Vollzugshandlungen aus, können ihm daraus keine Pflichten erwachsen, die über die gesetzliche Zuständigkeitsordnung hinausreichen.

²⁷ RHINOW / KOLLER / KISS, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, Rz. 1103; VPB 1992 Nr. 37 E. 2.2.

4.4 Auswirkungen des BGE Flughafen-Zürich auf andere Infrastrukturanlagen, die Bundesverfahren unterliegen

Für die anderen Infrastrukturanlagen, die Bundesverfahren unterliegen, ist die Frage, ob die Bundesbehörde nach Art. 41 Abs. 2 USG auch für den Vollzug des Umweltrechts in der Betriebsphase (ausserhalb von Plangenehmigungsverfahren) zuständig ist, im Lichte des BGE Flughafen-Zürich differenziert zu beantworten. Insbesondere ist zu beachten, dass einige andere Infrastrukturgesetzgebungen keine Regelung im Sinne von Art. 3b VIL enthalten, welche die Bundesbehörde generell zum Vollzug des Umweltrechts verpflichten. Bei diesen muss im Sinne des Bundesgerichtsurteils eine kantonale Zuständigkeit für den Vollzug des Umweltrechts während der Betriebsphase angenommen werden. Die nachstehenden Infrastrukturgesetzgebungen etwa regeln den Vollzug des Umweltrechts wie folgt:

Infrastrukturanlage	Regelung zur Zuständigkeit für den Vollzug des Umweltrechts in der Betriebsphase	Zuständigkeit für Vollzug in der Betriebsphase
Nationalstrassen	keine Regelung	Kantone
Eisenbahnanlagen und Eisenbahnverkehr	<p>Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742,101) Art. 10 Aufsichtsbehörden ¹ Bau und Betrieb der Eisenbahnen unterstehen der Aufsicht des Bundesrates. (...) ² Aufsichtsbehörde ist das Bundesamt.</p> <p>Vierter Abschnitt: Planung, Bau und Betrieb Art. 17 Grundsätze Die Bahnanlagen und Fahrzeuge sind nach den Anforderungen des Verkehrs, des Umweltschutzes und gemäss dem Stande der Technik zu erstellen, zu betreiben, zu unterhalten und zu erneuern.</p>	Bund; gleicher Ansicht ist das UVEK ²⁸ .
Hafenanlagen	keine Regelung	Kantone
Hochspannungs-Freileitungen und -kabel (erdverlegt)	<p>Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902 (SR 734.0) Art. 1 Allgemeines Die Erstellung und der Betrieb der in den Artikeln 4 und 13 bezeichneten elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen wird der Oberaufsicht des Bundes unterstellt, und es sind für dieselben die vom Bundesrate erlassenen Vorschriften massgebend.</p> <p>Starkstromverordnung vom 30. März 1994 (SR 734.2) Art. 7 Landschafts- und Umweltschutz ¹ Die massgebenden Vorschriften über den Natur- und Heimatschutz, sowie den Landschafts-, Umwelt- und Gewässerschutz sind bei Planung, Erstellung, Betrieb und Instandhaltung von Starkstromanlagen zu beachten.</p>	Bund
Waffen-, Schiess- und	<p>Militärsgesetz vom 3. Februar 1995 (SR 510.10) Art. 118 Oberaufsicht</p>	Bund

²⁸ Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Vollzug der Altlasten-Verordnung bei Bauten und Anlagen von Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs, Bern 2006, S. 3 und 14. Vgl. dort auch zur Abgrenzung der Zuständigkeiten (z.B. Kantonszuständigkeit bei Bahn-Nebenanlagen nach Art. 18m EBG).

Übungs- plätze der Armee	Das Militärwesen ist Sache des Bundes sowie der Kantone, soweit es ihnen übertragen ist. Der Bund hat die Oberaufsicht. Waffen- und Schiessplatzverordnung, vom 26. Juni 1996 (SR 510.514) Art. 4 Umweltschutz ¹ Bei der Benützung und Verwaltung der Waffen-, Schiess- und Übungsplätze sind die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes einzuhalten.	
--------------------------------	---	--

Tab. 1 Pflichten der Bundesbehörden zum Vollzug des Umweltrechts bei Infrastrukturanlagen

Wie erwähnt hat das Bundesgericht die Auffassung des BAZL, wonach der Bund nur dann für den umweltrechtlichen Vollzug zuständig ist, wenn ein direkter Zusammenhang mit einem Plangenehmigungsverfahren besteht, nicht als Widerspruch zum Gesetz (Art. 41 Abs. 2 USG) beurteilt²⁹. Daraus folgt, dass sich Bundesbehörden jedenfalls bei Infrastrukturanlagen, wo ihnen auch nach der Infrastrukturgesetzgebung des Bundes keine Pflicht zum Vollzug des Umweltrechts in der Betriebsphase obliegt (Tab. 1), auf den BGE Flughafen-Zürich berufen und den Vollzug des Umweltrechts während der Betriebsphase verweigern könnten. Zudem könnten sie vom Kanton verlangen, dass er während der Betriebsphase für den Vollzug des Umweltrechts sorgt. Als logische Folge müssten dann umgekehrt die Kantone während der Betriebsphase der betreffenden Anlagen eine Vollzugszuständigkeit für sich beanspruchen können. Wie der Fall von den Gerichten beurteilt würde, wenn sich der Bund dagegen wehrt, ist offen.

Beispiel Lärmsanierung von Nationalstrassen:

Der Bund ist seit 1. Januar 2008 Eigentümer und Betreiber der Nationalstrassen. Im Sinne des BGE Flughafen-Zürich und mangels einer Bundeszuständigkeit in der Nationalstrassengesetzgebung ist der Kanton zuständig für den Vollzug des Umweltrechts in der Betriebsphase. Der Kanton könnte daher gegenüber dem Bund als Anlageninhaber eine Lärmsanierung anordnen.

Einer besonderen Erwähnung bedarf noch die Pflicht des Bundes zur Einhaltung des Umweltrechts bei Infrastrukturanlagen, die in seinem Eigentum stehen (Bsp. Waffenplätze, Nationalstrassen). Hier muss sich der Bund wie eine Drittperson, die über umweltrelevante Anlagen verfügt, an die Vorschriften halten. Dies kann nicht als Wahrnehmung einer behördlichen Vollzugsaufgabe gelten, weil der Bund dabei lediglich in seiner Funktion als Anlageninhaber tätig wird bzw. werden muss und nicht als Aufsichts- oder Vollzugsbehörde. Ist anstelle des Bundes der Kanton für den Vollzug des Umweltrechts in der Betriebsphase der Anlagen zuständig, kann der Interessenkonflikt, in dem der Bund als Eigentümer der Anlage und gleichzeitig als Vollzugsinstanz für das Umweltrecht steht, vermieden werden.

²⁹ Entscheidung des Bundesgerichts vom 17. Juli 2008 (1C_255/2007), E. 3.6.

4.5 De lege ferenda

Zur Auflösung der unklaren Rechtslage sollte der Gesetzgeber Art. 41 Abs. 2 USG gelegentlich ergänzen. Die Ergänzung könnte wie folgt lauten (unterstrichen):

"Art. 41 Vollzugskompetenzen des Bundes

¹ (...)

² Die Bundesbehörde, die ein anderes Bundesgesetz oder einen Staatsvertrag vollzieht, ist bei der Erfüllung dieser Aufgabe auch für den Vollzug des Umweltschutzgesetzes zuständig. (...) Der Bundesrat legt in der Verordnung fest, wer für den Vollzug des Umweltschutzgesetzes in der Betriebsphase von Infrastrukturanlagen, die Bundesverfahren unterliegen, zuständig ist.

³ (...)"

Abkürzungen:

BV	Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 (SR 101)
ChemRRV	Verordnung vom 18. Mai 2005 zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung, SR 814.81)
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742,101)
EleG	Bundesgesetz vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902 (Elektrizitätsgesetz, SR 734.0)
ESV	Verordnung über den Umgang mit Organismen in geschlossenen Systemen vom 25. August 1999 (Einschliessungsverordnung (SR 814.912)
GebV-BAFU	Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Umwelt vom 3. Juni 2005 (SR 814.014)
FrSV	Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt vom 10. September 2008 (Freisetzungsverordnung; SR 814.911)
Kommentar USG	Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Bern 2004
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01)
UVPV	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (SR 814.011)
VOCV	Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen vom 12. November 1997 (SR 814.0)