

# Mehr oder weniger Staat?

Festschrift für Peter Hänni  
zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von:

Eva Maria Belser  
Bernhard Waldmann



Stämpfli Verlag



---

# **Mehr oder weniger Staat?**

**Festschrift für Peter Hänni  
zum 65. Geburtstag**



*P. H. ...*

---

# **Mehr oder weniger Staat?**

**Festschrift für Peter Hänni  
zum 65. Geburtstag**

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Eva Maria Belser

Prof. Dr. Bernhard Waldmann



**Stämpfli Verlag**

© Stämpfli Verlag AG Bern

---

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z.B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2015

Dieses Werk ist in unserem Buchshop unter [www.staempfliverlag.com](http://www.staempfliverlag.com) erhältlich.

ISBN Print 978-3-7272-2972-5  
ISBN Judocu 978-3-0354-1239-0



© Stämpfli Verlag AG Bern

---

# Kooperationsprinzip und internationale Umweltstandards

BEATRICE WAGNER PFEIFER

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	143
I. Kooperatives Zusammenwirken von Staat und gesellschaftlichen Akteuren in Umweltfragen.....	144
1. Kooperation als umweltrechtliches Grundprinzip .....	144
2. Environmental Governance im internationalen Umfeld.....	147
II. Kooperative Rechtsetzung durch Technik Klauseln und Verweisungen .....	148
1. Unbestimmte Rechtsbegriffe und behördliche Beurteilungsspielräume .....	148
2. Technik Klauseln.....	149
3. Verweisungen auf private Regelwerke.....	150
III. Kooperative Festlegung von Standards zur Senkung des Ressourcenverbrauchs.....	151
1. Internationale Umweltstandards und internationales Handelsrecht.....	151
2. Vereinbarungen «im Einklang mit internationalen Standards»	154
a) Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten .....	154
b) Europäische Holzhandelsverordnung und massgebliche Vorschriften für die Beurteilung des Legalität des Holzschlags.....	155
c) Vorrang freiwilliger Massnahmen gegenüber hoheitlichen Einschränkungen und Verboten .....	156
3. Sorgfaltspflicht beim Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten .....	158
4. Aufgabenteilung auf völkerrechtlicher Ebene.....	160
IV. Schlussbemerkungen.....	163

## Einleitung

Die Publikationenliste unseres Jubilars ist so vielfältig und reichhaltig, dass es nicht schwer fällt, ein Thema zu wählen, das einen Bezug zu den Interessengebieten von PETER HÄNNI aufweist. Im vorliegenden Fall kann ich in einem weiteren Sinn an seine zahlreichen Besprechungen zur umweltschutz-

rechtlichen Rechtspraxis, aber auch an sein breites Interesse an internationalstaatsrechtlichen ebenso wie europarechtlichen Themen anknüpfen.

Weltweite Umweltprobleme und eine zunehmende Verknappung natürlicher Ressourcen sind Gründe für eine Beteiligung der Schweiz an internationalen Initiativen für eine «Grüne Wirtschaft» und zur Ausrichtung der schweizerischen Umweltpolitik am Ziel einer Verkleinerung des «ökologischen Fussabdrucks». Im Sessionsprogramm der Räte stehen gegenwärtig die Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» und der indirekte Gegenvorschlag zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (USG) zur Behandlung an.<sup>1</sup> Die Vorschläge des Bundesrates setzen stark auf freiwillige Massnahmen und auf die Kooperation mit Unternehmen sowie Organisationen der Wirtschaft; ergänzend sind hoheitlich erlassene Mindestanforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten sowie Berichterstattungspflichten über die Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen und die erreichten Fortschritte vorgesehen, deren Form sich an den *Global Reporting Initiative Guidelines (GRI)* orientieren soll.

Sowohl die Vereinbarungen zwischen Bund und Wirtschaft als auch allfällige gesetzlich verbindlichen Anforderungen sind nach dem Gegenvorschlag des Bundesrates an «internationalen Standards» auszurichten. Dabei geht es um *Private Voluntary Standards*, die keine anerkannten technischen Normen im Sinne der Ausnahmeklauseln der internationalen Handelsabkommen darstellen und die einzig für das Gebiet der Schweiz obligatorische Wirkungen entfalten würden. Im Unterschied zu internationalen Standards sind die Staaten, insbesondere auch die exportierenden Rohstoffländer, nicht an der international-kooperativen Erarbeitung privater Umweltstandards beteiligt.

Der vorliegende Aufsatz widmet sich rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der kooperativen Entstehungsweise von Umweltstandards und mit den internationalen Vernetzungen bei der Anwendung der *Environmental Governance*.

## **I. Kooperatives Zusammenwirken von Staat und gesellschaftlichen Akteuren in Umweltfragen**

### **1. Kooperation als umweltrechtliches Grundprinzip**

Eine Kooperation zwischen staatlichen Behörden und Privaten gibt es im Recht in verschiedenen Erscheinungsformen und Regelungszusammenhängen.<sup>2</sup> Gemeinsames Merkmal ist die Einbeziehung interessierter Kreise in

---

<sup>1</sup> Botschaft Grüne Wirtschaft, BBl 2014 1817.

<sup>2</sup> Grundlegend zu den Phänomenen einer kooperativen Rechtsetzung ERRASS, Rechtssetzung, 5 ff.

rechtliche Entscheidungsprozesse, mit Zielen wie z.B. dem Einbringen privaten Fachwissens; der Freisetzung von Innovationskräften; der Nutzung des Eigenverantwortungspotentials von Unternehmen und Branchen; einer verbesserten Akzeptanz von Regulierungen oder Verfügungen; der Effizienz des Vollzugs und mehr. Das Kooperationsprinzip ist in diesem Sinne nicht ein spezifisch umweltrechtliches Prinzip.<sup>3</sup> Im Umweltrecht erlangte das Kooperationsprinzip aber insofern prägende Bedeutung,<sup>4</sup> als das Gesetz die Behörden ausdrücklich auffordert, mit «der Wirtschaft» zusammenzuarbeiten (Art. 41a USG). Ein allgemeines, rechtlich verbindliches Prinzip der Kooperation im Sinne einer *Subsidiarität* staatlich-hoheitlicher Regelungen lässt sich aus Art. 41a USG allerdings nicht herleiten. Eine «Überbetonung der Subsidiarität» hatte im Parlament keinen Anklang gefunden.<sup>5</sup> Der Staat bleibt in seiner Handlungsfreiheit uneingeschränkt, trotz Pflicht zur Zusammenarbeit. Die Subsidiarität hoheitlichen Vorgehens kann jedoch in einer konkreten gesetzlichen Grundlage vorgesehen sein.<sup>6</sup>

Art. 41a USG trat etwa zur gleichen Zeit in Kraft wie die Bestimmung über die Selbstregulierung der Börsen (Art. 4 BEHG, in Kraft 1. Februar 1997), d.h. einige Jahre vor der Selbstregulierung des Einlegerschutzes der Banken (Art. 37h BankG, in Kraft 1. Juli 2004), nämlich am 1. Juli 1997. Andere Formen einer «Kooperation durch regulierte Selbstregulierung»<sup>7</sup> hatte es bereits früher gegeben, namentlich beim Erlass allgemeinverbindlicher Normen in Zusammenarbeit von Behörden und betroffenen Fachorganisationen auf dem Gebiet der Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (Art. 4 Abs. 1 lit. c STEG vom 19. März 1976<sup>8</sup>). Im Zuge der bilateralen Verträge mit der EU wurde das STEG per 1. Juli 1995<sup>9</sup> dem europäischen Recht und dessen *neuer Konzeption* auf dem Gebiet der technischen Harmo-

<sup>3</sup> GRIFFEL, Grundprinzipien, 375. Das deutsche Bundesverfassungsgericht zählt das Kooperationsprinzip aber, neben Vorsorge- und Verursacherprinzip, zu den «drei Säulen des deutschen Umweltrechts»: SALZBORN, Kooperationsprinzip, 25 mit Hinweisen.

<sup>4</sup> Vgl. zur Bedeutung des Umweltrechts als Referenzgebiet für Erscheinungen der Kooperation auch im europäischen Raum SALZBORN, Kooperationsprinzip, 16 f.

<sup>5</sup> Näheres bei URSULA BRUNNER, Komm. USG Art. 41a N 8, 79 f. Vgl. zum Zusammenhang zwischen Kooperationsprinzip und Subsidiarität auch PETITPIERRE-SAUVAIN, Environnement, 18, und zur Subsidiaritätskomponente in der schweizerischen Umweltpolitik RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, N 909; DERSELBE, in: ZSR 2007 I, 52.

<sup>6</sup> Die Subsidiarität staatlicher Gesetzgebung ist z.B. in Art. 8 Abs. 2 VGV (SR 814.621) vorgesehen. Freiwillige Massnahmen der Wirtschaft stehen auch bei der Erreichung der Ziele zur Reduktion der Treibhausgasemissionen im Vordergrund (Art. 4 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz), weshalb weitere Massnahmen zur Erreichung der vom Bundesrat festgelegten sektoriellen Zwischenziele nur ein subsidiäres Mittel darstellen (Art. 3 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Verpflichtende Vorgaben des Bundesrates als bloss subsidiäres Instrument sind im Weiteren hinsichtlich der Lieferung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien vorgesehen (Art. 7b Abs. 4 EnG).

<sup>7</sup> Vgl. dazu ERRASS, Rechtssetzung, 81 ff., 317 ff.; HETTICH, Risikoversorge, 269 ff., 337 f.; SALZBORN, Kooperationsprinzip, 48 ff.

<sup>8</sup> AS 1977 2370.

<sup>9</sup> AS 1995 2766.

nisierung und Normung angepasst.<sup>10</sup> Dies erforderte insbesondere auch die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine institutionalisierte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit denjenigen privaten Organisationen, die im Bereich der Normung und Konformitätsbewertung tätig waren bzw. heute noch sind.

Ergänzend wurden Selbstkontrolle und Eigenverantwortung bei der Einhaltung der grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen von Produkten verstärkt.<sup>11</sup>

Im Umweltbereich lag das Schwergewicht zu Beginn bei einem «partnerschaftlichen Verständnis» des Gesetzesvollzugs.<sup>12</sup> In der ursprünglichen Fassung des USG (in Kraft 1. Januar 1985)<sup>13</sup> hatten noch die Vernehmlassungspflicht vor dem Erlass von Ausführungsvorschriften (alter Art. 39 Abs. 3 USG); die Einholung von Sanierungsvorschlägen bei Anlageninhabern (Art. 16 Abs. 3 USG); die Mitwirkung privater Unternehmen bei der Abfallbeseitigung (alter Art. 31 Abs. 2 USG) sowie die Möglichkeit, Private mit Vollzugsaufgaben, insbesondere der Kontrolle und Überwachung, zu betrauen (Art. 43 USG) im Vordergrund gestanden.<sup>14</sup> Der am 1. Juli 1997 in Kraft getretene und zur Zeit massgebliche Art. 41a USG erstreckt sich darüber hinaus auf die staatliche Rechtsetzung im Sinne eines umfassenden Vollzugsbegriffs, indem der Gesetzgeber angehalten wird, vor dem Erlass staatlicher Ausführungsvorschriften zu prüfen, ob und wieweit bestehende Branchenvereinbarungen mit ihren Massnahmen der Selbstregulierung ins staatliche Recht übernommen werden können (Art. 41a Abs. 3 USG).

Mit der 2014 vom Bundesrat vorgelegten Vorlage für eine Anpassung des USG durch Schaffung neuer Rechtsgrundlagen für eine schonendere und effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen<sup>15</sup> sollen Vereinbarungen mit der Wirtschaft nun auch als zentrales Instrument einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Interesse einer wirksamen Reduktion des Ressourcenverbrauchs eingesetzt werden.

---

<sup>10</sup> Botschaft vom 18. Mai 1992 zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, BBl 1992 IV 1 (162 ff.); Botschaft II vom 15. Juni 1992 über die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht (Zusatzbotschaft II zur EWR-Botschaft), BBl 1992 V 520 (532 ff.); Botschaft vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens, BBl 1993 I 805 (843 ff.).

<sup>11</sup> Art. 4b Abs. 1 STEG 1995. Vgl. Art. 5 Abs. 1 des heutigen PrSG (SR 930.11) und dazu die Botschaft vom 25. Juni 2008 zum Produktesicherheitsgesetz (Totalrevision des Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten), BBl 2008 7407 (7413, 7439).

<sup>12</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, Rz. 153.

<sup>13</sup> AS 1984 1122.

<sup>14</sup> Vgl. die Botschaft vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG), BBl 1979 III 749 (776 f.).

<sup>15</sup> Botschaft Grüne Wirtschaft, BBl 2014 1817.

## 2. Environmental Governance im internationalen Umfeld

Der Begriff der «*Environmental Governance*» wurde im Rahmen des Prozesses zur Stärkung des UNO-Umweltprogramms UNEP entwickelt.<sup>16</sup> Anlässlich der siebten ausserordentlichen Tagung der Umweltminister in Cartagena (2002) wurde eine Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz beschlossen.<sup>17</sup> Denn es hatte sich gezeigt, dass die UNO aufgrund der institutionellen Fragmentierung und des mangelnden globalen Zusammenhalts nicht in der Lage war, Umweltschäden zu stoppen oder gar rückgängig zu machen. *Environmental Governance* ist daher auf eine verbesserte Koordinierung bei der Verfolgung umweltpolitischer Zielsetzungen gerichtet, oder, wie es die IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) umschreibt:

«*Environmental Governance*» is the means by which society determines and acts on goals and priorities related to the management of natural resources. This includes the rules, both formal and informal, that govern human behavior in decision-making processes as well as the decisions themselves». <sup>18</sup>

Die Schweiz unterstützt auf internationaler Ebene die Nutzung von Synergiepotentialen im Rahmen multilateraler Umweltkonventionen insbesondere in Sachbereichen wie dem Chemikalien- oder Abfallrecht. Eine Zusammenführung von gesellschaftlich-wirtschaftlichen Aktionsfeldern und staatlicher Regulierungsaufgabe erweist sich unter dem Aspekt der *Governance* aber in immer weiteren Gebieten als unausweichlich. Dabei beinhaltet der Begriff der *Governance* mehr als eine rechtliche Steuerung durch gesetzliche Vorgaben. Das Konzept einer normativen Steuerung der gesellschaftlichen Wirklichkeit durch einseitig-hoheitliche Gesetzgebungsakte war allerdings schon mit Beginn der Positivierung des Rechts in Frage gestellt worden. Was «Recht» ist, ist nicht «naturgesetzlich» vorgegeben; vielmehr obliegt die Verantwortung für die Entscheidungsfindung stets der Gesellschaft als ganzer.<sup>19</sup> Das *Governance*-Konzept des 21. Jahrhunderts geht aber weiter und kennzeichnet sich dadurch aus, dass verschiedene Ebenen von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in zunehmendem Umfang auch auf internationaler Ebene aufeinander einwir-

<sup>16</sup> Vgl. dazu die Website des UNEP: <<http://www.unep.org/environmentalgovernance>>.

<sup>17</sup> Vgl. den Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2004 über die Beziehungen zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz, BBl 2004 3885 (3918); BAFU, Medienmitteilung vom 15. Februar 2002.

<sup>18</sup> <<http://www.iucn.org>>: About IUCN/How we work/Programmes/Environmental Law Programme/Our work/Issues/Environmental Governance.

<sup>19</sup> Die Steuerungstheorie basiert auf der Unterscheidung von Staat («Steuerungsakteur») und Gesellschaft («Steuerungsadressat»). ERRASS weist auf die zentrale Bedeutung einer solchen Unterscheidung von Staat und Gesellschaft für frühere Epochen der westlichen Geschichte und «für die verschiedenen Formen anti-absolutistischen Denkens» hin: Rechtssetzung, 100. Letztlich war eine strikte Trennung von Staat und Gesellschaft jedoch immer «künstlich»: SCHEFER, Kerngehalte, 300 ff. (302). Vgl. zur umfänglich geführten Diskussion um die Steuerungsfähigkeit des Rechts auch SALZBORN, Kooperationsprinzip, 45 ff.

ken. Gerade in der Umweltpolitik tritt an die Stelle einer Steuerung durch nationalstaatliche Rechtsnormen vermehrt ein «komplexes Geflecht» wechselseitiger Einflussnahme im Mehrebenensystem.<sup>20</sup> Der *Governance*-Begriff ist daher nicht nur weiter als der Steuerungs-begriff, sondern es geht auch um eine neue Perspektive, welche stärker bei den Strukturen und Institutionen sowie den Regelungsprozessen ansetzt.<sup>21</sup>

Zur *Environmental Governance* gehört in diesem Sinne auch eine «*network governance*»<sup>22</sup>: Bei globalen Aufgaben wie der Bewältigung der Ressourcenknappheit steht nicht mehr die Sicherstellung der «Erst- und Letztverantwortlichkeit» des Staates für die Festlegung seiner umweltpolitischen Ziele und deren Umsetzung am Forum des Konsumenten im Vordergrund. Zu suchen ist darüber hinaus nach geeigneten Modellen des Zusammenwirkens im internationalen Umfeld, welche der Vernetzung zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten der industrialisierten Welt und der wirtschaftlichen sowie rechtlichen Ausgangslage in den betroffenen Rohstoffländern angemessen Rechnung tragen.

## **II. Kooperative Rechtsetzung durch Technik Klauseln und Verweisungen**

### **1. Unbestimmte Rechtsbegriffe und behördliche Beurteilungsspielräume**

In stark technisch geprägten Materien erfolgt die Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in die gemeinsame Regulierungsverantwortung häufig durch gesetzliche Klauseln, welche offen bleiben für eine weitere technische Entwicklung («Stand der Technik» u.Ä.). Vielfach finden sich auch Verweisungen auf private Regelwerke, die statischer oder dynamischer Natur sein können. Schliesslich gibt es die Möglichkeit einer Auslagerung von Rechtsetzungsaufgaben im Rahmen der Übertragung von Vollzugskompetenzen.

Die zum Schutz von Natur und Umwelt erforderlichen Massnahmen stellen sich im Rechtsalltag in mancher Hinsicht häufig ebenfalls als technische Regelungsmaterien dar. Das USG sieht deshalb z.B. vor, dass Anlageninhaber zum Schutz vor ausserordentlichen Ereignissen mit schwerem Schädigungspotential «technische Sicherheitsvorkehrungen» zu treffen haben (Art. 10 Abs. 1

---

<sup>20</sup> SRU, Umweltgutachten 2004, 517 ff. Damit wächst auch die Gefahr «unüberschaubarer Verantwortungsstrukturen»: a.a.O., 534 ff.

<sup>21</sup> SALZBORN, Kooperationsprinzip, 63 ff.

<sup>22</sup> Der Begriff der *network governance* wurde in der europäischen Governance-Forschung für die genuin europäischen Formen des EU-Regierungshandelns entwickelt: EISING/KOHLER-KOCH, Network Governance, passim; BÖRZEL, Governance Forschung, 79 ff.

USG); Emissionen (Luftschadstoffe, Lärm u.a.) sind im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies «technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar» ist (Art. 11 Abs. 2 USG) und mehr.

Bei solchen Regelungen geht der Gesetzgeber grundsätzlich vom herkömmlichen Rollenverständnis aus, d.h. die Letztentscheidungsbefugnis über das, was unter dem umwelt- und sicherheitstechnischen Aspekt rechtlich geboten ist, obliegt einer staatlichen Behörde. Richterliche Beschwerdeinstanzen üben bei der Beurteilung technischer oder wirtschaftlicher Spezialfragen allerdings Zurückhaltung.<sup>23</sup> Damit soll jedoch nicht der Handlungsspielraum der technischen Fachgremien vergrössert werden, sondern vor allem der Beurteilungsspielraum der erstinstanzlichen Verwaltungsbehörden.<sup>24</sup>

Demgegenüber sieht das USG (Art. 43) nicht vor, dass Rechtsetzungskompetenzen im Sinne des Erlasses generell-abstrakter Normen an technische Verbände oder wirtschaftliche Organisationen übertragen werden könnten;<sup>25</sup> ebenso wenig ermöglicht Art. 41a USG eine Allgemeinverbindlicherklärung privatwirtschaftlicher Vereinbarungen durch den Bundesrat.<sup>26</sup>

## 2. Technik Klauseln

Durch Technik Klauseln werden Unternehmen als Adressaten von Rechtsnormen verpflichtet, ihre Anlagen und Maschinen quasi laufend dem Gang der technischen Entwicklungen anzupassen und die erforderlichen Erneuerungen vorzunehmen, ohne dass hierfür eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen erforderlich wäre.<sup>27</sup>

Die Verwendung von Technik Klauseln in gesetzlichen Erlassen ist in der Regel allerdings nur dann sinnvoll, wenn im Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsnorm der geltende Stand der Technik die Anliegen des Gemeinwohls hinsichtlich Sicherheit oder Umweltschutz hinreichend zu wahren vermag. Zudem lässt sich eine dynamische Wirkung nur erzielen, wenn im massgeblichen Bereich Innovationspotential gegeben ist. «Umwelttechnische Stagnationskartelle»<sup>28</sup> dürften dennoch wohl die Ausnahme bilden. Denn technische Innovationen entwickeln sich aus den Bedürfnissen der Gesellschaft (z.B. sparsamere Benzinmotoren), und wo es rechtliche Anstösse braucht (z.B.

<sup>23</sup> Vgl. WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, Rz. 917 mit weiteren Hinweisen; DIESELBE, in: ZSR 1997 I, 441 ff.

<sup>24</sup> Vgl. MARTI, Vorsorgeprinzip, 249 ff.

<sup>25</sup> BRUNNER, Komm. USG, Art. 43 N 17 f.

<sup>26</sup> BRUNNER, Komm. USG, Art. 41a N 45, 74.

<sup>27</sup> Vgl. z.B. die Anforderungen an die vorsorgliche Begrenzung der nichtionisierenden Strahlung bei Stromleitungen gemäss Ziff. 13 Abs. 2 Anhang 1 NISV; an Anlagen für wassergefährdende Flüssigkeiten gemäss Art. 22 Abs. 3, 4 GSchG; an fossil-thermische Kraftwerke gemäss Art. 22 Abs. 1 lit. b CO<sub>2</sub>-Gesetz u.v.a.

<sup>28</sup> Vgl. ERRASS, in: ZBl 2010, 224 f.

Partikelfilter zwecks Einhaltung der Grenzwerte für Luftbelastungen), ist zu beachten, dass sich der Stand des technisch Möglichen nicht nur auf das Inland bezieht, sondern dass auch neue Verfahren, die im Ausland erfolgreich erprobt wurden, für schweizerische Anlageninhaber rechtliche Konsequenzen haben (vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. a LRV). Solange der internationale Wettbewerb spielt, und wenn bei unzulänglichen technischen Sicherheitsvorkehrungen möglicherweise noch die Sanktion einer Erfolgshaftung droht (vgl. Art. 59a Abs. 1 und 59a<sup>bis</sup> Abs. 1, 4 USG; Art. 30 Abs. 1, 4 GTG<sup>29</sup>), sind Technik Klauseln durchaus ein entwicklungsöffenes und zukunftsweisendes Instrument zur Verbindung von staatlichem Recht und privaten Fachkenntnissen.

### 3. Verweisungen auf private Regelwerke

Ebenfalls ein Ineinandergreifen von staatlicher Regulierung und privater Sachkunde findet bei Verweisungen auf private Normenwerke statt. Eine Anpassung an den technischen Fortschritt ist bei solchen Verweisungen dagegen, im Unterschied zu den Technik Klauseln, nicht begriffsnotwendig. So wird bei der *statischen* Verweisung das Verweisungsobjekt ausschliesslich in seiner gegenwärtigen Fassung ins staatliche Recht aufgenommen. Im Falle einer Änderung der privaten Norm muss daher auch die gesetzliche Bestimmung angepasst werden. Statische Verweisungen finden sich deshalb vorwiegend auf Verordnungsstufe.<sup>30</sup> Die *dynamische* Verweisung bezieht sich dagegen auf die jeweils aktuelle Fassung der privaten Norm. Nach herrschender Lehre ist hierin eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen zu sehen, die nur unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Anforderungen (Art. 178 Abs. 3 BV) erfolgen darf.<sup>31</sup> Dynamische Verweisungen finden sich insbesondere in Form einer Übernahme von Regelungen aus dem europäischen Recht, z.B. im Zusammenhang mit Konformitätsnachweisen für das Inverkehrbringen von Maschinen oder Geräten, die mit nachteiligen Umwelteinwirkungen verbunden sind.<sup>32</sup> Bei solchen in europäischen Richtlinien festgelegten Anforderungen geht es zwar nicht um *private* Normen. Die europäischen harmonisierten Normen werden aber ihrerseits in Kooperation mit den privaten

---

<sup>29</sup> Art. 59a<sup>bis</sup> Abs. 4 USG und Art. 30 Abs. 4 GTG begründen eine Haftung auch für *Entwicklungsrisiken*, d.h. für Risiken, die aufgrund des Standes von Wissenschaft und Technik im Zeitpunkt der Bewilligung des Betriebs/der Anlage nicht erkannt werden konnten. Vgl. zur Erfolgshaftung nach USG und GTG sowie zur Frage der Haftung für Entwicklungsrisiken WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, Rz. 1811 ff., 1843, 1863.

<sup>30</sup> Vgl. z.B. die Verweisung auf die Regel der Schweizer Normenvereinigung (SNR) in Ziff. 32 Abs. 2 Anhang 4 LRV betr. die Messverfahren und Prüfabläufe bei Partikelfiltersystemen für Baumaschinen.

<sup>31</sup> Vgl. zur Unterscheidung von statischer und dynamischer Verweisung BGE 136 I 316 E. 2.4.1; ferner MAYHALL, Aufsicht, 189 ff.

<sup>32</sup> Z.B. Art. 20b, 20c LRV (lufthygienische Anforderungen an Arbeitsgeräte) oder Anhang 2.18 ChemRRV (Höchstwerte für Schadstoffkonzentrationen u.a. bei Elektro- und Elektronikgeräten).

Normungsorganisationen CEN<sup>33</sup>, CENELEC<sup>34</sup> und ETSI<sup>35</sup> erlassen. Zudem gelten für ausländische Regelungen insofern die gleichen Grundsätze wie für private Normen, als sie im innerstaatlichen Recht ebenfalls nur Wirkungen entfalten können, wenn der Gesetzgeber dies so vorgesehen hat. Andernfalls sind sie nicht mehr als eine «Entscheidungshilfe» bei der Anwendung von nationalem Recht.<sup>36</sup> Die innerstaatliche Legitimation erlangen die Verweisungen auf europäische technische Regelwerke also durch ihre staatliche Anerkennung. Dieser liegt die Mitwirkung der Schweizerischen Normen-Vereinigung SNV in den Gremien der internationalen Normenorganisationen zugrunde.<sup>37</sup> Über die Aufgaben der SNV und deren Finanzierung hat der Bund mit der SNV einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abgeschlossen (Art. 7 Abs. 2 NV). Der Bund ist in der SNV durch das SECO vertreten.

Auf diese Weise werden auf internationaler Ebene in Zusammenarbeit von Wirtschaft und Vertretern staatlicher Behörden Standards festgelegt, mit denen die vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele des Schutzes von Mensch und Umwelt für den jeweiligen Sektor gewährleistet werden sollen. Eine Rechtskontrolle im Sinne einer Nachprüfung der Eignung und Angemessenheit solcher Regelwerke durch eine nationale Beschwerdeinstanz ist im Ergebnis allerdings kaum durchführbar. Grundsätzlich möglich bleibt dagegen die Festlegung strengerer nationaler Massstäbe, solange dies nicht zu einer verbotenen Diskriminierung ausländischer Produkte im internationalen Handel führt.<sup>38</sup>

### **III. Kooperative Festlegung von Standards zur Senkung des Ressourcenverbrauchs**

#### **1. Internationale Umweltstandards und internationales Handelsrecht**

Gemäss seiner Botschaft zur Revision des USG (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Grüne Wirtschaft»<sup>39</sup>) will der Bundesrat geeignete Rahmenbedingungen in der Umweltschutzgesetzgebung verankern, um den Kon-

---

<sup>33</sup> Comité Européen de Normalisation (Sitz in Belgien).

<sup>34</sup> Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (Sitz in Belgien).

<sup>35</sup> European Telecommunications Standards Institute (Sitz in Frankreich).

<sup>36</sup> BGE 133 II 292 E. 3.3.

<sup>37</sup> Vgl. dazu die Verordnung vom 17. Juni 1996 über die Notifikation technischer Vorschriften und Normen sowie die Aufgaben der Schweizerischen Normen-Vereinigung (Notifikationsverordnung, NV: SR 946.511); zur Mitwirkung des Staates bei der europäischen sog. «mandatierten technischen Normung» siehe auch die Botschaft vom 15. Februar 1995 zum THG, BBl 1995 II 521 (595 ff.). Die Notifikationsverfahren dienen der Vermeidung technischer Handelshemmnisse.

<sup>38</sup> Vgl. Art. 2.4 TBT-Abkommen und dazu nachfolgend Abschnitt III./1.

<sup>39</sup> BBl 2014 1817.

sum ökologischer zu gestalten, Stoffkreisläufe zu schliessen und um Informationen zur Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz bereitzustellen. Die Wirkung dieser Massnahmen soll durch die Förderung freiwilliger Initiativen im Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft auf nationaler ebenso wie auf internationaler Ebene verstärkt werden. Denn es kann heute nicht mehr als genügend angesehen werden, einzig im Inland ressourcenschonender zu konsumieren und zu produzieren. Unter dem ökologischen Aspekt ist die Schweiz ein «Netto-Importeur», da rund 60% der konsumbedingten Umweltbelastungen im Ausland anfallen, vorab in Schwellen- und Entwicklungsländern (Stand 2011).<sup>40</sup> Zwar mag es an klaren Grundlagen und Kriterien für die Berechnung der ausländischen Umweltbelastung, die durch den schweizerischen Endkonsum entsteht, fehlen; dennoch aber ist dem Bundesrat im Grundsatz zuzustimmen: Die Schweiz muss sich auch auf internationaler Ebene dafür einsetzen, dass ressourceneffiziente und -schonende Technologien, Produkte und Standards auch in den weniger entwickelten Rohstoffländern eine Durchsetzungschance haben.<sup>41</sup>

Auf internationaler Ebene kommt in Fragen des Umweltschutzes dem UN-Environment Programme UNEP die Führungsrolle zu. Das UNEP lancierte z.B. 2003 zusammen mit der Society of Environmental Toxicology and Chemistry (SETAC) die *Life Cycle Initiative*, welche 2006 zum Erlass einer neuen ISO-Norm 14044 (Umweltmanagement – Ökobilanz – Anforderungen und Anleitungen) führte. Die ISO-Norm 14044 ersetzt und erweitert die früheren ISO-Normen 14040–14043. Die Ökobilanz nach ISO 14044 ist ein Verfahren zur Erfassung und Bewertung der Umweltauswirkungen von Produkten, Prozessen, Dienstleistungen u.a. über den gesamten Lebensweg, d.h. von der Rohstoffgewinnung über die Produktion und Nutzung bis hin zur Entsorgung («cradle to grave»). Die ISO-Norm 14044 wurde für den europäischen Raum vom Europäischen Komitee für Normung CEN als Europäische Norm angenommen. Die Schweiz ist im Rahmen des UNEP und anderer internationaler Organisationen an der Erarbeitung solcher internationaler Standards mit engagiert. Die Mitarbeit von Umweltfachleuten (eigene Fachleute des Bundes und extern beigezogene Fachleute) in internationalen (und nationalen) Normengremien gehört zu den wesentlichen Zielen und Handlungsfeldern der Normenstrategie des BAFU.<sup>42</sup>

Das internationale Recht setzt der Entwicklung von Umweltstandards als Mittel zur Durchsetzung ökologischer Anforderungen über die Grenzen des eigenen Staates hinaus aber auch Grenzen. Ökologische Mindestanforderungen, die an das Inverkehrbringen von Produkten gestellt werden, können ge-

---

<sup>40</sup> BAFU, Umweltauswirkungen, 22.

<sup>41</sup> Botschaft Grüne Wirtschaft, BBl 2014 1828.

<sup>42</sup> BAFU, Normenstrategie, 22 f.

gen die Bestimmungen von GATT/WTO<sup>43</sup> verstossen, wenn die Voraussetzungen für eine Rechtfertigung nach Art. XX GATT (zulässige Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot und vom Verbot verschleierte Beschränkungen im internationalen Handel) nicht erfüllt sind.<sup>44</sup> So stellt sich z.B. die Frage, ob ein auf den Schutz von Regenwäldern in Brasilien abzielendes schweizerisches Importverbot für nichtzertifizierte Soja als Massnahme mit einem hinreichenden Zusammenhang zwischen der Abholzung des Regenwaldes und den damit für die Schweiz verbundenen Umweltrisiken angesehen werden kann. Selbst wenn Klimawandel und Biodiversität als Schutzgüter im Sinne des «*common concern of humankind*» gelten,<sup>45</sup> bleiben die Regenwälder, wie T. COTTIER ET AL. aufgezeigt haben, aus internationalrechtlicher Sicht der nationalen Souveränität desjenigen Staates unterstellt, in dem sie gelegen sind. Zudem haben aus der Sicht der Entwicklungsländer die entwickelten Länder in der Vergangenheit die Regenwälder ihrer Kolonien zu ihrem eigenen wirtschaftlichen Vorteil extensiv genutzt, ohne hierfür eine Entschädigung geleistet zu haben.<sup>46</sup>

Im Anwendungsbereich des TBT-Abkommens<sup>47</sup> führt Art. 2.2 zu einem entsprechenden Ergebnis. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, bestehende technische Vorschriften und internationale Normen anzuwenden, d.h. sie dürfen keine strengeren nationalen Standards zur Anwendung bringen (Art. 2.4).<sup>48</sup> Auch wenn es erst wenige internationale Umweltstandards gibt, welche unter diese Regelung fallen, resultieren aus dem internationalen Handelsrecht doch Einschränkungen mit nicht unbedeutenden Folgen für die

<sup>43</sup> GATT: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947 (SR 0.632.21); WTO: Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation (SR 0.632.20).

<sup>44</sup> Ausführlich zu dieser Problematik COTTIER/HOLZER/LIECHTI-MCKEE/NAEF, in: URP 2014, 441. Das von den Autoren verfasste Gutachten bildet Teil des Nationalen Forschungsschwerpunkts «Rahmenbedingungen des internationalen Handels: Von einem fragmentierten zu einem kohärenten Regelwerk» (NCCR Trade Regulation: <http://www.nccr-trade.org>).

<sup>45</sup> Vgl. die Präambel der Biodiversitätskonvention (Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die Biologische Vielfalt: SR 0.451.43): «... in Bestätigung dessen, dass die Erhaltung der biologischen Vielfalt ein gemeinsames Anliegen der Menschheit ist ...», sowie die Präambel der Klima-Rahmenkonvention (Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992 über Klimaänderungen: SR 0.814.01): «... in der Erkenntnis, dass Änderungen des Erdklimas und ihre nachteiligen Auswirkungen die ganze Menschheit mit Sorge erfüllen, ...». Das Prinzip des *common concern of humankind* weist vorwiegend deklaratorischen Charakter auf: COTTIER/HOLZER/LIECHTI-MCKEE/NAEF, in: URP 2014, 544.

<sup>46</sup> COTTIER/HOLZER/LIECHTI-MCKEE/NAEF, in: URP 2014, 453 f.

<sup>47</sup> Technical Barriers to Trade-Agreement vom 15. April 1994 = Anhang 1A.6 zum WTO-Abkommen (s. Fn. 43). Auch das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (Abkommen vom 22. Juli 1972: SR 0.632.401) kennt ein Verbot für Massnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmässige Beschränkungen (Art. 13 Abs. 1) und die Möglichkeit einer Rechtfertigung u.a. aus Gründen des Schutzes «der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren oder von Pflanzen» (Art. 20 FHA).

<sup>48</sup> COTTIER/HOLZER/LIECHTI-MCKEE/NAEF, in: URP 2014, 459 f.

Möglichkeit der Auferlegung ökologischer Mindestanforderungen an importierte Produkte.

## 2. Vereinbarungen «im Einklang mit internationalen Standards»

### a) Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten

Wie erwähnt, sieht der bundesrätliche Entwurf zur Revision des USG die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen für eine schonendere und effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen vor. Der in der Botschaft vorgeschlagene neue Art. 35f USG soll den Bundesrat ermächtigen, an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten unter Berücksichtigung international anerkannter Standards Anforderungen zu stellen, wenn solche Rohstoffe oder Produkte «nicht im Einklang mit den anwendbaren Umweltvorschriften und weiteren Vorschriften des Ursprungslandes angebaut, abgebaut, hergestellt oder gehandelt» wurden oder wenn der Anbau, Abbau oder die Herstellung die Umwelt erheblich belasten (Abs. 1). Der Ständerat hat den Wortlaut inzwischen dahin abgeändert, dass in Abs. 1 die Möglichkeit der Festlegung von Anforderungen speziell für Holz und Holzzeugnisse festgehalten wird, wobei «internationale Vorschriften» zu berücksichtigen sind. Im gleichen Abs. 1 soll auch die Möglichkeit eines Importverbots geregelt werden, wofür an die «anwendbaren Vorschriften über den Holzeinschlag» und an «weitere Vorschriften des Ursprungslandes» angeknüpft wird. Abs. 2 sieht demgegenüber die generelle Möglichkeit vor, Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten festzulegen; diese haben «im Einklang mit internationalen Standards» zu stehen. Von einer Anknüpfung an die Vorschriften des Ursprungslandes ist hier nicht mehr die Rede.

Über die Frage, was «internationale Standards» bzw. «internationale Vorschriften» sein könnten, wurde im Ständerat heftig debattiert. Eine Minderheit hätte einen abschliessenden Katalog der bestehenden *Branchenstandards* ins Gesetz aufnehmen wollen, während Bundesrätin DORIS LEUTHARD darauf hinwies, dass es sich bei solchen Standards um «work in progress» handle, weshalb eine zukunftsorientierte Formulierung vorzuziehen sei.<sup>49</sup> Als aktuelle Beispiele für «internationale Standards» wurden Standards mit internationaler Anerkennung genannt, wie sie für «Holz, Torf, Palmöl, Soja und Fisch» bekannt seien.

---

<sup>49</sup> Amtl. Bull. S 2014 1024.

Weder ein FSC-Zertifikat<sup>50</sup> noch ein climatop-Gütesiegel,<sup>51</sup> ein RSPO-Logo,<sup>52</sup> ein RTRS-Zertifikat<sup>53</sup> oder ein MSC-Siegel<sup>54</sup> stellen allerdings «internationale Normen» im Sinne von Art. 2.4 TBT dar. Bei allen solchen *Öko-labels* handelt es sich vielmehr um freiwillige private Standards, deren Sinn und Zweck darin liegt, eine marktfreundliche Antwort auf Umwelt- und Nachhaltigkeitsprobleme zu bieten, indem sie den Konsumenten die Wahl lassen zwischen umweltfreundlicheren und umweltbelastenderen Produkten.<sup>55</sup> Es ist deshalb davon auszugehen, dass eine gesetzliche Verpflichtung zur Anwendung solcher «Standards» als Hemmnis des internationalen Handels qualifiziert würde.

b) Europäische Holzhandelsverordnung und massgebliche Vorschriften für die Beurteilung des Legalität des Holzschlags

Mit der speziellen Erwähnung von Holz und Holzzeugnissen in Art. 35f Abs. 1 RevE-USG (gemäss Beschluss des Ständerates) will der Bund eine Rechtsgrundlage für die Einführung einer zur EU äquivalenten schweizerischen Regelung schaffen, ohne dass im USG direkt auf die europäischen Rechtsvorschriften (*European Timber Regulation*<sup>56</sup>) verwiesen wird.

Die EU-Holzhandelsverordnung enthält ein generelles Verbot für das erstmalige Inverkehrbringen auf dem EU-Binnenmarkt von Holz und Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag. Der Begriff des «illegalen Schlagens» wird in der Verordnung verbindlich definiert, nämlich im Sinne der Massgeblichkeit der «einschlägigen Rechtsvorschriften des Landes des Holzeinschlags» (Art. 2 lit. g). Um dieses Verbot nicht zu missachten, müssen die Marktteilnehmer Massnahmen und Verfahren zur Rückverfolgbarkeit der Herkunft des Holzes vorsehen, darunter namentlich auch die Dokumentierung oder andere Nachweise dafür, dass das auf den Markt gebrachte Holz bzw.

<sup>50</sup> Forest Stewardship Council: eine im Zuge der UN Rio-Konferenz (1992) gegründete unabhängige Nicht-Regierungsorganisation mit Mitgliedern aus Umweltverbänden, Holzhandel, Forstwirtschaft, Organisationen indigener Völker u.a.

<sup>51</sup> Climatop ist ein schweizerischer Verein, der vom Ökozentrum Langenbruck und myclimate gegründet wurde und der Produkte mit reduzierten CO<sub>2</sub>-Emissionen auszeichnet.

<sup>52</sup> Roundtable on Sustainable Palm Oil: ein schweizerischer Verein mit internationalen Mitgliedern aus der Palmölindustrie, Händlern, Finanzsektor, Nicht-Regierungsorganisationen u.a. Der RSPO-Standard wird für nachhaltig produziertes Palmöl vergeben.

<sup>53</sup> Round Table on Responsible Soy: ebenfalls ein schweizerischer Verein mit internationalen Mitgliedern aus der Sojaproduktion, Handel, Finanzsektor, Nicht-Regierungsorganisationen u.a., der Zertifikate für eine nachhaltige Sojaproduktion ausstellt.

<sup>54</sup> Marine Stewardship Council: eine private Organisation englischen Ursprungs, die Unternehmen zertifiziert, welche Fischprodukte aus nachhaltigem Fischfang mit dem MSC-Siegel auf den Markt bringen möchten.

<sup>55</sup> Vgl. COTTIER/HOLZER/LIECHTI-MCKEE/NAEF, in: URP 2014, 459.

<sup>56</sup> Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, AB1 Nr. L 295 vom 12. November 2010, 23.

die Holzzeugnisse den «geltenden Rechtsvorschriften» entsprechen (Art. 6 (1) a). Auch der Begriff der «geltenden Rechtsvorschriften» hat eine Legaldefinition erhalten, welche auf die Vorschriften im Land des Holzeinschlags verweist und die Art dieser Vorschriften näher umschreibt (Art. 2 lit. h). Die europäische *Timber Regulation* knüpft in diesem Sinne nicht an private Standards über eine nachhaltige Holzproduktion an, sondern es wird hoheitlich und verbindlich bestimmt, dass die Anforderungen gemäss den staatlichen Regelungen des Herkunftslandes massgeblich sind.

Um ein trotz Informations- und Dokumentationspflichten verbleibendes Risiko eines illegalen Holzschlags zu minimieren, verlangt die *Timber Regulation* zusätzlich eine Risikobewertung sowie Massnahmen zur Risikominde- rung (Art. 6 (1), b und c). Im Rahmen dieser Risikobewertung und -minde- rung können in gewissem Umfang auch FSC- und PEFC-Zertifizierungen<sup>57</sup> verwendet werden.<sup>58</sup>

Schon vor Erlass der *Timber Regulation* hatte die EU mit dem Aktions- plan Forest Law Enforcement, Governance and Trade («FLEGT»<sup>59</sup>) ein Sys- tem zur Sicherstellung der Einfuhr von ausschliesslich legal geschlagenem Holz eingeführt. Der FLEGT-Aktionsplan basiert auf dem Abschluss rechts- verbindlicher bilateraler, freiwilliger Partnerschaftsabkommen (Voluntary Partnership Agreements, «VPA») zwischen der EU und Lieferländern («FLEGT-Partnerländer») oder regionalen Organisationen. Mit der Ausstel- lung einer FLEGT-Genehmigung bestätigt die zuständige Stelle des Partner- landes, dass die exportierten Holzprodukte legal sind. FLEGT-VPA's hat die EU inzwischen mit Ghana, Kamerun, Liberia, der Zentralafrikanischen Re- publik und Indonesien als Partnerländern abgeschlossen.

c) Vorrang freiwilliger Massnahmen gegenüber hoheitlichen Einschränkungen und Verboten

Die europäischen Regelungen zur Verhinderung der Einfuhr von illegal geschlagenem Holz beruhen, wie ausgeführt, auf einem staatlich-hoheitlichen Ansatz, unter Bezugnahme auf die Gesetzgebung des Herkunftslandes. Ergänzt werden die von der EU erlassenen Verbote und Importauflagen durch Vereinbarungen auf völkerrechtlicher Ebene. Das schweizerische Recht will demgegenüber den neuen Regelungen zur Ressourcenpolitik ein erweitertes

---

<sup>57</sup> Vgl. oben Fn. 50. PEFC bezeichnet das Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes, ein ursprünglich europäisches Zertifizierungssystem, dem heute nationale Gremien aus Ländern aller Kontinente angehören. Die Zertifizierungssysteme mancher Mit- glieder sind aber noch nicht vom PEFC-Council (Sitz in Genf) anerkannt.

<sup>58</sup> Vgl. den Leitfaden des Hauptverbandes der deutschen Holzindustrie zur europäischen Holz- handelsverordnung, Ausgabe 2013, 18 ff.

<sup>59</sup> Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates vom 20. Dezember 2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft, ABl Nr. L 347 vom 30. Dezember 2005, 1.

Subsidiaritätsprinzip zugrunde legen: Über die Bedeutung des Art. 5a BV hinaus soll sich die Subsidiarität im vorliegenden Zusammenhang auf das Verhältnis zwischen Staat und Privaten erstrecken. Mit einer «Kann»-Formulierung soll sowohl nach dem Vorschlag des Bundesrates als auch nach dem Beschluss des Ständerates sichergestellt werden, dass der Bundesrat Einschränkungen oder Verbote für das Inverkehrbringen von Rohstoffen oder Produkten gestützt auf den neuen Art. 35f nur fallweise in Betracht zieht und erst, wenn freiwillige Massnahmen nach Art. 41a Abs. 3 USG nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben.<sup>60</sup> Staatliche Regelungen auf Verordnungsebene sollen verhältnismässig und wirtschaftlich tragbar sein, dabei aber insbesondere auch die Entwicklungen in der EU berücksichtigen.<sup>61</sup>

Im Zentrum des Regelungsinstrumentariums über das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten stehen deshalb *Vereinbarungen* im Sinne von Art. 41a Abs. 2 RevE-USG. Dabei kann es sich um privatrechtliche Vereinbarungen der betroffenen Branchen oder auch um verwaltungsrechtliche Vereinbarungen des Bundes mit Organisationen der Wirtschaft handeln.

*Privatrechtlicher* Charakter kommt, wie dargelegt, den Ökolabels (FSC, PEFC, RSPO, RTRS u.a.) zu.<sup>62</sup> Denn die zuständigen privaten Organisationen und Zertifizierungsstellen nehmen nicht einen staatlichen Vollzugauftrag wahr, sondern mit der Zertifizierung sollen bei einem umweltbewussten Publikum Wettbewerbsvorteile erzielt werden.<sup>63</sup> Eine allgemeinverbindliche Wirkung ist weder beabsichtigt noch rechtlich möglich.<sup>64</sup> Insofern gibt es auch kein Problem mit «Trittbrettfahrern», worauf der Bund bei der Wahrnehmung seiner subsidiären Regelungskompetenz besonderes Augenmerk legen will.<sup>65</sup>

Demgegenüber kann in *verwaltungsrechtlichen Vereinbarungen*, welche der Bund mit «Organisationen der Wirtschaft» abschliesst, eine minimale Marktabdeckung durch Produkte, die freiwilligen, privaten Standards genügen, verlangt werden. Wird die vertraglich vereinbarte Mindestquote nicht erreicht, so droht der Erlass rechtsverbindlicher Normen (Anforderungen an das Inverkehrbringen oder Berichterstattungspflichten<sup>66</sup>). Wird die Vereinbarung nicht wie geplant erfüllt und wird deshalb die Befolgung freiwilliger, privater Standards als staatliches Recht verbindlich angeordnet, so wird die völkerrechtliche Problematik virulent. Zu prüfen wäre, ob nicht bereits eine

<sup>60</sup> Botschaft Grüne Wirtschaft, BBl 2014 1880. Bundesrätin DORIS LEUTHARD begründete die vorgeschlagenen Änderungen am geltenden Art. 41a Abs. 2, 3 USG mit der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips: Amtl. Bull. S 2014 1026.

<sup>61</sup> Botschaft Grüne Wirtschaft, BBl 2014 1880.

<sup>62</sup> Vgl. oben Fn. 50–54, 57.

<sup>63</sup> Vgl. zur Funktion des Umweltschutzes als «Wettbewerbsmotor» in der europäischen Industriepolitik: SALZBORN, Kooperationsprinzip, 86 mit Hinweisen.

<sup>64</sup> Vgl. oben bei Fn. 26.

<sup>65</sup> Botschaft Grüne Wirtschaft, BBl 2014 1857, 1859.

<sup>66</sup> Vgl. zu den Berichterstattungspflichten Art. 35e (RevE-BR) bzw. Art. 35f Abs. 2<sup>bis</sup> (RevE-SR).

solche öffentlich-rechtliche Vereinbarung gegen Sinn und Geist der WTO-/TBT-Abkommen verstösst.<sup>67</sup> Wird die Vereinbarung nicht wie geplant erfüllt und wird deshalb die Befolgung freiwilliger, privater Standards als staatliches Recht verbindlich angeordnet, so wird die völkerrechtliche Problematik virulent.

Aus innerstaatlicher Sicht stellt sich zudem die Frage, welche Bedeutung der in Art. 35g RevE-USG geregelten Sorgfaltspflicht gegenüber vertraglich vereinbarten Verpflichtungen zukommt.

### 3. Sorgfaltspflicht beim Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten

Eine Sorgfaltspflichtregelung im Zusammenhang mit Anliegen des Umwelt- und Ressourcenschutzes in Drittstaaten findet sich in der europäischen *Timber Regulation*.<sup>68</sup> Der Bundesrat will sich für die Voraussetzungen der neu vorgeschlagenen Sorgfaltspflicht beim Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten insbesondere an dieser EU-Holzhandelsverordnung orientieren.<sup>69</sup>

Die *Timber Regulation* nimmt bei den Anforderungen an die Sorgfaltsprüfung Bezug auf die Legalität des Holzeinschlags im Herkunftsland. Die Marktteilnehmer sind verpflichtet, Dokumente zu beschaffen, welche den Nachweis erbringen, dass das in Verkehr gebrachte Holz bzw. die Holzzeugnisse den geltenden Rechtsvorschriften im Land des Holzeinschlags entsprechen (Art. 6).

Eine vergleichbare Bezugnahme auf die *Rechtmässigkeit* der Ressourcengewinnung im Ursprungsland enthält im schweizerischen Recht in anderem Regelungszusammenhang Art. 23n NHG. Hier geht es um die Nutzung genetischer Ressourcen, die in Drittstaaten gelegen sind. Mit der gesetzlich verankerten Sorgfaltspflicht soll gewährleistet werden, dass bei solchen Nutzungen das Prinzip des Vorteilsausgleichs gemäss *Nagoya-Protokoll*<sup>70</sup> respektiert wird. Rechtmässig ist der Zugang zu genetischen Ressourcen, wenn er «im Einklang mit den innerstaatlichen Vorschriften über den Zugang und die Aufteilung der Vorteile derjenigen Vertragspartei des Protokolls von Nagoya steht, welche die Ressource zur Verfügung stellt» (Art. 23n Abs. 1 lit. a und Abs. 4 NHG). Die «ausgewogene und gerechte Aufteilung der Vorteile» im

---

<sup>67</sup> Vgl. zur Unterscheidung von obligatorischen und freiwilligen Massnahmen unter dem TBT-Abkommen COTTIER/HOLZER/LIECHTI-MCKEE/NAEF, in: URP 2014, 457 ff.

<sup>68</sup> Vgl. oben Fn. 56.

<sup>69</sup> Botschaft Grüne Wirtschaft, BBl 2014 1882; Votum IVO BISCHOFBERGER, Amtl. Bull. S 2014, 1023.

<sup>70</sup> Protokoll vom 29. Oktober 2010 über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt (SR 0.451.432).

Sinne von Art. 5 Nagoya-Protokoll wird grundsätzlich durch *einvernehmlich festgelegte Bedingungen* über den Ressourcenzugang erreicht und die Vertragsparteien verpflichtet sich zur Einhaltung der innerstaatlichen Gesetze und sonstigen Vorschriften (Art. 15, 16 Nagoya-Protokoll).

Im Unterschied zu solchen internationalrechtlichen Ansätzen, die auf selbstbestimmten Regulierungen in den Ressourcen-Ursprungsländern aufbauen, werden mit *Private Voluntary Standards* unmittelbar Nachhaltigkeitsziele in den Rohstoffländern angestrebt. Angeknüpft wird hier also nicht (primär) an den jeweiligen innerstaatlichen Vorschriften des betroffenen Landes, sondern es werden freiwillige Standards zur Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen definiert, die gerade auch dann Bedeutung erlangen sollen, wenn am Ort des Rohstoffabbaus gesetzlich verbindliche Regelungen zum Schutz der Umwelt fehlen oder für unzulänglich erachtet werden. Eine mögliche Übernahme solcher Standards ins staatliche Recht steht nicht im Vordergrund und es sind auch keine Vertreter der staatlichen Normsetzungskompetenz an der Ausarbeitung solcher privater Umweltstandards beteiligt. Das erlaubt es andererseits auch, lokale Widerstände und Befürchtungen, wonach bei einem verbesserten Umweltschutz Ertragseinbussen zu Lasten der Entwicklungs- und Schwellenländer zu erwarten wären, zumindest teilweise auszuklammern.

Beinhalten private Umweltstandards in diesem Sinne blosses *soft law*, so folgt daraus, dass sie keine handhabbare Grundlage für eine gesetzlich verbindliche Sorgfaltsprüfung darstellen. So können z.B. private Standards unter Umständen auch bei der Vermarktung von nicht zertifizierten Produkten verwendet werden.<sup>71</sup> Ohne klare Bezugnahme auf ein bestimmtes gesetzlich gebotenes Verhalten, bliebe der Inhalt und Massstab der Sorgfaltspflichten zu unbestimmt. Privaten Standards fehlt zudem die rechtsstaatliche Legitimation, um Grundlage für Sanktionen zu bilden, wie sie in Art. 60 Abs. 1 lit. r RevE-USG vorgesehen sind. Nach dieser Bestimmung sollen Verletzungen der in Art. 35g festgelegten Sorgfaltspflichten als Vergehen qualifiziert und mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bedroht sein.

Die Anwendung von Art. 35g RevE-USG ist daher auf die Befolgung hoheitlicher Rechtsvorschriften zu beschränken. Freiwillige Massnahmen, einschliesslich verwaltungsrechtlicher Verträge, sind vom Anwendungsbereich dieser Norm auszunehmen. Möglich bleiben jedoch vertraglich näher konkretisierte Sorgfaltspflichten im Rahmen der jeweiligen Vereinbarungen.

---

<sup>71</sup> RSPO betreibt z.B. einen Handel mit Palmölzertifikaten, weshalb das Logo der Grünen Palme nichts darüber besagt, ob in der unternehmenseigenen Produktion effektiv zertifiziertes Palmöl verwendet wird.

#### 4. Aufgabenteilung auf völkerrechtlicher Ebene

Der Bundesrat weist in seiner Botschaft zur neuesten USG-Revision darauf hin, dass die Schweiz ihr internationales Engagement zur Ressourcenschonung und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz «hauptsächlich durch eine engere Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Institutionen sowie durch finanzielle Beiträge für Initiativen und an internationale Organisationen» erhöhen will.<sup>72</sup> Die EU strebt im Holzhandel mit ihren VPA's einvernehmliche Regelungen mit den Rohstoffländern zur Sicherstellung einer nachhaltigen Nutzung der Tropenwälder an. Der Weg der internationalen Zusammenarbeit und der völkerrechtlichen Vereinbarungen ist jedoch, wie die Erfahrung zeigt, gerade bei Umweltschutzanliegen oft langwierig und von gegensätzlichen Interessenlagen gezeichnet. Globale Lösungen und multilaterale Abkommen drohen zu scheitern, sobald über rechtlich verbindliche Verpflichtungen zu entscheiden ist, und die Bemühungen um Einbeziehung der Entwicklungs- und Transitionsländer schlagen leicht fehl, wenn ihnen nicht genügende Mittel zur Umsetzung neuer Verpflichtungen im Bereich des Umweltschutzes zur Verfügung gestellt werden.<sup>73</sup>

Dass beim globalen Schutz der Umwelt den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten von Industrie- bzw. Schwellen- und Entwicklungsländern Rechnung getragen werden soll, ist seit «Rio» grundsätzlich international anerkannt.<sup>74</sup> In jüngerer Vergangenheit wird allerdings auch die Mitverantwortung insbesondere der Schwellenländer deutlicher hervorgehoben.<sup>75</sup>

Dass aber auch die Industrieländer Verantwortung tragen für Massnahmen im Bereich von Umwelt- (und Menschenrechts-) Schutz in rohstoffabbauenden und -exportierenden Ländern, wurde auf internationaler Ebene in verschiedenen Initiativen anerkannt. In die entsprechenden Massnahmen miteinbezogen sind auch die international tätigen Unternehmen.<sup>76</sup> Diese sehen sich zunehmend nicht bloss in die politischen Ziele einer Nachhaltigen Entwicklung einbezogen, sondern auch mit umfassenderen Forderungen nach einer

---

<sup>72</sup> Botschaft Grüne Wirtschaft, BBI 2014 1846, 1901 f.

<sup>73</sup> Vgl. Botschaft vom 3. September 2014 über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt 2015–2018, BBI 2014 7719 (7731, 7738 f.); BAFU, Medienmitteilung vom 10. Mai 2013 betreffend Konferenz über Chemikalien und gefährliche Abfälle in Genf, an der die Verhandlungen über die Aufnahme von Chrysotil-Asbest in die Rotterdamer PIC-Konvention ergebnislos verliefen.

<sup>74</sup> Grundsatz 7 der Rio-Deklaration (Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung, abrufbar über <<http://www.are.admin.ch>>). Vgl. die Botschaft vom 31. März 1993 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, BBI 1993 II 121 (130).

<sup>75</sup> Z.B. BUNDESRAT, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015, 41, (abrufbar über <<http://www.are.admin.ch>>); SRU, Umweltgutachten 2012, 367.

<sup>76</sup> Vgl. hierzu den Überblick in: Bundesrat, Rechtsvergleichender Bericht, 3 ff., abrufbar über <<http://www.ejpd.admin.ch>>, Aktuell/News/Medienmitteilung «Mögliche Modelle für Sorgfaltsprüfung durch Unternehmen» vom 28. Mai 2014.

umwelt- und sozialverantwortlichen Geschäftstätigkeit konfrontiert («*Corporate Social Responsibility, CSR*»<sup>77</sup>). Der Begriff der CSR richtet sich allerdings an die einzelnen Unternehmen, die unter dem ökologischen Aspekt aufgefordert sind, z.B. betriebliche Umweltmanagementsysteme einzurichten, welche ihnen eine Beurteilung und Weiterentwicklung ihrer Aktivitäten im Sinne einer langfristigen Verbesserung der Umweltergebnisse ermöglichen.<sup>78</sup>

Die Ziele eines umweltschonenden Ressourcenverbrauchs greifen demgegenüber weiter: Hier sind nicht bloss einzelne Unternehmen angesprochen, sondern die betroffenen Branchen sollen zur «Selbstregulierung» motiviert und damit in eine besondere Art von Verantwortung für «Fremdregulierungen» in den Rohstoffförderländern eingebunden werden. Ergänzend soll der Bund nach der neuesten USG-Revisionsvorlage direkt mit der Wirtschaft öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschliessen können, wobei auch hier die Zusammenarbeit mit den massgeblichen Akteuren der Standardsetzung und Normung auf nationaler wie internationaler Ebene den wirtschaftlichen Unternehmen überlassen bleibt. Der Erlass hoheitlicher Anforderungen ist erst als letztes Mittel vorgesehen und der Anwendungsbereich solcher hoheitlicher Vorschriften wäre auf den Import von Rohstoffen und Produkten in die Schweiz beschränkt.

Das vorgeschlagene gestufte Vorgehen wird mit guten Erfahrungen in der Vergangenheit begründet.<sup>79</sup> Effektiv lag die Rechtslage bei den zum Vergleich angeführten, früher abgeschlossenen Umweltvereinbarungen des Bundes jedoch anders. Sowohl beim PET-Recycling als auch bei den Vereinbarungen mit der Zementindustrie ging und geht es um rein nationale Regelungssachverhalte.<sup>80</sup> Die Methoden zur Gewinnung des Erdöls, das für die PET-Herstellung benötigt wird, oder die Ölförderraten in den erdölexportierenden Ländern waren nie Gegenstand einer Branchenvereinbarung, und auch bei den Vereinbarungen zur Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses<sup>81</sup> geht es letztlich um die CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion im Inland, auch wenn in beschränktem

<sup>77</sup> BUNDESRAT, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015 (Fn. 75), 32.

<sup>78</sup> OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Ausgabe 2011, Kapitel VI. Umwelt. Vgl. auch schon das Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, KOM (2001) 366 endg. vom 18.7.2001, 29, wo auf «ein Konzept der Vereinten Nationen, das die Rolle der Unternehmen in der nachhaltigen Entwicklung herausstreicht», verwiesen wird.

<sup>79</sup> Bundesrätin DORIS LEUTHARD, Amtl. Bull. S 2014, 1026. Zum Erlass hoheitlicher Vorschriften nach bzw. trotz erfolgtem Abschluss einer verwaltungsrechtlichen Vereinbarung kam es bei den Getränkeverpackungen aus PVC: siehe BGE 118 Ib 367.

<sup>80</sup> Vgl. zur subsidiären staatlichen Regelung beim PET-Recycling Art. 8 VGV und zu den Vereinbarungen mit der Zementindustrie SPICHER, URP 2006, 59 ff.

<sup>81</sup> Art. 31 Abs. 1 lit. b CO<sub>2</sub>-Gesetz (SR 641.71). Vgl. dazu BORLAT, in: URP 2014, 122 f.; WAGNER PFEIFER, in: URP 2014, 152 f.

Umfang Massnahmen, die im Ausland durchgeführt wurden, angerechnet werden können.<sup>82</sup>

Wieweit sich ein nachhaltiger Ressourcenverbrauch und ökologische Mindeststandards in Drittländern über Branchenvereinbarungen steuern lassen, bleibt eine offene Frage. Wirtschaftlicher Druck von Seiten der Unternehmen aus Industrieländern kann gewiss Auswirkungen haben. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass sich Änderungen im Ausland nur über globale Mechanismen erzielen lassen. Der UN-Global Compact (2000) mit seinen zehn Prinzipien zu Menschenrechten, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung oder die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2011) sind Beispiele, die trotz ihrer fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit zumindest eine gewisse De facto-Bindung bewirken.<sup>83</sup> Für den Bereich des Rohstoffabbaus gibt es die *Extractive Industries Transparency Initiative Eiti*, welche 2003 anlässlich einer internationalen Konferenz zahlreicher Staaten und Unternehmen zwölf Prinzipien zur Herstellung von Transparenz hinsichtlich der Finanzflüsse zwischen Rohstofffirmen und den Regierungen der Förderländer festlegte. Nachhaltigkeits- und ökologische Aspekte werden durch diese Initiative dagegen nicht mitabgedeckt.<sup>84</sup>

Solange international vereinbarte Massstäbe für einen schonenden Ressourcenabbau ebenso fehlen wie bilaterale Abkommen mit Ursprungsländern, stellen verbindliche nationale Vorschriften und Mindestanforderungen in einem Verbraucherstaat ein fragliches Regelungsinstrument dar. Nicht nur bleibt ihr Anwendungsbereich auf den schweizerischen Markt begrenzt, sondern es werden auch völkerrechtliche Grundsätze übergangen, wenn die Schweiz Regelungen über das Inverkehrbringen von Produkten auf ihrem Gebiet erlässt und sich dabei allein an privaten Standards orientiert, ohne auf die innerstaatlichen Gesetze der Förderländer Bezug zu nehmen.

Das Instrument der freiwilligen Vereinbarung kann in dieser Lage gerade wegen seiner weichen Natur vielleicht eher zielführend sein, zumindest wenn es durch ein paralleles Engagement des Bundes auf internationaler Ebene ergänzt wird.<sup>85</sup> Der Bund plant darüber hinaus auf nationaler Ebene die Einfüh-

---

<sup>82</sup> Vgl. Bundesamt für Energie, Richtlinie vom 30. September 2014 über Zielvereinbarungen mit dem Bund zur Steigerung der Energieeffizienz, 26: Emissionsminderungszertifikate, welche die im Ausland erzielten Emissionsvermindierungen betreffen, sind bei solchen Zielvereinbarungen in der Regel nicht als Massnahme anrechenbar.

<sup>83</sup> Vgl. zur praktischen Wirksamkeit solcher internationaler Akte des *soft law* PETERS, Völkerrecht, 91 ff. (94).

<sup>84</sup> Vgl. zur Umsetzung der Eiti in der Schweiz die Revisionsvorlage mit den neu vorgeschlagenen Art. 964a–f RevE-OR (abrufbar über <http://www.ejpd.admin.ch>), Aktuell/News/Medienmitteilung vom 28. November 2014 «Aktienrecht soll modernisiert werden».

<sup>85</sup> Die Schweiz erarbeitet z.B. gemeinsam mit Rohstoffhandelsunternehmen Vorschläge für einen CSR-Standard, die in geeignete internationale Gremien eingebracht werden sollen: BAFU, Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan, Bericht an den Bundesrat vom 8. März 2013, Massnahme 18 (S. 39). Vgl. auch den Bericht des Bundesrates vom

zung von Berichterstattungspflichten im Sinne der *Global Reporting Initiative GRI* (Nachhaltigkeits-Rechenschaftsablage)<sup>86</sup> zu Lasten von marktrelevanten Herstellern und Händlern.<sup>87</sup> In seinem Rechtsvergleichenden Bericht zur Sorgfaltsprüfung zieht der Bundesrat ausser einer solchen Berichterstattung noch weitere Massnahmen, wie namentlich Anpassungen des Aktienrechts im Bereich der Aufgaben oder Pflichten des Verwaltungsrates (Art. 716a, 717 Abs. 1 OR), in Betracht.<sup>88</sup>

In dieser Hinsicht erscheint es wesentlich, dass Fragen der internationalen Umweltverantwortung in den Unternehmen in verstärktem Masse auf der Ebene der Geschäftsleitung angesiedelt und ihren Führungsaufgaben zugeordnet werden, wie dies für den Finanzsektor bereits gilt.<sup>89</sup> Im Übrigen liegen die Möglichkeiten schweizerischer Unternehmen aber eher im Bereich der Rohstoffeffizienz als bei der Einflussnahme auf den Rohstoffabbau in den Herkunftsländern. Namentlich lässt sich durch geeignete Massnahmen der Abfallverwertung der Verbrauch von Primärrohstoffen senken. Neue Vorschriften, die in diese Richtung zielen, sind ebenfalls im Rahmen der hängigen USG-Revision sowie im Rahmen der Totalrevision TVA vorgesehen.<sup>90</sup>

#### IV. Schlussbemerkungen

Die Erarbeitung von Umweltstandards, mit denen ein nachhaltiger Abbau von Ressourcen in Rohstoffländern angestrebt wird, ist eine gemeinsame Aufgabe

---

15. Januar 2014 zur Aussenwirtschaftspolitik 2013, BBl 2014 1185 (1261 ff.); EDA/EFD/WBF, Grundlagenbericht Rohstoffe, 27. März 2013, Empfehlung 11 (S. 45).

<sup>86</sup> Botschaft Grüne Wirtschaft, BBl 2014 1880. Der Bundesrat bezieht sich in seiner Botschaft auf die GRI, obwohl der Nationalrat 2010 eine Motion (10.3401) mit dem Ziel einer Verpflichtung börsenkotierter Unternehmen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung im Sinne des GRI abgelehnt hatte (Amtl. Bull. N 2012 761 f.). In der Schweiz hatten 2010 46 private oder öffentliche schweizerische Unternehmen Nachhaltigkeitsberichte nach GRI-Richtlinien verfasst und publiziert: BRUNNER, Nachhaltigkeitsberichterstattung, 263.

<sup>87</sup> Art. 35e RevE-USG gemäss Botschaft; Art. 35f Abs. 2<sup>bis</sup> gemäss Beschluss des Ständerates.

<sup>88</sup> Erwähnt werden Pflichten der Muttergesellschaft hinsichtlich des Managements von Risiken, die sich aus der Verletzung von Menschenrechten oder Umweltschutzgesetzgebung durch Tochtergesellschaften im Ausland ergeben: BUNDESRAT, Rechtsvergleichender Bericht, 9 ff. Die am 28. November 2014 eröffnete Vernehmlassung zur Aktienrechtsrevision schlägt jetzt eine Pflicht zur Offenlegung von Zahlungen an staatliche Stellen durch Rohstoffunternehmen vor; vgl. dazu oben Fn 84.

<sup>89</sup> Vgl. zur Wahrnehmung der Funktionen des Risikomanagements und der Compliance durch den Verwaltungsrat im Rahmen seiner Verpflichtung zur Oberleitung und Oberaufsicht: BÖCKLI, Aktienrecht, 2119 f.

<sup>90</sup> Die Totalrevision TVA betrifft die Technische Verordnung über Abfälle (SR 814.600), deren Revision im Juli 2014 in die Anhörung gegangen war (vgl. die Medienmitteilung des BAFU vom 1. Dezember 2014 «Totalrevision der Technischen Verordnung über Abfälle: Grosses Interesse an Anhörung»). Sowohl nach dieser Revisionsvorlage als auch nach der USG-Revisionsvorlage soll der stofflichen Verwertung von Abfällen gegenüber ihrer energetischen Verwertung der Vorrang eingeräumt werden: Vgl. dazu die Botschaft Grüne Wirtschaft, BBl 2014 1852 ff., 1874 ff.; BAFU, Totalrevision TVA, 4, 13, 22.

von staatlichen Behörden und gesellschaftlichen Akteuren. Die wesentlichen Entscheide fallen dabei auf internationaler Ebene. So hat bereits die Agenda 21 – das 1992 im Rahmen der UN-Conference on Environment and Development beschlossene Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert – die Bedeutung des Engagements und der Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen für eine wirksame Umsetzung der globalen umwelt- und entwicklungspolitischen Ziele und Massnahmen unterstrichen.<sup>91</sup> Ein einzelner Staat kann angesichts der weltweiten Vernetzung die Befolgung ökologischer Mindestanforderungen nur beschränkt beeinflussen. Zudem müssen international-handelsrechtliche Vereinbarungen und Verpflichtungen berücksichtigt werden. Die Festlegung verbindlicher Standards unterliegt komplexen Mehrebenenentscheiden im Sinne einer «multilayered governance».<sup>92</sup> Eine Verpflichtung schweizerischer Unternehmen zur Befolgung *privater* Umweltstandards stellt im Vergleich mit der Erarbeitung technischer Normen in internationalen Gremien eine wenig überzeugende Verkürzung des Rechtsbildungsprozesses dar, dem zudem eine hinreichende rechtsstaatliche Legitimation fehlen würde. Dynamische Verweisungen auf private Regelwerke sind nur unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Anforderungen (Art. 178 Abs. 3 BV) zulässig, wozu eine «minimale demokratische Kontrolle» nicht bloss hinsichtlich der Delegationsnorm, sondern auch in Bezug auf die privaten Normen selber gehört.<sup>93</sup> Wo anerkannte Standards fehlen, ist die Orientierung schweizerischer Massnahmen an der Gesetzgebung der Ursprungsländer, wie es die europäische Holzhandelsverordnung vorsieht, vorzuziehen. Die Entwicklung geeigneter Verfahren zu Umsetzung von Standards in den betroffenen Ressourcen-Herkunftsländern bedarf ebenfalls eines kooperativen Vorgehens, unter Einbeziehung von Vertretern des Staates. Freiwillige Vereinbarungen mit Vertretern der Wirtschaft können im nationalen Rahmen eine sinnvolle Ergänzung sein.

## Literaturverzeichnis

PETER BÖCKLI, Aktienrecht, 4. Aufl., Zürich 2009 (zit. Aktienrecht); JULIEN BORLAT, Les nouvelles mesures de la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée, in: URP 2014, 112 (zit. URP 2014); TANJA A. BÖRZEL, European Governance – nicht neu, aber anders, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Governance Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Aufl., Baden-Baden 2005, 72 ff. (zit. Governance-Forschung); URSULA BRUNNER, Nachhaltigkeitsberichterstattung, in: Rolf Sethe/Andreas Heineemann/Reto M. Hilty/Peter Nobel/Roger Zäch (Hrsg.), Kommunikation, Festschrift für

---

<sup>91</sup> Vgl. Teil 3 (Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen), Kapitel 23, Präambel.

<sup>92</sup> Vgl. das NCCR-Forschungsprojekt Trade Regulation (siehe Fn. 44), dessen Individual Project 1 das Thema «Constitutionalism and Multilayered Governance» behandelte (Phase II, 2005–2009).

<sup>93</sup> BGE 136 I 316 E. 2.4.1; HETTICH, Risikovorsorge, 346 ff. mit weiteren Hinweisen.

Rolf H. Weber zum 60. Geburtstag, Bern 2011, 255 (zit. Nachhaltigkeitsberichterstattung); THOMAS COTTIER/KATERYNA HOLZER/RACHEL LIECHTI-MCKEE/TOBIAS NAEF, Ökologische Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten: USG-Revision und Spielräume im internationalen Recht, in: URP 2014, 441 (zit. URP 2014); RAINER EISING/BEATE KOHLER-KOCH, Introduction: Network Governance in the European Union, in: Beate Kohler-Koch/Rainer Eising (Hrsg.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London 1999, 3 (zit. Network Governance); CHRISTOPH ERRASS, Innovationsfördernde Regulierung als Aufgabe des öffentlichen Rechts?, in: ZBI 2010, 203 (zit. ZBI 2010); CHRISTOPH ERRASS, Kooperative Rechtssetzung, Habil. Zürich 2010 (zit. Rechtssetzung); ALAIN GRIFFEL, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Habil. Zürich 2001 (zit. Grundprinzipien); PETER HETTICH, Kooperative Risikoversorge, Regulierte Selbstregulierung im Recht der operationellen und technischen Risiken, Habil. Zürich 2014 (zit. Risikoversorge); URSULA MARTI, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, Am Beispiel der internationalen, europäischen und schweizerischen Rechtsordnung, Diss. Genf Zürich/Genf 2011 (zit. Vorsorgeprinzip); NADINE MAYHALL, Aufsicht und Staatshaftung, Diss. Freiburg, Zürich 2008 (zit. Aufsicht); ANNE PETERS, Völkerrecht, Allgemeiner Teil, 3. Aufl., Zürich 2012 (zit. Völkerrecht); ANNE PETITPIERRE-SAUVAIN, *Droit de l'environnement, Vers un droit économique au service de l'environnement*, Zürich 2012 (zit. Environnement); HERIBERT RAUSCH/ARNOLD MARTI/ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, Ein Lehrbuch, Zürich 2004 (zit. Umweltrecht); PAUL RICHLI, Grundriss des schweizerischen Wirtschaftsverfassungsrechts, Bern 2007 (zit. Wirtschaftsverfassungsrecht); PAUL RICHLI, Zum rechtlichen Gehalt und zur Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips, in: ZSR 2007 I, 47 (zit. ZSR 2007 I); SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU), Umweltgutachten 2004, *Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern*, Baden-Baden, Juli 2004 (zit. Umweltgutachten 2004); SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU), Umweltgutachten 2012, *Verantwortung in einer begrenzten Welt*, Berlin, Juni 2012 (zit. Umweltgutachten 2012); NADJA SALZBORN, Das umweltrechtliche Kooperationsprinzip auf unionaler Ebene, Diss. München, Baden-Baden 2011 (zit. Kooperationsprinzip); MARKUS SCHEFER, Die Kerngehalte von Grundrechten, Geltung, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung, Bern 2001 (zit. Kerngehalte); GEORGES SPICHER, Erfahrungen der Zementindustrie, URP 2006, 57 (zit. URP 2006); VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT/HELEN KELLER (Hrsg.), *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2004 (zit. Name des Autors, Komm. USG); BEATRICE WAGNER PFEIFER, Rechtliche Aspekte der Reduktion von Treibhausgasemissionen im Unternehmen, in: URP 2014, 137 (zit. URP 2014); BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, *Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a.*, Zürich/St. Gallen, 2013 (zit. Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche); DIES., *Umweltrecht I*, Zürich 2009 (zit. Umweltrecht I); DIES., Zum Verhältnis von fachtechnischer Beurteilung und rechtlicher Würdigung im Verwaltungsverfahren, unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmungen im revidierten USG über umweltgefährdende Organismen, in: ZSR 1997 I, 433 (zit. ZSR 1997 I).

## **Amtliche Dokumente**

BAFU, Entwicklung der weltweiten Umweltauswirkungen der Schweiz, UW-1413-D, Bern 2014 (zit. Umweltauswirkungen); BAFU, Erläuterung zur Totalrevision der Technischen Verordnung über Abfälle TVA, Bern 10. Juli 2014 (zit. Totalrevision TVA); BAFU, Normenstrategie, Ein Beitrag zum Erhalt einer intakten Umwelt, zur nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen, zum Schutz vor Naturgefahren und Störfällen, UW-0725-D, Bern 2007 (zit. Normenstrategie); BUNDESRAT, Rechtsvergleichender Bericht vom 28. Mai 2014 zum Postulat 12.3980 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. Oktober 2012, Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen (zit. Rechtsvergleichender Bericht); BUNDESRAT, Botschaft vom 12. Februar 2014 zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Umweltschutzgesetzes), BBl 2014, 1817 (zit. Botschaft Grüne Wirtschaft).