

Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 29. Juni 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Ausgangslage.....	4
1.1. Entwicklung des Bundesrechts (aktueller Stand und offene Revisionen)	4
1.1.1. Verfassungs- und Gesetzesrecht	4
1.1.2. Verordnungsrecht	5
1.2. Kantonales Vollzugsrecht	6
2. Ziele und sachlicher Geltungsbereich der kantonalen Einführungsgesetzgebung	9
2.1. Ziele der Regelung	9
2.2. Sachlicher Geltungsbereich.....	10
2.2.1. Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (Vorschriften über Stoffe; Art. 39 des Entwurfs).....	10
2.2.2. Schall- und Laserverordnung	11
3. Projektorganisation.....	11
4. Inhalt der Einführungsgesetzgebung	11
4.1. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	11
4.1.1. Ausgangslage	11
4.1.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts.....	13
4.1.3. Weiterer Regelungsbedarf	16
4.2. Luftreinhaltung	16
4.2.1. Ausgangslage	16
4.2.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts.....	17
4.2.3. Weiterer Regelungsbedarf (Art. 27 des Entwurfs)	22
4.3. Lärmschutz.....	23
4.3.1. Ausgangslage	23
4.3.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts.....	24
4.4. Erschütterungen (Art. 34 des Entwurfs).....	27
4.4.1. Ausgangslage	27
4.4.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts.....	27
4.5. Nichtionisierende Strahlung (Art. 35 und 36 des Entwurfs).....	28
4.5.1. Ausgangslage	28
4.5.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts.....	29
4.6. Katastrophenschutz / Störfallvorsorge (Art. 37 und 38 des Entwurfs)	30
4.7. Organismen (Art. 40 des Entwurfs).....	31
4.7.1. Ausgangslage	31
4.7.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts.....	31
4.8. Abfälle	33
4.8.1. Ausgangslage	33
4.8.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts.....	34
4.8.3. Weiterer Regelungsbedarf	40
4.9. Belastete Standorte / Altlasten	43
4.9.1. Ausgangslage	43
4.9.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts.....	45
4.10. Bodenschutz	47
4.10.1. Ausgangslage	47
4.10.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts.....	47
4.11. Allgemeiner Regelungsbedarf	49

4.11.1.	Geltungsbereich (Art. 1 des Entwurfs)	49
4.11.2.	Bezeichnung der kantonalen Umweltschutzfachstelle und subsidiäre Vollzugszuständigkeit des Kantons (Art. 2 und 13 des Entwurfs).....	49
4.11.3.	Zusammenarbeit mit Bundesstellen und zuständigen Organen von Nachbarstaaten und Nachbarkantonen (Art. 3 des Entwurfs).....	49
4.11.4.	Regelung betreffend die gegenseitige Unterstützung von Kanton und Gemeinden sowie den Beizug der politischen Gemeinden bei der Erfüllung von Vollzugsaufgaben (Art. 4 des Entwurfs)	50
4.11.5.	Ermächtigung der Regierung zur Übertragung zusätzlicher Aufgaben an einzelne Gemeinden (Art. 5 Abs. 1 des Entwurfs).....	50
4.11.6.	Ermächtigung der Regierung zur Übertragung zusätzlicher Aufgaben an alle Gemeinden (Art. 5 Abs. 2 des Entwurfs)	50
4.11.7.	Vorschriften der Gemeinden (Art. 6 des Entwurfs).....	51
4.11.8.	Auslagerung von Vollzugsaufgaben an Dritte (Art. 7 Abs. 1 und 2 des Entwurfs)	51
4.11.9.	Ermächtigung des Kantons, auch im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden mit Dritten Vollzugsvereinbarungen abzuschliessen (Art. 7 Abs. 3 des Entwurfs).....	52
4.11.10.	Beteiligungen und Mitgliedschaften (Art. 8 des Entwurfs)	52
4.11.11.	Ermächtigung der Regierung zum Abschluss interkantonalen und internationaler Vollzugsvereinbarungen (Art. 9 des Entwurfs).....	52
4.11.12.	Ermächtigung der Vollzugsbehörden zur Herausgabe amtlicher Akten an die Behörden der Strafrechtspflege (Art. 10 des Entwurfs).....	53
4.11.13.	Gesetzliches Grundpfandrecht für Kosten von Ersatzvornahmen (Art. 11 des Entwurfs)	54
4.11.14.	Schadenwehr (Art. 12 des Entwurfs).....	54
4.11.15.	Vorbildfunktion der öffentlichen Hand (Art. 14 des Entwurfs)	54
4.11.16.	Gebühren	54
4.11.17.	Verfahrensvorschriften.....	55
4.11.18.	Strafbestimmungen (Art. 54 und 55 des Entwurfs).....	55
4.11.19.	Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts (Art. 56 bis 63 des Entwurfs).....	56
4.11.20.	Übergangsbestimmungen.....	56
5.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	56
6.	Genehmigung durch den Bund	57
7.	Personelle und finanzielle Auswirkungen.....	58
8.	Referendum	58
9.	Antrag	58
	Beilage: Konkordanztabelle Gesetzesentwurf – Botschaft.....	59
	Entwurf (Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung)	61

Zusammenfassung

Das eidgenössische Umweltschutzgesetz ist seit 1. Januar 1985 in Kraft. Ziel des Umweltschutzgesetzes ist es, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft zu erhalten. Zur Erreichung dieses Ziels regelt das Gesetz die Bereiche Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen, nichtionisierende Strahlung, umweltgefährdende Stoffe und Organismen, Abfallbewirtschaftung und Belastungen des Bodens.

Das Umweltschutzgesetz regelt die meisten Bereiche nur in den Grundzügen und delegiert zahlreiche, umfangreiche Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat. Bis heute hat der Bundesrat in einer Vielzahl von Verordnungen wichtige Bestimmungen zur Ausführung des Umweltschutzgesetzes erlassen.

Für den Erlass der Umweltschutzgesetzgebung ist aufgrund der Bundesverfassung in erster Linie der Bund zuständig, während der Vollzug im Wesentlichen Sache der Kantone ist. Soweit die Anwendung des eidgenössischen Umweltschutzrechts den Kantonen obliegt, sind ergänzende kantonale Vollzugsvorschriften nötig. Das kantonale Recht hat in erster Linie die Aufgabe, die notwendigen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen zu treffen, um den Vollzug des Bundesrechts sicherzustellen.

Kantonale Vollzugsvorschriften sind grundsätzlich in die Form eines Gesetzes zu kleiden. Weil der Bundesrat die auf das Umweltschutzgesetz gestützten Verordnungen nur schrittweise erlassen hat, wurde im Kanton St.Gallen bisher auf den Erlass eines kantonalen Einführungsgesetzes verzichtet. Der Vollzug des Bundesrechts wurde für die einzelnen Sachbereiche im Sinn einer Übergangslösung teilweise in Form von Grossratsbeschlüssen und in dazugehörigen Beschlüssen der Regierung sichergestellt.

Aufgrund der in den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten eingetretenen rasanten Rechtsentwicklung auf Bundesebene kamen zahlreiche neue Vollzugsaufgaben auf Kanton und Gemeinden zu. Die als Übergangslösung gedachten Grossratsbeschlüsse vermögen den an das kantonale Vollzugsrecht gestellten Anforderungen nicht mehr vollumfänglich zu genügen. Die unvollständige Regelung des Vollzugs des Umweltschutzrechts des Bundes schafft Rechtsunsicherheit und hinterlässt Lücken beim Vollzug. Mit dem Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung soll dieser unbefriedigende Zustand behoben werden. Für die Schaffung eines umfassenden Gesetzes sprechen nicht nur rechtsstaatliche Überlegungen, sondern auch Gründe der Wirksamkeit und der Einfachheit des Vollzugs. Eine umfassende Regelung in einem einzigen Gesetz gewährleistet einerseits Kohärenz und ist letztlich bürgerfreundlicher, denn es erlaubt dem Gesetzesadressaten besser, sich rasch einen Überblick über die geltenden kantonalen Umweltschutzvorschriften zu verschaffen.

Die vorgeschlagene Regelung knüpft grundsätzlich an der bestehenden Ordnung an. Bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und politischen Gemeinden ergeben sich kaum nennenswerte Verschiebungen. Als wesentliche Ausnahme zu nennen ist der Vollzug der Bestimmungen über belastete Standorte (Altlasten). Während heute Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte weitgehend den politischen Gemeinden obliegt, soll sie künftig Sache des Kantons sein.

Nebst der Regelung der Zuständigkeiten enthält das Gesetz eine Reihe weiterer Vorschriften, welche die wirksame Umsetzung des eidgenössischen Umweltschutzrechts sicherstellen und unterstützen. Das Bundesrecht regelt den Umweltschutz umfassend und in weiten Bereichen abschliessend. Auf den Erlass eigenständiger materieller Vorschriften kann daher weitgehend verzichtet werden.

Keine Bestimmungen enthält das eidgenössische Umweltschutzrecht in Bezug auf kurzfristige Emissionsbegrenzungsmaßnahmen zur Bekämpfung vorübergehender Smog- bzw. Inversionslagen. Im Einführungsgesetz soll nun für derartige Temporärmaßnahmen eine besondere gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Keine abschliessende Regelung enthält die eidgenössische Umweltschutzgesetzgebung auch im Bereich der Abfallentsorgung. Die bundesrechtliche Ordnung soll hier durch wenige kantonale Bestimmungen ergänzt werden, welche die umweltgerechte Entsorgung von Abfällen in Abfallanlagen sicherstellen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung.

1. Ausgangslage

1.1. Entwicklung des Bundesrechts (aktueller Stand und offene Revisionen)

1.1.1. Verfassungs- und Gesetzesrecht

Seit der Aufnahme eines Art. 24septies in die Bundesverfassung (AS 1971, 905) im Jahr 1971 verfügt der Bund auf dem Gebiet des Umweltschutzes über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Mit der Totalrevision der Bundesverfassung wurde die Bestimmung im Wesentlichen in Art. 74 der neuen Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) überführt.¹ Für den Erlass der Umweltschutzgesetzgebung ist aufgrund der Bundesverfassung in erster Linie der Bund zuständig, während der Vollzug zur Hauptsache den Kantonen obliegt.

Gestützt auf die Verfassungsbestimmung wurde das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [SR 814.01; abgekürzt USG]) geschaffen und auf den 1. Januar 1985 in Kraft gesetzt. Ziel des Umweltschutzgesetzes in der heute geltenden Fassung ist es, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft zu erhalten (Art. 1 Abs. 1 USG). Zur Erreichung dieses Ziels regelt das Gesetz diejenigen Bereiche, die zuvor auf Bundesebene nicht oder nur ungenügend geordnet waren. Es sind dies die Bereiche Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen, nichtionisierende Strahlung, umweltgefährdende Stoffe und Organismen, die Abfallbewirtschaftung und Belastungen des Bodens.

Seit dem 1. Januar 1985 wurde das Umweltschutzgesetz mehrfach angepasst:

- Im Jahr 1995 wurde es einer umfangreichen Teilrevision unterzogen. Die Änderung ist seit 1. Juli 1997 in Kraft. Schwerpunkte dieser Änderung bilden die neuen Regelungen über umweltgefährdende Organismen, die Totalrevision der Kapitel über die Abfälle und über Belastungen des Bodens sowie die Neuaufnahme von Bestimmungen über die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, über Lenkungsabgaben und über die Haftpflicht.
- Mit dem Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz [SR 814.91; abgekürzt GTG]), das seit 1. Januar 2004 in Kraft ist, wurde das Umweltschutzgesetz ein weiteres Mal teilrevidiert. Während das Gentechnikgesetz den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen zum Gegenstand hat, regelt das Umweltschutzgesetz den Umgang mit Organismen im Allgemeinen.
- Auf 1. August 2005 setzte der Bundesrat das neue Chemikalienrecht in Kraft. Dieses umfasst zunächst das Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz [SR 813.1; abgekürzt ChemG]), mit dem das Giftgesetz (AS 1972, 430) aufgehoben und das Umweltschutzgesetz geändert wurde. Das bestehende Konzept, nach welchem der Gesundheitsschutz und der Umweltschutz in gesonderten Erlassen geregelt sind, wird auf Gesetzesstufe zwar beibehalten. Hingegen wurde ein so genanntes «integrales» Verordnungsrecht geschaffen. Dies bedeutet, dass die erforderlichen gesundheits- und umweltrelevanten Bestimmungen auf Stufe Verordnung zusammengefasst und nicht mehr, wie dies früher der Fall war, der Umweltschutzteil in einer Stoffverordnung und der Gesundheitsschutzbereich in einer davon getrennten Giftverordnung (AS 1983, 1387) geregelt werden.

¹ Art. 74 BV lautet: «Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher. Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.»

- Aufgrund der Parlamentarischen Initiative Baumberger² wurde das Umweltschutzgesetz im Bereich Sanierung von belasteten Standorten geändert. Die von der Bundesversammlung beschlossenen neuen Bestimmungen³, die insbesondere die Finanzierung betreffen, traten am 1. November 2006 in Kraft.
- Ausgelöst durch die Parlamentarische Initiative Hofmann⁴ wurde u.a. das Umweltschutzgesetz im Bereich des Verbandsbeschwerderechts und der damit in engem Zusammenhang stehenden Umweltverträglichkeitsprüfung geändert. Die Gesetzesänderungen sind am 1. Juli 2007 in Kraft getreten. Ziel der Änderungen waren Vereinfachungen im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Einschränkungen des Verbandsbeschwerderechts.

1.1.2. Verordnungsrecht

Das Umweltschutzgesetz ist weitgehend ein Delegationsgesetz. Es regelt die meisten Bereiche nur in den Grundzügen und delegiert zahlreiche, umfangreiche Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat. Bis heute hat der Bundesrat in einer Vielzahl von Verordnungen wichtige Bestimmungen zur Ausführung des Umweltschutzgesetzes erlassen. Die wichtigsten sind in der Reihenfolge ihres Erlasses:

- Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1; abgekürzt LRV);
- Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41; abgekürzt LSV);
- Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (SR 814.011; abgekürzt UVPV);
- Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (SR 814.600; abgekürzt TVA);
- Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung) vom 27. Februar 1991 (SR 814.012; abgekürzt StFV);
- Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen vom 12. November 1997 (SR 814.018; abgekürzt VOCV);
- Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte vom 14. Januar 1998 (SR 814.620; abgekürzt VREG);
- Verordnung über Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998 (SR 814.12; abgekürzt VBBo);
- Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung) vom 26. August 1998 (SR 814.680; abgekürzt AltIV);
- Verordnung über den Umgang mit Organismen in geschlossenen Systemen (Einschliessungsverordnung) vom 25. August 1999 (SR 814.912; abgekürzt ESV);
- Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (SR 814.710; abgekürzt NISV);
- Verordnung über Getränkeverpackungen vom 5. Juli 2000 (SR 814.621; abgekürzt VGV);
- Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung) vom 18. Mai 2005 (SR 814.81; abgekürzt ChemRRV);
- Verordnung über den Verkehr mit Abfällen vom 22. Juni 2005 (SR 814.610; abgekürzt VeVA);
- Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen (Schall- und Laserverordnung) vom 28. Februar 2007 (SR 814.49; abgekürzt SLV);
- Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung) vom 10. September 2008 (SR 814.911; abgekürzt FrSV);
- Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten vom 26. September 2008 (SR 814.681; abgekürzt VASA).

² 98.451 Palv Baumberger Peter: Altlasten. Untersuchungskosten.

³ Art. 32b^{bis} sowie 32c bis 32e USG.

⁴ 02.436 Palv Hofmann Hans: Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts.

Mehrere dieser Verordnungen sind seit ihrer Inkraftsetzung – teils mehrfach – ergänzt oder geändert worden. Vereinzelt handelt es sich bei den aufgeführten Verordnungen um vollständige Neufassungen der ursprünglichen Erlasse⁵. Weitere Änderungen sind im Gang oder geplant. In den nächsten Jahren sind insbesondere die folgenden grösseren Revisionen vorgesehen:⁶

Bundesverordnung	Inhalt der vorgesehenen Regelung	geplantes Inkrafttreten
Einschliessungsverordnung	Anpassung aufgrund des Gentechnikgesetzes	2011
Technische Verordnung über Abfälle	Gesamtrevision	2012
Luftreinhalte-Verordnung	Anpassung der Emissionsbegrenzungen an den Stand der Technik	Zeitpunkt offen

Schliesslich ist auch geplant, eine Erschütterungsverordnung zu erlassen.

1.2. Kantonales Vollzugsrecht

Nach Art. 74 Abs. 3 BV sind die Kantone für den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält. In Beachtung dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe weist Art. 36 in Verbindung mit Art. 41 USG den Gesetzesvollzug in ganz entscheidendem Umfang den Kantonen zu. Damit ist gleichzeitig die Verpflichtung der Kantone verbunden, die erforderlichen organisatorischen, rechtlichen und personellen Massnahmen zu treffen, um das Gesetz zu vollziehen. Soweit die Anwendung des Umweltschutzrechts des Bundes den Kantonen obliegt, sind ergänzende kantonale Vollzugsvorschriften nötig. Diese sind nach Art. 67 der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1) grundsätzlich in die Form eines Gesetzes zu kleiden.

Das Bundesrecht regelt den Umweltschutz umfassend und in weiten Bereichen abschliessend. Somit verbleibt den Kantonen kaum Raum für eigenständige materielle Vorschriften, weshalb auf deren Erlass weitgehend zu verzichten ist. Das kantonale Recht hat in erster Linie die Aufgabe, die notwendigen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen zu treffen, um den Vollzug des Bundesrechts sicherzustellen.

Weil der Bundesrat die auf das Umweltschutzgesetz gestützten Verordnungen nur schrittweise erlassen hat, wurde im Kanton St.Gallen bisher auf den Erlass eines Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (Einführungsgesetz, abgekürzt EG zum USG) verzichtet. Der Vollzug des Bundesrechts wurde für die einzelnen Sachbereiche im Sinn einer Übergangslösung teilweise in Form von Grossratsbeschlüssen und in dazugehörigen Beschlüssen der Regierung sichergestellt. In der Reihenfolge ihres Erlasses sind dies:

⁵ So löste die Verordnung über den Verkehr mit Abfällen die Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen ab, und die Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung ersetzte die Verordnung über umweltgefährdende Stoffe (Stoffverordnung).

⁶ Vgl. Übersicht der Abteilung Recht im Bundesamt für Umwelt «Laufende und geplante Rechtsetzung 2008-2013»; Stand: 18. März 2008.

Kantonal erlass	In Vollzug seit	Zugehörige(r) Bundeserlass(e)
Grossratsbeschluss über Luftreinhalte-massnahmen (sGS 672.32; abgekürzt GRB-LR) Regierungsratsbeschluss über die Bezeichnung der zuständigen Stelle des Staates für den Vollzug des GRB über Luftreinhalte-massnahmen (sGS 672.33) Regierungsratsbeschluss zum Grossratsbeschluss über Luftreinhalte-massnahmen (sGS 672.351; abgekürzt RRB zum GRB-LR)	8. Januar 1987 20. Januar 1987 1. Juli 1994	Luftreinhalte-Verordnung
Grossratsbeschluss über den Lärmschutz (sGS 672.43; abgekürzt GRB-LS) Regierungsratsbeschluss über die Bezeichnung der zuständigen Stellen des Staates für den Vollzug der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (sGS 672.431) Regierungsratsbeschluss zum Grossratsbeschluss über den Lärmschutz (sGS 672.432; abgekürzt RRB zum GRB-LS)	1. Januar 1991 1. Januar 1991 1. Juli 1994	Lärmschutz-Verordnung
Grossratsbeschluss über umweltgefährdende Stoffe und Anlagen (sGS 672.53; abgekürzt GRuSA) Regierungsbeschluss über umweltgefährdende Stoffe und Anlagen (sGS 672.531, abgekürzt RuSA)	1. Januar 1990 1. Mai 1996 1. Januar 2008 (Änderung) 1. Januar 1990 1. Januar 2008	– Verordnung über den Verkehr mit Abfällen – Verordnung über Belastungen des Bodens – Störfallverordnung
Grossratsbeschluss über regionale Sammelstellen für Kleinmengen von Sonder- und Giftabfällen aus Publikumsprodukten des Kleinverkaufs (sGS 672.63) Regierungsbeschluss über Sonder- und Giftabfälle für regionale Sammelstellen (sGS 672.533)	1. Juli 1996 1. Januar 1991	– Ehemalige Giftgesetzgebung (nicht mehr in Kraft) – Art. 8 der Technischen Verordnung über Abfälle

Kantonaler Erlass	In Vollzug seit	Zugehörige(r) Bundeserlass(e)
Grossratsbeschluss über die Umweltverträglichkeitsprüfung (sGS 672.1; abgekürzt GRB UVP)	1. Juli 1996	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung
Regierungsbeschluss zum Grossratsbeschluss über die Umweltverträglichkeitsprüfung (sGS 672.11; abgekürzt RRB zum GRB UVP)	1. Juli 1996	

Gemäss Absicht von Regierung und Kantonsrat sollten die Grossratsbeschlüsse und die dazugehörigen Regierungsbeschlüsse zu den einzelnen Verordnungen des Bundesrates so lange gelten, bis ein umfassendes Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung geschaffen wird.⁷

Ausserhalb der kantonalen Umweltschutzgesetzgebung ist der Vollzug folgender Verordnungen geregelt:

Bundesverordnung	In Kraft seit	Vollzugsregelung im kantonalen Recht
Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung	1. August 2005	Vollzug im Einführungsgesetz zur eidgenössischen Chemikaliengesetzgebung (sGS 672.5; abgekürzt EG zur ChemG) und in der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Chemikaliengesetzgebung (sGS 672.51; abgekürzt V zum EG zur ChemG) geregelt
Schall- und Laserverordnung	1. Mai 2007	Vollzug im Gesundheitsgesetz (sGS 311.1; abgekürzt GesG) geregelt

Noch nicht bzw. noch nicht vollständig ist der Vollzug folgender Verordnungen geregelt:

Bundesverordnung	In Kraft seit	teilweise Vollzugsregelung im kantonalen Recht
Technische Verordnung über Abfälle	1. Februar 1991	Vollzug teilweise im Einführungsgesetz zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz [sGS 752.1, abgekürzt EG zum GSchG] (Teilregelung des Bereichs Siedlungsabfälle) und im Baugesetz [sGS 731.1, abgekürzt BauG] (Teilregelung des Bereichs Bauabfälle) geregelt.

⁷ Vgl. dazu ABl 1986, 1478 ff.; ABl 1990, 189 ff.; ABl 1988, 1954 ff.; ABl 1994, 2367 ff.

Bundesverordnung	In Kraft seit	teilweise Vollzugsregelung im kantonalen Recht
Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen	1. Januar 1998	–
Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung von elektrischen und elektronischen Geräten	1. Juli 1998	–
Altlasten-Verordnung	1. Oktober 1998	Vollzug teilweise im Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2; abgekürzt GSchVG) geregelt
Einschliessungs-Verordnung	1. November 1999	–
Verordnung über den Schutz vor nktionisierender Strahlung	1. Februar 2000	–
Verordnung über Getränkeverpackungen	1. Januar 2001	–
Freisetzungs-Verordnung	1. Oktober 2008	–
Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten	1. Januar 2009	–

Aufgrund der in den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten eingetretenen rasanten Rechtsentwicklung auf Bundesebene kamen zahlreiche neue Vollzugsaufgaben auf Kanton und Gemeinden zu. Die als Übergangslösung gedachten Grossratsbeschlüsse vermögen den an das kantonale Vollzugsrecht gestellten Anforderungen nicht mehr vollumfänglich zu genügen. Die unvollständige Regelung des Vollzugs des Umweltschutzrechts des Bundes schafft Rechtsunsicherheit und hinterlässt Lücken beim Vollzug. Der grösste Regelungsbedarf besteht aus heutiger Sicht in Bezug auf den Vollzug der eidgenössischen Vorschriften über Altlasten, Abfälle, nktionisierende Strahlung sowie umweltgefährdende Organismen.

2. Ziele und sachlicher Geltungsbereich der kantonalen Einführungs-gesetzgebung

2.1. Ziele der Regelung

Ziel ist es, in erster Linie die beim Vollzugsrecht zum eidgenössischen Umweltschutzrecht und damit teilweise auch beim Vollzug selbst bestehenden Lücken zu schliessen. Künftig soll grund-

sätzlich darauf verzichtet werden, den Vollzug der einzelnen Sachbereiche sektoriell zu regeln. Auf Gesetzesstufe ist vielmehr eine Regelung in einem einzigen Erlass, einem umfassenden Einführungsgesetz, zu schaffen. Dafür sprechen nicht nur rechtsstaatliche Überlegungen, sondern auch Gründe der Wirksamkeit und der Einfachheit des Vollzugs. Eine umfassende Regelung in einem einzigen Gesetz gewährleistet einerseits Kohärenz und ist letztlich bürgerfreundlicher, denn es erlaubt dem Gesetzesadressaten besser, sich rasch einen Überblick über die geltenden kantonalen Umweltschutzvorschriften zu verschaffen. Dieses Vorgehen entspricht auch der schriftlichen Antwort der Regierung vom 6. November 2007 auf die Interpellation 51.07.64 «Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung».

Die Regierung liess sich bei der Erarbeitung des Gesetzes von folgenden Zielen und Grundsätzen leiten:

- In erster Linie sind Zuständigkeiten, Organisation und Verfahren zu regeln; auf materielles Umweltschutzrecht soll weitgehend verzichtet werden; soweit zur Schliessung wichtiger Regelungslücken im Bundesrecht erforderlich, ist der Erlass materieller Vorschriften, insbesondere im Bereich der Abfallbewirtschaftung, zu prüfen.
- Die Regelungen sind unter grösstmöglicher Berücksichtigung von Sachzusammenhängen mit bestehenden Aufgaben und mit Blick auf die Koordination der Verfahren zu erarbeiten. Zu berücksichtigen sind dabei auch kantonale Zuständigkeiten in andern Sachbereichen, etwa im Gewässerschutz, im Feuerschutz und im Arbeitnehmerschutz.
- Dem Subsidiaritätsprinzip soll im Rahmen des bundesrechtlich Zulässigen Rechnung getragen werden.
- Die mit dem geltenden Vollzugsrecht gesammelten Erfahrungen sind angemessen zu berücksichtigen.

Die Zuständigkeiten für einen bestimmten Sachbereich sollen nicht aufgeteilt werden, sondern jeweils alle Vollzugsaufgaben wie Beurteilung im Bewilligungsverfahren, Überwachung und Kontrolle sowie Sanierung umfassen.

2.2. Sachlicher Geltungsbereich

Im Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung soll der Vollzug der unter Ziff. 1.1. aufgeführten Erlasse des Bundes geregelt werden. Davon ausgenommen sind folgende Regelungsbereiche:

2.2.1. *Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (Vorschriften über Stoffe; Art. 39 des Entwurfs)*

Vorschriften über Stoffe enthalten sowohl das USG (Art. 26 bis 29) als auch das auf den 1. August 2005 in Kraft gesetzte Chemikaliengesetz.

Die Vollzugsaufgaben nach der aufgehobenen Stoffverordnung haben ihre Grundlage heute im Wesentlichen in der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung. Zur Regelung des kantonalen Vollzugs wurden das Einführungsgesetz zur eidgenössischen Chemikaliengesetzgebung und die Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Chemikaliengesetzgebung geschaffen. In den beiden Erlassen, die seit 1. Januar 2008 angewendet werden, ist auch der Vollzug der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung geregelt.

Nach Art. 1 Abs. 1 EG zur ChemG ist grundsätzlich der Kanton für den Vollzug der eidgenössischen Chemikaliengesetzgebung zuständig. Allerdings hat der Gesetzgeber mit Art. 2 EG zur ChemG den politischen Gemeinden gewisse Aufgaben beim Vollzug der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung anvertraut. Sie haben die Vorschriften in den Anhängen zur Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung über Verbote bei der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (ausgenommen an National- und an Kantonsstrassen sowie an Gleisanlagen), über Verwendung von Holzschutzmitteln, über Einschränkungen bei der Verwendung von stickstoffhaltigem und flüssigem Dünger und Verbote bei der Verwendung von Dünger und über Verwendung von Auftaumitteln im öffentlichen Winterdienst (ausgenommen an National- und an Kantonsstras-

sen) zu vollziehen. Die kantonalen Aufgaben vollzieht grundsätzlich das Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz (Art. 1 V zum EG zur ChemG). Nach Art. 2 V zum EG zur ChemG ist das Amt für Umwelt und Energie (AFU) indessen kantonale Behörde für den Vollzug der Vorschriften über Dünger (Bst. a) und vollzieht die eidgenössischen Vorschriften über Verbote bei schadstoffhaltigen Kondensatoren und Transformatoren (Bst. b) sowie über den Umgang mit Abfällen halogenerter Lösungsmittel (Bst. c). Für den Vollzug der eidgenössischen Verordnung über die Fachbewilligung für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft und im Gartenbau ist die Fachstelle Pflanzenschutz des landwirtschaftlichen Zentrums St.Gallen zuständig (Art. 3 V zum EG zur ChemG), für den Vollzug der Verordnung über die Fachbewilligung für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Waldwirtschaft das Kantonsforstamt (Art. 4 V zum EG zur ChemG).

Es besteht keine Veranlassung, an der neuen, im EG zur ChemG und der dazugehörigen Verordnung festgelegten Aufgabenteilung Änderungen vorzunehmen. Der Regelungsbereich soll auch nicht Teil des EG zum USG werden, sondern integral im EG zur ChemG verbleiben (vgl. Art. 39 des Entwurfs).

2.2.2. Schall- und Laserverordnung

Die Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen (Schall- und Laserverordnung) ist seit 1. April 1996 in Kraft und wurde im Jahr 2007 vollständig überarbeitet. Sie soll das Publikum von Veranstaltungen in Discos, Konzertsälen, Kinos, Laserdromes usw. sowie im Freien vor schädlichen Schalleinwirkungen und Laserstrahlen schützen (Art. 1 und 2 Abs. 1 SLV).

Der Vollzug der Schall- und Laserverordnung ist im Gesundheitsgesetz geregelt. Nach Art. 53bis GesG ist er Sache der Gemeinden. Die vorgesehene Regelung im Gesundheitsgesetz ist sachlich gerechtfertigt, weil ein Verstoß gegen die Schall- und Laserverordnung direkt die Gesundheit von Menschen schädigt (Hör- und Sehschäden). Sie zielt zudem in erster Linie auf den Schutz des Publikums und der Arbeitnehmenden und nicht der Umgebung ab. Die Vollzugszuständigkeit bei den politischen Gemeinden zu belassen, ist zudem sachlich richtig: Die Gemeindebehörden können den Vollzug zum einen als Baubewilligungsbehörde (Neubauten und Umnutzungen von Discotheken usw.) und zum andern aufgrund ihrer räumlichen Nähe und den damit verbundenen Kenntnissen über einzelne Veranstaltungen am wirkungsvollsten sicherstellen. Die geltende Regelung im Gesundheitsgesetz soll daher belassen werden.

3. Projektorganisation

Zur Vorbereitung der Vorlage setzte die Regierung eine Projektgruppe ein. Diese setzte sich aus Mitarbeitenden der Verwaltung, zwei Vertretern der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), zwei Mitarbeitenden von Gemeindeverwaltungen, dem Präsidenten des KMU-Forums und einem Vertreter der Umweltorganisationen zusammen. Auf der Grundlage einer vorläufigen Lösungsabsicht der Regierung ermittelte die Projektgruppe den Regelungsbedarf und beriet anschliessend den vorliegenden Gesetzesentwurf.

4. Inhalt der Einführungsgesetzgebung

4.1. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

4.1.1. Ausgangslage

a) Allgemeines

Die Grundidee der UVP ist es, bei der Planung und Projektierung bestimmter Anlagen die rechtlich massgeblichen Umweltauswirkungen möglichst früh und umfassend zu berücksichtigen. Die UVP soll so eine vorgängige Kontrolle sicherstellen, solange über das Vorhaben noch

nicht entschieden ist. Mit der UVP sind neben ökologischen auch ökonomische Aspekte verbunden. Sowohl aus betriebs- als auch aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es sinnvoll, bereits während der Projektierung einer Anlage die Anliegen des Umweltschutzes zu berücksichtigen. Eine nachträgliche Änderung oder Anpassung eines Projekts aus Gründen des Umweltschutzes verursacht demgegenüber oft erhebliche Mehrkosten.

Bevor eine Behörde über Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, welche die Umwelt erheblich belasten können, prüft sie möglichst früh deren Umweltverträglichkeit. Dabei fügt sich die UVP in bestehende Entscheidungsverfahren ein, stellt mithin kein zusätzliches, selbständiges Verfahren dar. Insofern erscheint die UVP als eine besondere Form der Sachverhaltsermittlung: Die mit der Sache befasste Behörde soll möglichst aufgeklärt über die Planung, Errichtung oder Änderung einer Anlage entscheiden können. Im Weiteren beinhaltet die Pflicht zur Durchführung einer UVP keine zusätzlichen inhaltlichen Anforderungen hinsichtlich der Bewilligungsfähigkeit eines Vorhabens; für UVP-pflichtige und für anderen Anlagen gelten dieselben materiellen Anforderungen.

b) Bundesrecht

Die UVP wird in ihren Grundzügen in den Art. 10a bis 10d USG geregelt. Bevor eine Behörde über Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, welche die Umwelt erheblich belasten können, prüft sie deren Umweltverträglichkeit; der Bundesrat bezeichnet diese Anlagen (Art. 10a Abs. 3 USG). Grundlage der UVP ist ein Umweltverträglichkeitsbericht, für dessen Erstellung der Gesuchsteller zu sorgen hat. Der Bericht muss sich zum Ausgangszustand, zum Vorhaben und zur voraussichtlich verbleibenden Belastung für die Umwelt äussern (Art. 10b Abs. 1 und 2 USG). Der Bericht wird von der Umweltschutzfachstelle beurteilt (Art. 10c Abs. 1 USG) und kann von jedermann eingesehen werden, sofern nicht überwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen (Art. 10d USG).

Die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung enthält nähere Bestimmungen zu Gegenstand und Inhalt der Prüfung sowie zu den Verfahrensgrundsätzen. Sie regelt die Anforderungen an den Umweltverträglichkeitsbericht, regelt die Beurteilung des Berichts durch die Umweltschutzfachstelle, legt die Aufgaben der zuständigen Behörde fest und regelt die Koordination mit anderen Bewilligungen. Wie erwähnt, ist die UVP nicht als zusätzliches, selbständiges Bewilligungsverfahren ausgestaltet. Vielmehr fügt sie sich in das bestehende Verfahren ein (vgl. Art. 5 Abs. 1 UVPV). Ein selbständig anfechtbarer Entscheid über die Umweltverträglichkeit ergeht demzufolge nicht. Das Ergebnis der UVP wird von der zuständigen Behörde in ihrem Entscheid über das Gesuch im massgeblichen Verfahren berücksichtigt (Art. 19 UVPV).

Im Anhang zur UVPV sind jene Anlagen aufgeführt, die der Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 10a ff. USG unterliegen (Art. 1 UVPV). Kriterium für die UVP-Pflicht ist der Anlagentyp, bisweilen ergänzt durch Schwellenwerte. Der Katalog ist abschliessend.

c) Kantonales Recht

Der Vollzug der eidgenössischen Vorschriften über die UVP wird im Grossratsbeschluss über die Umweltverträglichkeitsprüfung geregelt. Im GRB UVP werden die zuständige Behörde und das massgebliche Verfahren festgelegt. Darüber hinaus enthält der GRB UVP Vorschriften über den Einbezug des kantonalen Umweltschutzrechts (Art. 4), die Bekanntmachung der öffentlichen Auflage (Art. 5) sowie des Entscheids und der dazugehörigen Unterlagen (Art. 6), die Umweltschutzfachstelle (Art. 7) und die Koordination mit Entscheiden über Staatsbeiträge (Art. 8).

In Ausführung des GRB UVP wird im Regierungsbeschluss zum Grossratsbeschluss über die Umweltverträglichkeitsprüfung zunächst das AFU als kantonale Umweltschutzfachstelle bezeichnet (Art. 1). Der RRB zum GRB UVP enthält darüber hinaus Bestimmungen über die Zusammenarbeit der weiteren am Verfahren beteiligten Verwaltungsstellen (Art. 3 und 4) und legt die Fristen für die Arbeit der Umweltschutzfachstelle fest (Art. 2).

4.1.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts

a) Bezeichnung von zuständiger Behörde und massgeblichem Verfahren (Art. 15 und 16 des Entwurfs)

Die Vollzugsaufgabe der Kantone im Rahmen von Art. 10a bis 10d USG und der UVPV besteht zur Hauptsache in der Durchführung der UVP, soweit sie nicht dem Bund vorbehalten ist. Voraussetzung hierfür ist die Bestimmung der zuständigen Behörde und des massgeblichen Verfahrens.

Soweit nicht Bundesbehörden für die Durchführung der UVP zuständig sind, ist das massgebliche Verfahren im kantonalen Recht festzulegen.⁸ Im geltenden GRB UVP sind zuständige Behörde und massgebliches Verfahren durch allgemeine Umschreibung und nicht durch eine Aufzählung entsprechend der Liste der UVP-pflichtigen Anlagen im Anhang zur UVPV festgelegt.

Der Bericht über die Umweltverträglichkeit (UVB) muss öffentlich aufgelegt werden. Dementsprechend wird im geltenden Grossratsbeschluss an das Verfahren angeknüpft, in dem eine öffentliche Auflage des Vorhabens stattfindet.⁹ Wird das Vorhaben in mehreren Verfahren öffentlich aufgelegt, wird die Umweltverträglichkeit im ersten Verfahren geprüft, das eine umfassende Prüfung ermöglicht.¹⁰ Hinsichtlich der zuständigen Behörde legt Art. 2 GRB UVP fest, dass die Behörde des Staates die Umweltverträglichkeit prüft, wenn der Staat das Vorhaben öffentlich auflegt, die Gemeindebehörde in den übrigen Fällen. Aufgabe des Kantons ist die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung u.a. bei Hauptstrassen, die mit Bundeshilfe ausgebaut werden, bei grösseren Wasserkraftwerken und bei Bootshäfen mit mehr als 100 Bootsplätzen in Seen bzw. 50 Bootsplätzen in Fliessgewässern. Auf der Stufe der politischen Gemeinde ist das Baubewilligungsverfahren, gegebenenfalls ein Sondernutzungsplanverfahren,¹¹ für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung massgeblich.

Im GRB UVP sind mehrstufige UVP-Verfahren im Sinn von Art. 6 UVPV nicht vorgesehen. Sofern die Mehrstufigkeit nicht vom Bundesrecht vorgegeben ist, wird die UVP demgemäss in einem einzigen Verfahren durchgeführt. Massgebend ist entsprechend Art. 5 Abs. 3 Satz 2 UVPV das Verfahren, das eine *frühzeitige* und *umfassende* Prüfung ermöglicht.

Diese Regelung hat sich bewährt. Im Gegensatz zur Auflistung des massgeblichen Verfahrens je Anlagentyp hat die geltende Lösung den Vorteil, dass sie mehr Flexibilität bei der sachgerechten Festlegung des massgeblichen Verfahrens, insbesondere bei der Wahl zwischen Sondernutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren, bietet. Auch in Bezug auf die Einstufigkeit des Verfahrens drängt sich keine Änderung auf. Im Einführungsgesetz soll die geltende Regelung daher übernommen werden.

b) Bezeichnung der Umweltschutzfachstelle und Behandlungsfristen (Art. 2, 20 und 21 des Entwurfs)

Nach Art. 10c Abs. 1 USG beurteilen die Umweltschutzfachstellen die Voruntersuchung und den Bericht über die Umweltverträglichkeit (UVB) und beantragen der für den Entscheid zuständigen Behörde die zu treffenden Massnahmen. Grundsätzlich wirkt im UVP-Verfahren vor kantonalen Behörden die kantonale Fachstelle und im UVP-Verfahren vor Bundesbehörden das BAFU mit. In der UVPV werden die Aufgaben der Fachstelle näher umschrieben. Diese begutachtet zunächst das Pflichtenheft für die Erstellung des UVB, das der Gesuchsteller aufgrund der Voruntersuchung vorbereitet hat.¹² Werden in der Voruntersuchung die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und die Umweltschutzmassnahmen abschliessend ermittelt

⁸ Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist in bestehende Verfahren zu integrieren.

⁹ Vgl. Art. 2 Abs. 1 GRB UVP.

¹⁰ Vgl. auch die Vorgabe nach Art. 5 Abs. 3 UVPV.

¹¹ Überbauungs-, Gestaltungs-, Abbau- oder Deponieplanverfahren nach dem Baugesetz.

¹² Vgl. Art. 10b Abs. 3 in Verbindung mit Art. 10c Abs. 1 USG sowie Art. 8 Abs. 2 UVPV.

und dargestellt, gilt die Voruntersuchung als Bericht.¹³ Nach Einreichung des UVB durch den Gesuchsteller untersucht die Fachstelle, ob die für die Prüfung erforderlichen Angaben im Bericht nach Art. 10b Abs. 2 USG sowie Art. 9 UVPV vollständig und richtig sind. Stellt sie Mängel fest, beantragt sie der zuständigen Behörde, vom Gesuchsteller ergänzende Abklärungen zu verlangen oder Experten beizuziehen. Sie beurteilt, ob die geplante Anlage den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht und teilt das Ergebnis ihrer Beurteilung der zuständigen Behörde mit; wenn nötig beantragt sie Auflagen und Bedingungen.¹⁴

Der Umweltschutzfachstelle kommt im Rahmen des UVP-Verfahrens eine massgebliche Rolle zu. Ihre Aufgaben sind vielfältig und anspruchsvoll. Im Unterschied zur Verfahrensordnung vor dem Jahr 1996 legt der GRB UVP daher fest, dass eine Fachstelle des Kantons die Aufgaben der kantonalen Umweltschutzfachstelle in allen Verfahren wahrnimmt, die vor kantonalen oder gemeindlichen Stellen durchgeführt werden. Eine Bestimmung, wonach die Regierung die Aufgaben der Umweltschutzfachstelle auf Antrag durch Verordnung der politischen Gemeinde hätte übertragen können, lehnte der Kantonsrat ab.

Nach Art. 7 GRB UVP bezeichnet die Regierung die Umweltschutzfachstelle und regelt die Zusammenarbeit mit anderen Stellen durch Verordnung. Die Regierung bezeichnete in Art. 1 RRB zum GRB UVP das AFU als Umweltschutzfachstelle.

Für die Tätigkeiten der Umweltschutzfachstelle gelten Fristen. Für Projekte, die von einer kantonalen Behörde geprüft werden, bestimmen die Kantone, innert welcher Fristen die kantonale Umweltschutzfachstelle das Pflichtenheft bzw. den Bericht beurteilt.¹⁵ Nach Art. 2 Abs. 1 RRB zum GRB UVP nimmt das AFU innert zweier Monate zum Pflichtenheft Stellung (Bst. a) und beurteilt den Bericht über die Umweltverträglichkeit innert fünf Monaten (Bst. b).

Die Übertragung der Aufgaben der Umweltschutzfachstelle an eine kantonale Stelle (AFU) hat sich bewährt; es soll daran festgehalten werden. Die Fristen sollen aufgrund des engen Sachzusammenhangs künftig in der Verordnung über Verfahrenskoordination und Fristen in Bausachen (sGS 731.21; abgekürzt VKoV) geregelt werden.

c) Publikation (Art. 18 und 19 des Entwurfs)

Die zuständige Behörde hat dafür zu sorgen, dass der Bericht vor dem Entscheid über die Umweltverträglichkeit öffentlich zugänglich ist (Art. 15 Abs. 1 UVPV). Gegen alle Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden über Anlagen, für die eine UVP erforderlich ist, steht auch den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen das Beschwerderecht zu (Art. 55 bis Art. 55e USG). Nach Art. 55a Abs. 1 USG sind den beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen Verfügungen betreffend UVP-pflichtiger Vorhaben durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan zu eröffnen. Sieht das Bundesrecht oder das kantonale Recht vor, dass vor dem Erlass der Verfügung ein Einspracheverfahren durchgeführt wird, sind diese Organisationen nur beschwerdeberechtigt, wenn sie sich an diesem Einspracheverfahren als Partei beteiligt haben (Art. 55b Abs. 2 USG). UVP-pflichtige Vorhaben haben sodann häufig Auswirkungen, die über die Gemeindegrenzen hinausreichen, womit auch ein grösserer Kreis von Betroffenen beschwerdeberechtigt sein kann. Dementsprechend genügt es nicht, wenn die öffentliche Auflage für ein Vorhaben nur im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde bekanntgemacht wird. Vielmehr muss nach Art. 5 GRB UVP die amtliche Bekanntmachung der öffentlichen Auflage zusätzlich im kantonalen Amtsblatt erfolgen. In der Publikation ist darauf hinzuweisen, dass auch der Bericht über die Umweltverträglichkeit eingesehen werden kann (Art. 15 Abs. 4 UVPV).

¹³ Art. 8a Abs. 1 UVPV.

¹⁴ Vgl. Art. 13 UVPV.

¹⁵ Vgl. Art. 8a Abs. 2, Art. 12a Abs. 1 und Art. 12b Abs. 1 UVPV.

Weil dem Einsprecher bzw. der Einsprecherin der Einspracheentscheid direkt zu eröffnen ist (Art. 25 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1), ist die Veröffentlichung des Berichts, der Beurteilung der Umweltschutzfachstelle, des Ergebnisses einer allfälligen Anhörung des Bundesamtes sowie des Entscheids im Sinn von Art. 20 Abs. 1 UVPV mit Blick auf die Wahrung der Beteiligtenrechte im Kanton St.Gallen nicht erforderlich. Die Veröffentlichung soll lediglich das *Einsichtsrecht der Öffentlichkeit* nach Art. 10d USG gewährleisten. Weil das st.gallische Recht eine Publikation des Entscheids und somit eine entsprechende Auflagefrist nicht kennt, können die Unterlagen nach der subsidiär geltenden bundesrechtlichen Regelung während 30 Tagen eingesehen werden (Art. 20 Abs. 2 UVPV). Die Veröffentlichung hat nach Art. 6 GRB UVP – wie die öffentliche Auflage – im Publikationsorgan der politischen Gemeinde und im kantonalen Amtsblatt zu erfolgen.

In Art. 6 GRB UVP ist – in Anlehnung an die vor der Revision der UVPV vom 5. September 1995 geltende Fassung des Art. 20 Abs. 1 UVPV – nur von Entscheid und Bericht die Rede. Die Publikationsvorschrift ist an Art. 20 Abs. 1 UVPV in seiner neuen Fassung anzupassen, wonach neben Bericht und Entscheid auch die Beurteilung der Umweltschutzfachstelle sowie die Ergebnisse einer allfälligen Anhörung des BAFU eingesehen werden können. Im Übrigen hat sich die kantonale Publikationsregelung bewährt und soll in das Einführungsgesetz überführt werden.

d) UVP im grenzüberschreitenden Rahmen (Art. 22 des Entwurfs)

Das von der Schweiz ratifizierte UNO/ECE-Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) verpflichtet die Vertragsstaaten (wozu neben der Schweiz alle Mitglieder der EU gehören), für die in seinem Anhang I aufgelisteten Projekte eine UVP durchzuführen, wenn die Projektverwirklichung voraussichtlich erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen zur Folge hat. Zweck des Übereinkommens ist sicherzustellen, dass bei der Planung von solchen Anlagen die Ursprungspartei (d.h. das Land, in dessen Zuständigkeitsbereich eine Anlage geplant und bewilligt wird) eine UVP durchführt und die betroffenen Parteien (d.h. die Staaten, die von den grenzüberschreitenden Auswirkungen der geplanten Anlage betroffen werden) informiert und konsultiert. Das Übereinkommen enthält u.a. detaillierte Vorschriften über die entsprechenden Informations- und Konsultationsverfahren.

Im Rahmen der vom Bundesrat auf 1. Dezember 2008 in Kraft gesetzten Änderung der UVPV wurde ein neuer Art. 6a aufgenommen. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung ist bei ausländischen Vorhaben, die Auswirkungen auf die Schweiz haben, für die Ausübung der Rechte und Pflichten nach der Espoo-Konvention, soweit sie nicht dem BAFU obliegt, die zuständige Behörde nach Art. 5 Abs. 1 UVPV, die in der Schweiz über das Vorhaben entscheiden würde, zuständig. Ist die zuständige Behörde nach Art. 5 Abs. 1 UVPV eine kantonale Behörde, können die Kantone eine andere Zuständigkeit festlegen. Umgekehrt nimmt die Behörde nach Art. 5 Abs. 1 UVPV die Rechte und Pflichten der Schweiz als Ursprungspartei wahr, soweit nicht das kantonale Recht eine andere Zuständigkeit festlegt (Abs. 2).

Im Kanton St.Gallen ist mehrheitlich eine Gemeindebehörde zuständige Behörde nach Art. 5 Abs. 1 UVPV. Bei ausländischen Vorhaben mit erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen (vgl. Art. 6a Abs. 1 UVPV) können mehrere Gemeinden betroffen sein. Zudem kann strittig sein, welche Gemeinden konkret betroffen sind. In diesen Fällen kann u.U. eine klare Zuordnung der genannten Rechte und Pflichten zu einer gemeindlichen Behörde nicht vorgenommen werden. Aus diesen Gründen ist es zweckmässiger, die Ausübung der Rechte und Pflichten einer kantonalen Stelle (beispielsweise AFU) zu übertragen. Eine solche ist im Einführungsgesetz bzw. in der Verordnung zu bezeichnen. Für den umgekehrten Fall, in dem der Kanton Ursprungspartei ist, ist eine solche Konzentration der Zuständigkeit bei einer kantonalen Behörde nicht erforderlich.

4.1.3. Weiterer Regelungsbedarf

a) Einbezug kantonalen Rechts in die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 17 des Entwurfs)

Nach Art. 3 UVPV in der vor dem 1. Dezember 2008 geltenden Fassung wird bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit festgestellt, ob das Projekt den *bundesrechtlichen* Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht. Dazu gehören nebst dem eidgenössischen Umweltschutzgesetz auch die Vorschriften, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd und die Fischerei betreffen. Das kantonale Umweltschutzrecht wurde von dieser Bestimmung nicht erfasst. Art. 4 GRB UVP übernahm diese Funktion. Der sachliche Geltungsbereich wurde im gleichen Umfang abgegrenzt wie beim Bundesrecht (vgl. Art. 3 UVPV). Zum kantonalen Umweltschutzrecht gehören beispielsweise die Vorschriften der Naturschutzverordnung (sGS 671.1), aber auch kommunale Schutzverordnungen nach Art. 99 Abs. 3 BauG. Art. 10a Abs. 2 und Art. 10b Abs. 2 USG schränken wie schon deren Vorläuferbestimmung, Art. 9 USG in der vor dem 1. Juli 1997 geltenden Fassung, die UVP nicht auf die bundesrechtlichen Vorschriften ein. Mit der Änderung der UVPV wurde nun Art. 3 Abs. 1 an den Gesetzestext angepasst, indem das Wort «bundesrechtlich» gestrichen wurde. Im Interesse der Rechtssicherheit soll indessen klargestellt werden, dass auch das kantonale Umweltschutzrecht Teil der UVP bildet. Einbezogen werden sollen dabei auch die Vorschriften über die kantonalen Vorschriften über eine sparsame, rationelle und umweltschonende Energienutzung. Die Energiegesetzgebung hat nicht nur die Ressourcenschonung zum Ziel, sondern bezweckt nach Art. 1 Abs. 1 Bst. c des kantonalen Energiegesetzes (sGS 741.1) auch die rationelle und umweltschonende Verwendung von Energie und dient damit letztlich ebenfalls dem Schutz der Umwelt. In mehreren Kantonen ist dieser Bereich schon heute Teil der UVP. Dementsprechend enthält der UVB auch für Vorhaben im Kanton St.Gallen in vielen Fällen standardmässig ein Kapitel betreffend Übereinstimmung des Projekts mit den Vorschriften über die sparsame, rationelle und umweltschonende Energieverwendung. Diese Gründe rechtfertigen es, die Vorschriften der Energiegesetzgebung als Teil der kantonalen Umweltschutzvorschriften in die UVP einzubeziehen.

b) Zeitpunkt der Ausrichtung von Kantonsbeiträgen (Art. 23 des Entwurfs)

Es wäre mit der Zielsetzung der Gesetzgebung über den Umweltschutz unvereinbar, wenn die öffentliche Hand ein Vorhaben finanziell unterstützen würde, das den Anliegen des Umweltschutzes nicht Rechnung trägt. In Analogie zu Art. 22 UVPV, der die Koordination mit Subventionsentscheiden von Bundesbehörden regelt, dürfen Staatsbeiträge daher nach Art. 8 GRB UVP erst nach Abschluss der UVP gewährt werden, wobei das Ergebnis der Prüfung zu berücksichtigen ist. Die geltende Regelung soll daher im neuen Recht übernommen werden.

4.2. Luftreinhaltung

4.2.1. Ausgangslage

Die Luftreinhalte-Verordnung regelt die vorsorgliche Emissionsbegrenzung bei Anlagen, die Abfallverbrennung im Freien, die Anforderungen an Brenn- und Treibstoffe, die höchstzulässige Belastung der Luft durch Festlegung von Immissionsgrenzwerten sowie das Vorgehen für den Fall übermässiger Immissionen (Art. 1 LRV). Mit ihr wird eine langfristige und dauerhafte Verbesserung und Erhaltung der Luftqualität bezweckt, indem Massnahmen bei den Quellen der Luftverunreinigung umgesetzt werden. Grundlage bildet das im USG verankerte Vorsorgeprinzip und ein zweistufiges Konzept der Emissionsbegrenzung (Art. 11 und 12 USG). Danach sind Luftverunreinigungen in einem ersten Schritt unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung vorsorglich so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, sind die Emissionsbegrenzungen in einem zweiten Schritt zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG). Es wird unterschieden zwischen neuen und bestehenden ortsfesten Anlagen. Zwar gelten für beide Kategorien dieselben Emissionsbegrenzungen. Für bestehende Anlagen wird indessen

eine Sanierungsfrist eingeräumt. Hauptaufgabe der kantonalen und kommunalen Behörden ist die Anwendung der Emissionsvorschriften im Baubewilligungsverfahren und im Rahmen von Sanierungen bestehender Anlagen.

Im Grossratsbeschluss über Luftreinhaltemassnahmen wird festgehalten, dass die Luftreinhalte-Verordnung grundsätzlich vom Staat vollzogen wird (Art. 1 Abs. 1 bis 3). Innerhalb der Staatsverwaltung ist nach Art. 1 des Regierungsratsbeschlusses über die Bezeichnung der zuständigen Stelle des Kantons für den Vollzug des GRB-LR das AFU für den Vollzug zuständig. Dieser umfasst schwergewichtig die Anordnung und Durchsetzung der Vorschriften der LRV bei Neuanlagen sowie bei sanierungspflichtigen Anlagen (industrielle und gewerbliche Betriebe, grosse Feuerungsanlagen sowie Kantonsstrassen). Im Weiteren obliegt dem Kanton die Erhebung der Luftqualität und die Information der Öffentlichkeit darüber (vgl. www.ostluft.ch), die Erstellung eines Massnahmenplans nach Art. 31 ff. LRV, die Beratung von Gemeinden und Privaten¹⁶, das Monitoring über die von den Gemeinden durchgeführte Feuerungskontrolle und die Kontrolle der VOC-Bilanzen zuhanden des Bundes.

Den politischen Gemeinden wurde nach Art. 2 GRB-LR der Vollzug in den Bereichen Feuerungskontrolle kleinerer Anlagen¹⁷, Emissionsbegrenzung und Kontrolle bei Tierhaltungsbetrieben, Aufsicht über das Verbrennen von Abfällen im Freien sowie Mitwirkung bei Erhebungen zum Vollzug der LRV übertragen. Zudem sind die Gemeinden für den Vollzug der LRV bei Gemeindestrassen zuständig. Im Weiteren kann die Regierung den politischen Gemeinden durch Verordnung zusätzliche Vollzugsaufgaben zuweisen, sofern sie diese beantragen und nachweisen, dass sie über den erforderlichen technischen Dienst verfügen. So wurde allen Gemeinden die Emissionsbegrenzung und Kontrolle von Tiefgaragen und Parkhäusern sowie von Entlüftungsanlagen gastgewerblich genutzter Räume übertragen (Art. 1 RRB zum GRB-LR). Der Politischen Gemeinde St.Gallen wurde zudem die Emissionsbegrenzung und Kontrolle aller Feuerungsanlagen, stationärer Verbrennungsmotoren und bestimmter gewerblicher stationärer Anlagen übertragen (Art. 2 RRB zum GRB-LR).

4.2.2. *Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts*

a) *Grundsatz (Art. 24 des Entwurfs)*

Die in der LRV enthaltenen Vorschriften sind äusserst detailliert und umfassend. Viele setzen für ihre Anwendung ein hohes technisches Fachwissen voraus. Es drängt sich deshalb auf, den Vollzug der LRV grundsätzlich einer kantonalen Behörde zu übertragen.

b) *Zuständigkeit für Emissionsbegrenzung und Kontrolle von Feuerungen (Art. 24 und 25 Abs. 1 Bst. a und b des Entwurfs)*

In Art. 2 Bst. a und b GRB-LR werden Emissionsbegrenzung und Kontrolle von Feuerungen bis zu einer bestimmten Feuerungswärmeleistung (FWL) an die politischen Gemeinden¹⁸ delegiert. Dies betrifft zum einen Feststoff-Feuerungen (Bst. a) und zum anderen Öl- und Gasfeuerungen (Bst. b).

Feststoff-Feuerungen im Sinn von Art. 2 Bst. a GRB-LR umfassen nebst den Holzfeuerungen die heute eher seltenen Feuerungen, die mit Kohle, Kohlebriketts oder Koks betrieben werden. Für den Vollzug bis 70 kW FWL sind die politischen Gemeinden zuständig. Ebenso obliegt den Gemeinden der Vollzug bei den Öl- und Gasfeuerungen bis 1 MW. Der Kanton ist demgegenüber für Emissionsbegrenzung und Kontrolle der Feststoff-Feuerungen über 70 kW FWL sowie der Öl- und Gasfeuerungen ab 1 MW zuständig. Solche grossen Anlagen bedürfen periodischer

¹⁶ Die Pflicht zur Beratung von Behörden und Privaten ist direkt in Art. 6 Abs. 2 USG verankert.

¹⁷ Emissionsbegrenzung und Kontrolle der Feststoff- und Mischfeuerungen mit einer Feuerungswärmeleistung bis 70 kW und der übrigen Feuerungsanlagen bis 1MW.

¹⁸ Der Stadt St.Gallen wurden mit Regierungsbeschluss zum GRB-LR (sGS 672.351) weitergehende Kompetenzen eingeräumt: Sie ist auch für Anlagen über 70 kW (Holz und Kohle) sowie Anlagen über 1 MW (Öl und Gas) zuständig.

Messungen verschiedener Schadstoffe, deren Beurteilung anspruchsvoll ist. Grosse Feuerungsanlagen werden zudem in der Regel von Gewerbe und Industrie betrieben, einer Kundengruppe, deren Betreuung auch in anderen Umweltbereichen durch den Kanton erfolgt.

Die Gemeinden haben mehrheitlich bewiesen, dass sie die Feuerungskontrolle rationell, zielgerichtet und fachlich kompetent erfüllen können. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und politischen Gemeinden soll in diesem Bereich deshalb beibehalten werden. Hingegen werden die im kantonalen Recht verwendeten Begriffe an die neue Begriffswahl der LRV angepasst (Art. 2 Bst. a und b GRB-LR).

Der Vollzug der Feuerungskontrolle kann in der Gemeinde auf verschiedene Weise organisiert werden. Zur Verfügung stehen im Wesentlichen zwei Vollzugsmodelle. Diese unterscheiden sich im Grad der Übertragung des Vollzugs an Dritte. Die politische Gemeinde hat ein Reglement über die Feuerungskontrolle zu erlassen, in dem sie die Vollzugsorganisation regelt.

c) Zuständigkeit für Emissionsbegrenzung und Kontrolle bei Tierhaltungsbetrieben (Art. 25 Abs. 1 Bst. c des Entwurfs)

Für die Emissionsbegrenzung und Kontrolle bei Tierhaltungsbetrieben sind heute die politischen Gemeinden zuständig (Art. 2 Bst. c GRB-LR). Die Beurteilung von Geruchsemissionen aus Tierhaltungsbetrieben setzt oft Vertrautheit mit den örtlichen Gegebenheiten voraus und soll deshalb weiterhin Sache der politischen Gemeinde sein. In Abweichung von der bisherigen Regelung soll hingegen künftig das AFU für die Emissionsbegrenzung bei Hofdüngerlagern zuständig sein. Die Abdeckung der Hofdüngeranlagen ist als Massnahme zur Begrenzung der Ammoniakemissionen von grosser Bedeutung. Dem AFU obliegt bereits die gewässerschutzrechtliche Beurteilung dieser Anlagen. Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs ist es sinnvoll, die Vollzugszuständigkeiten für die Belange des baulichen Umweltschutzes bei einer Stelle zusammenzufassen.

d) Entlüftung von Tiefgaragen, Parkhäusern und gastgewerblich genutzten Anlagen (Art. 25 Abs. 1 Bst. d und e des Entwurfs)

Für die Emissionsbegrenzung und Kontrolle von Tiefgaragen und Parkhäusern sowie von Entlüftungsanlagen gastgewerblich genutzter Räume sind die politischen Gemeinden zuständig (Art. 1 RRB zum GRB-LR). Für die Entlüftung von Fahrzeug-Einstellhallen gilt grundsätzlich die SWKI-Richtlinie 96-1 «Lüftungsanlagen für Fahrzeug-Einstellhallen» (Richtlinie 96-1 des Schweizerischen Vereins von Wärme- und Klima-Ingenieuren SWKI, Bern, Mai 1997). Die Beurteilung von Entlüftungsanlagen erfolgt gestützt auf dieselben Grundlagen wie diejenige von Feuerungskaminen. Dank dieser für die Gemeinden verständlichen Vollzugsinstrumente hat sich die im Jahr 1994 vorgenommene Vollzugsdelegation in der Praxis bewährt.

Die geltende Regelung soll daher beibehalten werden. Zudem soll den politischen Gemeinden nebst der Emissionsbegrenzung und Kontrolle bei gastgewerblich genutzten Räumen künftig auch der Vollzug bei Betrieben mit vergleichbarer Geruchsproblematik, wie Imbissbuden und dergleichen, obliegen.

e) Luftreinhaltemassnahmen bei Verkehrsanlagen (Art. 24 und Art. 25 Abs. 1 Bst. f des Entwurfs)

Art. 3 Abs. 3 GRB-LR bestimmt, dass die Behörde, die in einem Verfahren über die Verkehrsanlagen entscheidet, auch über Luftreinhaltemassnahmen zu entscheiden hat. Mangels einer besonderen Regelung der Zuständigkeit für Luftreinhaltemassnahmen bei Verkehrsanlagen wird Art. 3 Abs. 3 GRB-LR in der Praxis als Zuständigkeitsvorschrift herangezogen, obwohl darin an sich das Verfahren geregelt wird.

Als Verkehrsanlagen gelten Strassen, Flugplätze, Geleise und andere Anlagen, bei denen Abgase von Fahrzeugen nicht gesammelt als Abluft an die Umwelt abgegeben werden. Die öffentlichen Strassen machen den weitaus grössten Teil der Verkehrsanlagen aus. Für sie gilt grundsätzlich das öffentliche Strassenrecht (insbesondere das Strassengesetz; sGS 732.1; abgekürzt StrG). Private Verkehrsanlagen unterstehen hingegen dem Baugesetz. Dazu gehören namentlich private Parkplätze und andere für Motorfahrzeuge bestimmte Verkehrs- und Abstellflächen wie Taxisstände, befahrbare Flächen von Tankstellen- und Garagenbetrieben, Laderampen für den Güterumschlag und Parkhäuser, bei denen die Abgase der Fahrzeuge nicht gesammelt mit einer Entlüftungsanlage an die Umwelt abgegeben werden. Bei diesen Anlagen besteht ein enger sachlicher Zusammenhang mit bestehenden Zuständigkeiten der politischen Gemeinden (insbesondere Art. 72 ff. BauG).

Art. 3 Abs. 3 GRB-LR wird im Einführungsgesetz als echte Zuständigkeitsvorschrift ausgestaltet. Im Interesse schneller und einfacher Verfahren ist für die Luftreinhaltung grundsätzlich auf dieselben Zuständigkeiten abzustellen, die Strassenrecht und Baugesetz für die verschiedenen Anlagen bereits vorsehen. Im Bereich Industrie und Gewerbe liegt die Zuständigkeit für Lärmemissionen plangenehmigungspflichtiger Betriebe beim Kanton. Dazu gehört auch der Lärm, den der Güter- und Personenumschlag auf einem Betriebsgelände verursacht. Im Sinn des Sachzusammenhangs soll der Kanton deshalb neu auch für die Emissionsbegrenzung im Bereich Luftreinhaltung zuständig sein, wenn er dies im Bereich Lärmschutz bereits ist. Dabei handelt es sich um einzelne Fälle, deren Beurteilung im Bereich Luftreinhaltung nur selten dazu führen wird, dass konkrete Massnahmen zu verfügen sind.

f) Luftreinhaltemassnahmen auf Baustellen (25 Abs. 1 Bst. g des Entwurfs)

Seit dem Jahr 2002 wird die Richtlinie zur Luftreinhaltung auf Baustellen (Baurichtlinie Luft) angewendet. Sie soll zu einem einheitlichen Vollzug der vorsorglichen Vorschriften zur Luftreinhaltung auf Baustellen beitragen. Zu diesem Zweck konkretisiert sie die allgemein gehaltene Vorschrift in Anhang 2 Ziffer 88 der LRV und zeigt den am Bau Beteiligten auf, wie im Rahmen der Bewilligungsverfahren die wichtigsten Kategorien von Baustellen bezüglich Emissionen zu beurteilen und welche vorsorglichen Massnahmen anzuordnen sind.

Für die Anordnung von Luftreinhaltemassnahmen auf Baustellen ist heute ausschliesslich der Kanton zuständig (subsidiäre Zuständigkeit nach Art. 1 Abs. 1 GRB-LR). Bei der Umsetzung von Bauvorhaben, die keiner Mitwirkung des Kantons bedürfen (beispielsweise Wohnbauten und Bürogebäude), werden heute somit keine Luftreinhaltemassnahmen verfügt. Zudem verfügt der Kanton nicht über genügend Ressourcen, flächendeckend Baustellenkontrollen durchzuführen. Die Gemeindebehörden hingegen sind räumlich nah, mit den örtlichen Gegebenheiten vertraut und haben aufgrund ihrer weiteren Vollzugsaufgaben ohnehin Baustellenkontrollen durchzuführen. Die bestehende Vollzugslücke soll geschlossen werden, indem der Vollzug in den übrigen Umweltbereichen den politischen Gemeinden übertragen wird. Davon ausgenommen sind Baustellen an kantonalen Gewässern sowie an Kantonsstrassen. Bei diesen Vorhaben werden Luftreinhaltemassnahmen von der Regierung im Planverfahren nach Art. 21 des Wasserbaugesetzes (sGS 734.1; abgekürzt WBG) bzw. Art. 39 StrG festgelegt und vom kantonalen Tiefbauamt kontrolliert.

g) Zuständigkeit für die Aufsicht über das Verbrennen von Abfällen im Freien (25 Abs. 1 Bst. h des Entwurfs)

Nach Art. 26b LRV dürfen natürliche Wald-, Feld- und Gartenabfälle ausserhalb von Anlagen¹⁹ nur verbrannt werden, wenn sie so trocken sind, dass dabei nur wenig Rauch entsteht (Abs. 1 in Verbindung mit Art. 30c Abs. 2 USG). Im Einzelfall kann die Behörde auch das Verbrennen von nicht ausreichend trockenen Wald-, Feld- und Gartenabfällen bewilligen, sofern ein überwiegendes Interesse besteht und keine übermässigen Immissionen entstehen (Abs. 2). Zudem kann sie das Verbrennen von Wald-, Feld- und Gartenabfällen ausserhalb von Anlagen für be-

¹⁹ Nach Art. 26a LRV.

stimmte Gebiete oder Zeiten weitergehend einschränken oder ganz verbieten kann, wenn übermässige Immissionen zu erwarten sind (Abs. 3). Darunter fallen beispielsweise hohe Feinstaubbelastungen im Winter.

Die Aufsicht über das Verbrennen von Abfall im Freien obliegt den politischen Gemeinden (Art. 2 Bst. d GRB-LR). Gestützt auf diese Zuständigkeitsvorschrift ist die Gemeinde auch ermächtigt, die Ausnahmegewilligungen für das Verbrennen nicht ausreichend trockenen Holzes zu erteilen und das Verbrennen grundsätzlich zugelassener Wald-, Feld- und Gartenabfälle für bestimmte Gebiete oder Zeiten einzuschränken.

Um das Verbot des Abfallverbrennens im Freien durchzusetzen, ist räumliche Nähe unabdingbar: Die verbotene Handlung kann in der Regel nur festgestellt werden, wenn Rauch zu sehen oder zu riechen ist. Die Gemeindebehörden sind vor Ort und damit in der Lage zu reagieren. Bei Verdacht auf Abfallverbrennung ziehen sie nötigenfalls örtliche Fachleute im Bereich Feuerungskontrolle und Kaminfegerei bei. Mit der nach einem Verfahren der EMPA standardisierten Aschebeurteilung können diese Fachleute sogar einen niedergebrannten Abfallhaufen rasch und einfach bewerten. Die politische Gemeinde ist ebenfalls zuständig für die Entsorgung von Siedlungsabfällen und damit auch dafür, dass Rückstände aus der Abfallverbrennung wie Asche und unverbranntes Material korrekt entsorgt werden. Es ist mit Blick auf die Nutzung von Synergien sinnvoll, dass die Zuständigkeit bei derselben Behörde liegt. Den politischen Gemeinden soll diese Aufgabe weiterhin zukommen.

Das Verbrennen nicht ausreichend trockenen Holzes, wie es beim Verbrennen von mit Feuerbrand befallenen Obstbäumen und Gehölzen bzw. mit Borkenkäfer befallenen Waldholz anfällt, verursacht starken Rauch. Es ist deshalb zweckmässig, wenn für die Erteilung der erforderlichen Ausnahmegewilligungen ebenfalls die örtliche Behörde zuständig ist. Dies erleichtert sowohl die Information der Bevölkerung als auch eine gewisse Kontrolle über das Brandgut. Für Anordnung und Umsetzung weitergehender Einschränkungen hinsichtlich des grundsätzlich zulässigen Verbrennens ausreichend trockener Wald-, Feld- und Gartenabfälle auf Gemeindegebiet soll aus denselben Gründen ebenfalls die politische Gemeinde zuständig sein. Hingegen soll der Kanton zuständig sein, wenn zeitlich befristete Einschränkungen und Verbote des Feuerns im Freien regional oder für den ganzen Kanton erforderlich sind.

h) Mitwirkung bei Erhebungen zum Vollzug der LRV, insbesondere zur Führung des kantonalen Emittentenregisters

Gestützt auf Art. 44 USG verpflichtet der Bund die Kantone, Erhebungen über die Umweltbelastung durchzuführen und den Erfolg der auf das USG gestützten Massnahmen zu prüfen. Der Kanton beabsichtigte, zu diesem Zweck ein Emittentenregister einzuführen. In Art. 2 Bst. e GRB-LR ist die Pflicht der politischen Gemeinden verankert, bei Erhebungen zum Vollzug der LRV, insbesondere zur Führung des kantonalen Emittentenregisters, mitzuwirken. Weil der Aufwand für die Erstellung in keinem Verhältnis zum Nutzen gestanden hätte, wurde schliesslich davon abgesehen. Zurzeit werden Luftemissionsdaten, die das Amt für seine Vollzugstätigkeit benötigt, in einer kantonalen Datenbank bearbeitet. Bei den Erhebungen zur Überwachung der Luftqualität arbeiten Kanton und Gemeinden gut zusammen.

Auf eine Spezialvorschrift, wonach die politischen Gemeinden bei Erhebungen zum Vollzug der LRV mitzuwirken haben, wird zu Gunsten einer allgemeinen Bestimmung zur Zusammenarbeit mit dem Kanton verzichtet (vgl. Art. 4 des Entwurfs).

i) Verfahren zur Anordnung von Luftreinhaltemassnahmen

Der Kanton ordnet Luftreinhaltemassnahmen nach geltendem Recht durch gesonderte Verfügung an, die Gemeinde entweder im Baubewilligungsverfahren oder durch gesonderte Verfügung (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 GRB-LR). Mit dieser Bestimmung sollte sichergestellt werden, dass die Belange der Luftreinhaltung durchgesetzt werden und die sachlich zuständige Behörde auch die formelle Verantwortung trägt. Seit Erlass des Gesetzes über die Verfahrenskoordi-

nation in Bausachen (sGS 731.2; abgekürzt VKoG) ist die kantonale Verfügung Teil der Gesamtverfügung des Kantons, welche die Gemeinde unverändert dem Baugesuchsteller weiterleitet. Muss der Kanton eine Sanierungsverfügung erlassen, erfolgt dies direkt gestützt auf Art. 1 GRB-LR. Art. 3 Abs. 1 GRB-LR wird somit nicht mehr benötigt. Dasselbe gilt für Abs. 2, weil sich allfällige Verfügungen der Gemeinden ebenfalls auf die entsprechende Zuständigkeitsvorschrift in Art. 2 GRB-LR stützen. Art. 3 Abs. 1 und 2 GRB-LR können ersatzlos aufgehoben werden.

j) Massnahmenplan (Art. 26 des Entwurfs)

Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden, erstellt die zuständige Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung dieser Einwirkungen innert angesetzter Frist beitragen (Art. 44a USG). Massnahmenpläne haben die gleichen Rechtswirkungen wie die Richtpläne nach Raumplanungsgesetz (SR 700). Sie sind mithin behördenverbindlich und dienen in erster Linie der Koordination der Verfahren und einer gerechten Lastenverteilung: Aus einer Gesamtbetrachtung heraus sollen die geeigneten und verhältnismässigen Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität ausgewählt und angeordnet werden. Bei der Sanierung mehrerer stationärer Anlagen ermöglichen Massnahmenpläne insbesondere, alle Emittenten rechtsgleich zu behandeln und zu einem anteilmässigen Beitrag zur Verbesserung der Situation anzuhalten.

Weil Massnahmenpläne einschneidende Wirkungen haben können und gemeindeübergreifend sind, obliegt deren Erlass der Regierung (Art. 5 Abs. 1 GRB-LR). Das Verfahren sieht eine vorgängige Anhörung der Gemeinden und eine öffentliche Auflage vor, in deren Rahmen schriftliche Einwendungen erheben kann, wer von den Massnahmen betroffen ist (Art. 6 GRB-LR).

Die Pflicht, Massnahmenpläne zu erstellen, besteht nach wie vor. Das Verfahren zu dessen Erlass hat sich grundsätzlich bewährt. Insbesondere soll aufgrund der gesamtkantonalen Bedeutung weiterhin die Regierung für den Erlass des Massnahmenplans zuständig sein. Ebenfalls sollen die Gemeinden vor Erlass angehört und der Massnahmenplan öffentlich aufgelegt werden. Auch die Bevölkerung soll weiterhin einbezogen werden, allerdings nicht mehr im Rahmen eines Einwendungsverfahrens, weil in der Vergangenheit die Verwendung dieses Begriffs den unzutreffenden Anschein eines Beschwerdeverfahrens geweckt hatte. Neu soll sich die Bevölkerung im Rahmen eines in der kantonalen Rechtsetzung üblichen Vernehmlassungsverfahrens schriftlich äussern können. Die Mitwirkung der Bevölkerung ist damit gegenüber der geltenden Regelung in keiner Weise eingeschränkt.

k) Veröffentlichung von Messresultaten

Nach Art. 44 Abs. 1 USG führen Bund und Kantone Erhebungen über die Umweltbelastung durch und prüfen so den Erfolg der Massnahmen dieses Gesetzes. Sie informieren die Öffentlichkeit sachgerecht über den Umweltschutz und den Zustand der Umwelt (Art. 6 Abs. 1 USG). In Art. 27 LRV wurde den Kantonen überdies die Überwachung des aktuellen Stands und der Entwicklung von Luftverunreinigungen auf ihrem Gebiet übertragen; insbesondere ermitteln sie die Immissionsbelastung. Dazu führen sie Erhebungen, Messungen und Ausbreitungsrechnungen durch.

Nach Art. 1 Abs. 4 GRB-LR werden die Ergebnisse von Immissionsmessungen nach Art. 27 LRV regelmässig im Amtsblatt veröffentlicht. Vor einigen Jahren haben sich die Ostschweizer Kantone zur Organisation Ostluft zusammengeschlossen, um die Luftqualität gemeinsam zu überwachen. Die Veröffentlichung der Messresultate und Analysen von Ostluft erfolgt zeitgemäss vor allem über das Internet (www.ostluft.ch). Weil die Informationspflicht der Kantone im USG verankert ist, kann Art. 1 Abs. 4 GRB-LR ersatzlos gestrichen werden.

l) Vollzug der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen

Die VOC-Lenkungsabgabe bezweckt Verbesserungen in den Bereichen Luftreinhaltung und Klimaschutz. Nach Art. 4 der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen obliegt der Vollzug grundsätzlich dem Bund. Die Kantone unterstützen ihn dabei; insbesondere überprüfen sie die von den Betrieben eingereichten VOC-Bilanzen (Art. 10 VOCV). Der Aufwand für die Unterstützung des Vollzugs der VOCV wird den Kantonen gestützt auf die Verordnung über die Abgeltung der Kantone für die Unterstützung des Vollzugs der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (SR 814.018.21) pauschal abgegolten. So vergütet der Bund dem Kanton St.Gallen jährlich 120'000 Franken.

Innerhalb des Kantons St.Gallen ist die Zuständigkeit nicht ausdrücklich geregelt. Weil die Überprüfung der VOC-Bilanzen wenig Ortskenntnisse, aber ausgeprägtes Spezialwissen im Bereich Luftreinhaltung/Chemie voraussetzt und der regelmässige Verkehr mit den Bundesstellen nur über eine kantonale Stelle effizient abgewickelt werden kann, wird der Vollzug der VOCV seit deren Inkrafttreten vom AFU wahrgenommen.

Die Aufgabe soll weiterhin von einer kantonalen Stelle, d.h. vom AFU, wahrgenommen werden.

4.2.3. Weiterer Regelungsbedarf (Art. 27 des Entwurfs)

Im Sommerhalbjahr werden die für Ozon (O₃) geltenden Immissionsgrenzwerte der LRV regelmässig überschritten, im Winter diejenigen für Feinstaub (PM 10) und Stickstoffdioxid (NO₂). In der Folge von ungewöhnlich hohen Akutbelastungen im Jahr 2003 beschloss die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) im Jahr 2004, ein Konzept für temporäre Massnahmen bei ausserordentlichen Belastungssituationen zu erarbeiten.

Bei Sommersmog gilt auf der Alpennordseite lediglich ein Informationskonzept, da hier noch nie Ozonwerte gemessen wurden, die mehr als doppelt so hoch ausfielen wie der Stundenmittel-Grenzwert der LRV.

Für akute Belastungssituationen mit Wintersmog²⁰ erarbeiteten die Kantone hingegen ein gesamtschweizerisches Informations- und Interventionskonzept. Auslöser dafür war eine lang andauernde Inversionslage mit ausserordentlich hohen Feinstaub-Belastungen im Januar und Februar 2006. Dieses Konzept bereitet auf eine eigentliche Notfallsituation vor. Es dient im Wesentlichen dazu, hohe Belastungsspitzen zu brechen, indem kurzfristig zeitlich beschränkte Massnahmen angeordnet werden. Damit ergänzt es die mittel- und langfristig greifenden Massnahmen des «Aktionsplans gegen Feinstaub» des Bundes, die auf eine dauerhafte Verbesserung der Luftqualität abzielen. Das Interventionskonzept der Kantone ist dreistufig aufgebaut: Es umfasst eine Informationsstufe und bei weiter zunehmender Belastung zwei Interventionsstufen.

Kurzfristige Massnahmen im Fall einer unmittelbaren schwerwiegenden Gefährdung der Gesundheit haben ihre Grundlage in erster Linie nicht im Bundesumweltrecht und erschöpfen sich auch nicht in dessen Vollzug. Das eidgenössische Umweltrecht sieht insbesondere keine kurzfristigen Emissionsbegrenzungs-Massnahmen zur Bekämpfung von vorübergehenden Smog- bzw. Inversions-Lagen vor, schliesst sie aber auch nicht aus. Während temporäre Verkehrsbeschränkungen von der Polizei gestützt auf Art. 3 Abs. 6 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01; abgekürzt SVG) angeordnet werden können, fehlt im Bundesrecht für andere Massnahmen eine direkt anwendbare gesetzliche Grundlage. Derartige Massnahmen für grundsätzlich vorhersehbare Situationen bedürfen daher nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung einer Grundlage im kantonalen (Polizei-) Recht.

²⁰ Als Wintersmog wird eine Überschreitung des für Feinstaub (PM10) geltenden Tagesgrenzwerts der LRV bezeichnet.

Im st.gallischen Recht fehlt zurzeit eine besondere gesetzliche Grundlage für derartige Temporräsmassnahmen. Weil die Verminderung ausserordentlich hoher Feinstaub- bzw. Ozonbelastungen gesundheitspolizeilich begründet sind, würden temporäre Sondermassnahmen heute auf den sehr allgemein gehaltenen Art. 3 GesG gestützt. Im Einführungsgesetz soll nun eine besondere gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

4.3. Lärmschutz

4.3.1. Ausgangslage

Die eidgenössische Lärmschutz-Verordnung, die seit 1. April 1987 in Kraft ist, soll vor schädlichem und lästigem Lärm schützen (Art. 1 Abs. 1). Sie regelt die Begrenzung von Aussenlärmemissionen, die beim Betrieb neuer und bestehender Anlagen erzeugt werden, die Ausscheidung und Erschliessung von Bauzonen in lärmbelasteten Gebieten, die Erteilung von Baubewilligungen für Gebäude, die lärmempfindliche Räume enthalten und in lärmbelasteten Gebieten liegen, den Schallschutz gegen Aussen- und Innenlärm an Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen sowie die Ermittlung von Aussenlärmimmissionen und ihre Beurteilung anhand von Belastungsgrenzwerten. Zu den von der LSV erfassten Anlagen gehören namentlich Strassen, Flugplätze, Industrie- und Gewerbeanlagen sowie Schiessanlagen. Daneben regelt sie aber auch die Emissionsbegrenzung bei beweglichen Geräten und Maschinen. Keine Belastungsgrenzwerte enthält die LSV für den so genannten «Alltagslärm». Dessen Beurteilung erfolgt nach Art. 15 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV).

Bei zahlreichen Vollzugsaufgaben zum Lärmschutz besteht ein enger Sachzusammenhang mit den Aufgaben der Baupolizei und der Ortsplanung sowie dem Gemeindestrassenbau. Vertrautheit mit den örtlichen Gegebenheiten und Kenntnis von Sachzusammenhängen sind deshalb unabdingbar. Zudem ist die Gemeinde nach Art. 9 und 10 des Polizeigesetzes (sGS 451.1) befugt, Anordnungen zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erlassen, sei es in einem kommunalen Reglement oder im Einzelfall. Solche Anordnungen können auch Vorschriften über den Lärmschutz beinhalten.

Aus den genannten Gründen wurde der Vollzug der LSV grundsätzlich den politischen Gemeinden übertragen (Art. 1 GRB-LS). Damit vollziehen die Gemeinden einen grossen Teil der Bestimmungen über den Lärmschutz. Die Vollzugsaufgaben des Kantons werden in Art. 2 GRB-LS abschliessend aufgezählt, soweit der Vollzug nicht von Bundesrechts wegen einer kantonalen Behörde vorbehalten ist. Denjenigen Gemeinden, die es beantragen und nachweisen, dass sie die Voraussetzungen erfüllen, kann die Regierung gegen angemessene Vergütung zusätzlich Aufgaben des Kantons übertragen (Art. 3 GRB-LS).²¹

In den Bereichen Schallschutz bei Strassen sowie bei Industrie- und Gewerbebetrieben besteht eine getrennte Zuständigkeit: Für die Anordnung von Schallschutzmassnahmen entlang von Verkehrswegen ist dasjenige Gemeinwesen zuständig, das gemäss Spezialgesetz für deren Bewilligung zuständig ist. Für den Betriebslärm wird auf die Zuständigkeit für den Arbeitnehmerschutz abgestellt. Daraus ergibt sich im Wesentlichen, dass die Gemeinden für den Erlass von Schallschutzmassnahmen entlang von Gemeindestrassen und die Beurteilung des Lärms von Gewerbe- und Landwirtschaftsbetrieben sowie von beweglichen Geräten und Maschinen zuständig sind, während Massnahmen entlang von Kantonsstrassen sowie für plangenehmigungspflichtige (meist industrielle) Betriebe vom Kanton verfügt werden.

Eine Sonderregelung gilt in Bezug auf Anlagen, für die der Bund zuständig ist.

²¹ So wurden der Stadt St.Gallen mit Regierungsratsbeschluss zum Grossratsbeschluss über den Lärmschutz (sGS 672.432) zusätzliche Aufgaben wie Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei Kantonsstrassen sowie Verfügungen bezüglich plangenehmigungspflichtigen Betrieben übertragen.

4.3.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts

a) Industrie und Gewerbe (Art. 28 und 29 Bst. g des Entwurfs)

Der Vollzug in Bezug auf den Lärm aus Industrie und Gewerbe wird sowohl vom Kanton als auch von den Gemeinden wahrgenommen: Der Kanton ist zuständig, wenn eine kantonale Stelle nach der Gesetzgebung über den Arbeitnehmerschutz für die Anlage zuständig ist. Es wird bei der Abgrenzung mithin auf die Plangenehmigungspflicht nach Art. 6 des Arbeitsgesetzes abgestellt. Sie gründet auf dem Umstand, dass Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, SR 822.11) bis zum Inkrafttreten des USG im Jahr 1985 auch Vorschriften über den Umgebungsschutz bei industriellen Betrieben enthielt, die von kantonalen Amtsstellen vollzogen wurden. Indem der Kanton für den Lärmschutz bei industriellen und einigen nicht-industriellen Betrieben²² zuständig erklärt wurde, war und ist gewährleistet, dass die Mehrzahl der grossen Lärm-Emittenten weiterhin von Fachleuten beurteilt wird.

Die auf der Plangenehmigungspflicht gründende Abgrenzung der Vollzugszuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden ist eingespielt und hat sich im Wesentlichen bewährt, auch wenn sie nicht in jedem Einzelfall zu befriedigen vermag. Jedes neu gewählte Abgrenzungskriterium wiese seinerseits Vor- und Nachteile auf, schüfe mithin neue Schnittstellen. Eine ausschliessliche Zuständigkeit entweder des Kantons oder der Gemeinden würde hingegen auf Seiten Kanton die personelle und auf Seiten der Gemeinden die fachliche Kapazität sprengen. An der geltenden Formulierung von Art. 2 Abs. 1 Bst. g GRB-LS wird deshalb festgehalten. Der Vollzug der Lärmschutzvorschriften, insbesondere der Anlagen des Gewerbes und der Landwirtschaft, verbleibt somit bei den Gemeinden.

b) Verkehrsanlagen (Art. 28, 29 Bst. b bis e, 30 Bst. b und 31 des Entwurfs)

Für die Anordnung von Schallschutzmassnahmen entlang von Verkehrswegen und von Sanierungen ist diejenige Behörde zuständig, die gemäss Spezialgesetz für die Bewilligung des betreffenden Verkehrswegs zuständig ist. Für Massnahmen entlang von Gemeindestrassen sind somit die Gemeinden zuständig, während Massnahmen entlang von Kantonsstrassen vom Kanton verfügt werden (Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 Bst. b und e GRB-LS). Im Weiteren schliesst der Kanton Programmvereinbarungen mit dem Bund über die Mittelzuteilung für Kantons- und Gemeindestrassen ab (Art. 2 Bst. d GRB-LS). Dem Kanton obliegt sodann die Berichterstattung an den Bund über den Stand der ausgeführten und geplanten Sanierungen und Schallschutzmassnahmen (Art. 2 Bst. c GRB-LS). Bei Erstellung der Lärmbelastungskataster und der Strassensanierungsprogramme sowie bei Erstellung von Sanierungsprojekten für Kantonsstrassen hört der Kanton nach Art. 4 GRB-LS die politische Gemeinde an.

Das Verfahren für Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei Strassen ist in Art. 5 GRB-LS geregelt. Danach ist das Planverfahren nach dem Strassengesetz sachgemäss durchzuführen (Abs. 1). Schallschutzmassnahmen werden von der zuständigen Stelle verfügt (Abs. 2). Vorbehalten bleibt die Baubewilligung der Gemeinde (Abs. 3).

Bei Eisenbahnanlagen liegt die Vollzugszuständigkeit grundsätzlich beim Bund. Hingegen schliesst der Kanton Vereinbarungen mit Grundeigentümern über Schallschutzmassnahmen ab (Art. 2 Bst. f GRB-LS).

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden im Bereich der Lärmbekämpfung die Beitragszusicherungen des Bundes an den Kanton in Programmvereinbarungen geregelt. Die Beitragszusicherungen sollen aufgrund jährlicher Erhebungen über Sanierungsprojekte an «übrigen Strassen» zu Finanzierungsprogrammen zusammengefasst werden. Mit einer Änderung des GRB-LS sowie des

²² Beispielsweise Sägereien, Steinsägewerke, Betriebe die Abfallstoffe verwerten oder Zementwaren herstellen, Eisenbiegereien, Verzinkereien, Giessereien (vgl. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz, SR 822.114).

Regierungsratsbeschlusses über die Bezeichnung der zuständigen Stellen des Staates für den Vollzug der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung wurde die Aufgabenliste des Kantons den geänderten Anforderungen der NFA angepasst.

Die grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Strassen ist von der NFA nicht direkt betroffen. Sie hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Das Gleiche gilt für die Zuständigkeitsordnung innerhalb der kantonalen Verwaltung. Danach ist grundsätzlich das Tiefbauamt (TBA) zuständig; die Gewährung von Erleichterungen bei der Sanierung von Kantonsstrassen obliegt indessen dem AFU (Art. 2 des Regierungsratsbeschlusses über die zuständigen Stellen des Staates für den Vollzug der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung).

c) *Schiessanlagen (Art. 28 des Entwurfs)*

Den politischen Gemeinden obliegt auch der Vollzug der Vorschriften der LSV in Bezug auf die Schiessanlagen (Anhang 7 LSV). Im Kanton St.Gallen sind rund 110 300 m-Schiessanlagen in Betrieb. Diese wurden soweit erforderlich – bis auf eine noch ausstehende Anlage – fristgerecht saniert. Mit der Änderung der LSV im Jahr 2006 müssen neu auch die übrigen Schiessanlagen (insbesondere für 50 m und 25 m Schiessdistanz) die Anforderungen der LSV einhalten. Von diesen rund 70 Anlagen wurden bis heute etwa 30 Anlagen lärmschutzrechtlich beurteilt. Davon erwiesen sich drei Anlagen als sanierungspflichtig. Die verbleibenden Anlagen sollen bis Ende des Jahres 2010 überprüft werden.

Nach Art. 133 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, SR 510.10) sorgen die politischen Gemeinden dafür, dass die Schiessanlagen, die für die ausserdienstlichen militärischen Schiessübungen sowie die entsprechende Tätigkeit der Schiessvereine benötigt werden, unentgeltlich zur Verfügung stehen. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs der beiden Aufgaben und mit Blick auf die noch verbleibende Arbeit rechtfertigt es sich, den Vollzug der Lärmschutzvorschriften bei Schiessanlagen bei den politischen Gemeinden zu belassen.

d) *«Alltagslärm», bewegliche Geräte und Maschinen (Art. 28 des Entwurfs)*

Lärmquellen, für die es keine Belastungsgrenzwerte in den Anhängen zur Lärmschutzverordnung gibt, werden allgemein unter dem Sammelbegriff «Alltagslärm» zusammengefasst. Gemeint ist überwiegend Lärm, der nicht von grossen «technischen» Quellen wie Strassen-, Schienen- und Luftverkehr sowie von Industrie und Gewerbe ausgeht. Es handelt sich vor allem um Lärm, der durch menschliche Stimmen und von Tieren verursacht wird. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass der Lärm von Maschinen, Geräten und Apparaten ausgeht.²³ Als typische Beispiele zu nennen sind der Lärm von Gaststätten, Kinderspielflächen, Jugendeinrichtungen, Sportanlagen und Kirchenglocken sowie der Nachbarschaftslärm.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes wird Lärm, für den Belastungsgrenzwerte in der LSV fehlen, dennoch nach dem Umweltschutzgesetz beurteilt, wenn er von Anlagen oder diesen gleichgestellten Geräten und Maschinen im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG ausgeht. Für bewegliche Geräte und Maschinen enthält Art. 4 LSV die massgeblichen Bestimmungen.

Der Vollzug der Umweltschutzvorschriften beim Alltagslärm setzt regelmässig und in besonderem Mass Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse voraus. Zudem hat die Aufgabe einen engen Bezug zu den polizeilichen Aufgaben der Gemeinde (vgl. Art. 9 f. des Polizeigesetzes, sGS 451.1). Den Gemeinden steht es in diesem Zusammenhang u.a. zu, durch Reglement Vorschriften über den zeitlichen Einsatz von beweglichen Geräten und Maschinen, wie Rasenmähern, Motorsägen, Pumpen, Kompressoren usw. zu erlassen. Die Gemeinden sind besser in der Lage, die entsprechenden Aufgaben zu vollziehen. Sie sollen daher auch in Zukunft damit betraut sein.

²³ R. Muggli, Alltags- und Freizeitlärm: Umweltrecht, Nachbarrecht oder kantonales Polizeirecht?, URP 2009, S. 54 ff.

e) *Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten und Schallschutz an neuen Gebäuden (Art. 28 des Entwurfs)*

Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, werden grundsätzlich nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte (IGW) nicht überschritten werden (Art. 22 Abs. 1 USG). Werden die IGW überschritten, dürfen Neubauten und Änderungen nur bewilligt werden, wenn die IGW durch bauliche oder gestalterische Abschirmungsmassnahmen oder durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes eingehalten werden können (Art. 22 Abs. 2 USG und Art. 31 Abs. 1 LSV). Führen auch diese Massnahmen nicht zum Ziel, darf die Bewilligung nicht erteilt werden, es sei denn, es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Errichtung des Gebäudes und die kantonale Behörde stimme zu (Art. 31 Abs. 3 LSV).

Nach Art. 32 Abs. 1 LSV sorgt der Bauherr eines Gebäudes dafür, dass der Schallschutz bei Aussenbauteilen und Trennbauteilen lärmempfindlicher Räume sowie bei Treppen und haustechnischen Anlagen den anerkannten Regeln der Baukunde entspricht. Sind zwar die IGW überschritten, jedoch die Voraussetzungen nach Art. 31 Abs. 2 LSV für die Erteilung einer Baubewilligung erfüllt, so verschärft die Vollzugsbehörde die Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenbauteile angemessen (Art. 32 Abs. 2 LSV).

Der Vollzug der Vorschriften über Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten und über Schallschutz an neuen Gebäuden stehen in einem engen Sachzusammenhang mit den baupolizeilichen Aufgaben der politischen Gemeinde (vgl. Art. 2 Abs. 1 BauG). Dementsprechend sind diese Aufgaben schon nach geltendem Recht Sache der Gemeinde. Eine Änderung der Zuständigkeit drängt sich nicht auf.

f) *Schallschutzmassnahmen bei Anlagen in Bundeszuständigkeit (Art. 29 Bst. f des Entwurfs)*

Für den Vollzug der Vorschriften über Emissionsbegrenzungen, Sanierung sowie über die Ermittlung und Beurteilung von Lärmimmissionen sorgt bei Eisenbahnanlagen, zivilen Flugplätzen und Anlagen der Landesverteidigung der Bund (Art. 45 Abs. 3 LSV). Von dieser Zuständigkeit ausgenommen sind Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden. Der Vollzug obliegt deshalb dem Kanton (vgl. Art. 45 LSV). Nach Art. 2 Abs. 1 Bst. e GRB-LS in der Fassung vom 8. November 1990 hatte der Kanton, nicht die Gemeinden, die entsprechenden Verfügungen zu erlassen. Im Zug der Anpassung des GRB-LS an die Bestimmungen der NFA wurde die entsprechende Zuständigkeit irrtümlich auf Schallschutzmassnahmen bei Eisenbahnanlagen eingeschränkt.

Weil für den Vollzug von Schallschutzmassnahmen bei den genannten Anlagen eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesstellen erforderlich ist, soll diese Aufgabe der ursprünglichen Regelung entsprechend wieder umfassend dem Kanton zugewiesen werden.

g) *Lärmbelastungskataster (Art. 29 Bst. a und 30 Bst. a des Entwurfs)*

Die Kantone sind nach Art. 37 LSV verpflichtet, Lärmbelastungskataster für Strassen zu erstellen. Darin werden die ermittelte Lärmbelastung, einschliesslich Berechnungsverfahren, die Nutzung der lärmbelasteten Gebiete mit Empfindlichkeitsstufen, die Anlagen und ihre Eigentümer sowie die von den Lärmimmissionen betroffene Anzahl Personen festgehalten. In den Jahren 1989 bis 1992 erstellte das AFU für den ganzen Kanton die Lärmbelastungskataster (LBK)²⁴. Vor dessen Erlass hört es gestützt auf Art. 4 Abs. 1 Bst. a GRB-LS die Gemeinden an.

Die Erstellung des Lärmbelastungskatasters kann nur durch eine kantonale Behörde nach einheitlichen Kriterien sinnvoll erfolgen und soll auch künftig in die Zuständigkeit des Kantons fallen. Weil der LBK im Wesentlichen als Grundlage für Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei Verkehrsanlagen dient und mit Geldern des Bundes im Rahmen der NFA finanziert

²⁴ Nach altem Recht war das AFU für die Erstellung des LBK zuständig.

werden kann, ist nach Art. 2 des Regierungsratsbeschlusses über die Bezeichnung der zuständigen Stellen des Staates für den Vollzug der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (sGS 672.431) neu das TBA für die Weiterführung des LBK zuständig.

h) Zuordnung von Empfindlichkeitsstufen (Art. 32 und 33 des Entwurfs)

Die Empfindlichkeitsstufen stellen ein planerisches Instrument des Immissionsschutzes dar. Den verschiedenen Nutzungszonen wie Wohnzonen, Industriezonen usw. können vier verschiedene Empfindlichkeitsstufen zugeordnet werden. Die Gesichtspunkte für die Zuordnung werden in Art. 43 LSV weitgehend vorgegeben. Die Regelung ist jedoch nicht abschliessend. Einerseits enthält das Baugesetz verschiedene Zonenarten, die in Art. 43 LSV nicht erwähnt werden (vgl. Art. 10 BauG). Andererseits entspricht die Umschreibung einer Zonenart im Baugesetz nicht in allen Fällen den Zuordnungskriterien nach Art. 43 Abs. 1 LSV. Das st.gallische Recht kennt zum Beispiel keine Zonen mit einem erhöhten Lärmschutzbedürfnis. Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nach kantonalem Recht stimmt aufgrund ihrer Nutzungsvielfalt nicht mit dem Zuteilungskriterium nach Art. 43 LSV überein. Im Interesse der Rechtssicherheit wird die Zuordnung daher den Verhältnissen nach kantonalem Baurecht entsprechend in den Art. 6 und 7 GRB-LS grundsätzlich geregelt, wobei dennoch genügend Spielraum für die konkrete Umsetzung in Baureglement und Nutzungsplan belassen wird.

Nach Art. 44 Abs. 1 LSV sorgen die Kantone dafür, dass die Empfindlichkeitsstufen den Nutzungszonen in den Baureglementen oder Nutzungsplänen der Gemeinden zugeordnet werden. Weil die politische Gemeinde verpflichtet ist, ein Baureglement mit dazugehörigem Zonenplan zu erlassen (Art. 7 BauG), obliegt auch die Überprüfung der Zonenplanung und die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen der Gemeinde (Art. 6 und 7 GRB-LS). Die Zuordnung ist im Kanton St.Gallen fristgerecht erfolgt.

Die bisherige Regelung hat sich bewährt, weshalb daran festgehalten wird.

4.4. Erschütterungen (Art. 34 des Entwurfs)

4.4.1. Ausgangslage

Der Vollzug im Bereich Erschütterungen erfolgt mangels entsprechender Verordnung bislang direkt gestützt auf Art. 11 und 12 USG und unter Berücksichtigung der DIN-Norm 4120-2 «Erschütterungen im Bauwesen, Teil 2: Einwirkungen auf Menschen in Gebäuden» vom Juni 1999. Die Anhaltswerte der DIN-Norm 4150-2 sind mit Immissionsgrenzwerten vergleichbar.²⁵ Eine Verordnung des Bundes ist seit Jahren in Bearbeitung.

Die Vollzugszuständigkeit innerhalb des Kantons ist nicht ausdrücklich geregelt. Im Bereich Strassen nimmt das TBA den Vollzug wahr und im Bereich Industrie und Gewerbe das AFU. Indessen betreffen etwa 80 Prozent aller Fälle, in denen Erschütterungen zu beurteilen sind, Eisenbahnanlagen. Für diese ist der Bund (Bundesamt für Verkehr) zuständig.

4.4.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts

Die innerkantonale Zuständigkeit für die Beurteilung von Erschütterungen ist auf Gesetzesstufe zu verankern. Die Problemstellungen in diesem Bereich sind äusserst komplex, und für die Anwendung der DIN-Norm 4150-2 ist Spezialwissen erforderlich. Gleichzeitig emittieren Betriebe verhältnismässig selten Erschütterungen, weshalb der Aufbau von Fachwissen für die kommunalen Behörden nahezu unmöglich ist. Es empfiehlt sich aus den vorgenannten Gründen, die Zuständigkeit für die Beurteilung von Erschütterungen ausschliesslich dem Kanton zu übertragen, mithin eine eigene Zuständigkeitsnorm zu schaffen.

²⁵ Schrade/Wiestner, Kommentar zum USG, Zürich 2000, N 31 zu Art. 17.

Innerhalb des Kantons befassen sich das TBA im Bereich Strassen und das AFU im Bereich Industrie und Gewerbe mit Bauten und Anlagen, die Erschütterungen emittieren. Die Aufteilung des Vollzugs in Verkehrsanlagen und Betriebe erscheint weiterhin als wirksamste und kundenfreundlichste Lösung. Es ist sinnvoll, innerhalb des Kantons entsprechende Kompetenzzentren zu schaffen, die im Bedarfsfall von allen für den Vollzug Zuständigen beratend beigezogen werden können.

4.5. Nichtionisierende Strahlung (Art. 35 und 36 des Entwurfs)

4.5.1. Ausgangslage

a) Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung

Der Schutz vor nichtionisierender elektromagnetischer Strahlung wurde mit der am 1. Februar 2000 in Kraft getretenen gleichnamigen Verordnung geregelt. Der überwiegende Teil der Vorschriften wird von Bundesbehörden vollzogen. In die Zuständigkeit der Kantone fällt der Vollzug der Vorschriften über Sendeanlagen für den Mobil- und den Amateurfunk (Baubewilligungen, Sanierungen). Dazu sind Baubewilligungen, Sanierungen, Kontrollen der Emissionsbegrenzungen und die Berücksichtigung bewilligter Anlagen bei der Ausscheidung von Bauzonen zu zählen. Baugesuche von Mobilfunkbetreibern und Amateur-Funkern werden von den politischen Gemeinden beurteilt. Beratung und Vollzugsunterstützung erhalten sie von der kantonalen Fachstelle NIS im AFU, die auch bei der Genehmigung von Baugesuchen ausserhalb der Bauzonen durch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation mitwirkt.

Die Daten aller unter die NISV fallenden Telekommunikationsanlagen in der Schweiz sind auf einer Datenbank des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM-Datenbank) gespeichert. Zusätzlich unterhalten die Netzbetreiber ein Qualitätssicherungssystem in Form von Datenbanken (QS-Datenbanken). Darin sind für jede einzelne Antennenanlage Angaben zu den Hardwarekomponenten und Einstellungen, die sich auf Sendeleistung und -richtung auswirken, enthalten. An jedem Arbeitstag werden mit einer automatisierten Überprüfungsroutine die effektiv eingestellte äquivalente Strahlungsleistung (ERP) und alle übrigen NIS-relevanten Betriebsdaten mit den bewilligten Werten verglichen. Die so erstellten Prüfprotokolle werden der Fachstelle NIS regelmässig zugestellt. Aus ihnen ist ersichtlich, ob und welche Abweichungen vorkamen und in welcher Zeit die Fehlerbehebung erfolgte. Die QS-Datenbanken bilden die Grundlagen für die Lieferung der Antennendaten an die BAKOM-Datenbank. Die Fachstelle NIS führt bezüglich bestimmter Antennenanlagen in den QS-Datenbanken der Netzbetreiber stichprobeweise Kontrollen durch. Sie hat direkten Zugriff auf die BAKOM-Datenbank und teilt den Gemeinden auf Anfrage die aktuellen Betriebsdaten bestimmter Anlagen mit. Zudem bietet sie den Gemeinden allgemeine fachtechnische Beratung im Bereich NIS an und nimmt auf Anfrage Kontrollmessungen bestehender Sendeanlagen vor.

b) Optische Strahlung

Die optische elektromagnetische Strahlung gilt als Einwirkung im Sinn von Art. 7 Abs. 1 USG. Darunter fallen Ultraviolett, sichtbares Licht und Infrarot. Als Ultraviolett (UV) werden elektromagnetische Wellen mit Wellenlängen zwischen 1 und 380 nm²⁶ bezeichnet. Sie schliessen sich an das violette Ende des sichtbaren Spektrums an, sind mithin kürzer als die Wellen des sichtbaren Lichts, aber länger als diejenigen der Röntgenstrahlung. Die Ultraviolett-Strahlung kommt in der Sonnenstrahlung vor, kann aber auch künstlich erzeugt werden. Sie hat starke biologische Wirkungen. Als Licht wird demgegenüber der für das menschliche Auge sichtbare Bereich der elektromagnetischen Strahlung mit Wellenlängen zwischen 380 und 780 nm bezeichnet. Eine der Hauptquellen des Lichts ist die Sonne. Licht kann aber auch mit Feuer, Glühlampen, Laser usw. künstlich hergestellt werden.

²⁶ Nanometer, 10⁻⁹ Meter.

Die künstliche Beleuchtung hat in den letzten Jahrzehnten langsam, aber sukzessive zugenommen. Die Dunkelheit wird von Kunstlicht an vielen Orten verdrängt. Dies verunmöglicht nicht nur die ungetrübte Beobachtung des Sternenhimmels, sondern beeinträchtigt auch die Lebensräume nachtaktiver Tiere, bringt den Tag-Nacht-Rhythmus der Lebewesen durcheinander und kann zu Energieverschwendung führen. Aussenbeleuchtungen sind in vielen Fällen nötig und sinnvoll. Die Beleuchtung von Strassen, Plätzen und Gebäuden dient in der Regel der Sicherheit der Bevölkerung. Viele Aussenleuchten strahlen aber nicht nur dorthin, wo es erforderlich ist. Bei möglichen Massnahmen, die auf eine Verminderung der Beeinträchtigung durch Licht abzielen, ist deshalb neben den berechtigten Anliegen für den Schutz von Natur und Umwelt auch den ökonomischen und sicherheitsmässigen Aspekten Rechnung zu tragen.

Als Infrarot-Strahlung werden die elektromagnetischen Wellen mit einer Wellenlänge zwischen 780 nm und 1 mm bezeichnet. Die Infrarot-Strahlung liegt somit zwischen dem sichtbarem Licht und der langwelligeren Mikrowellenstrahlung. Infrarot-Strahlung ist Wärmestrahlung. Sie findet vor allem in der Medizin (therapeutische Hyperthermie und Laser), aber auch im Bereich Sicherheit (Nachtsichtsysteme) und in der Industrie (frühzeitige Schadenerkennung bei Maschinen und Wärmeprozesse wie Trocknen, Verformen, Schweissen, Bohren) Verwendung.

Einwirkungen von Strahlen werden nur dann von der Umweltschutzgesetzgebung erfasst, wenn sie von Menschen verursacht werden, nicht aber, wenn sie von der Natur ausgehen. Als Quellen der Einwirkungen gelten nach Art. 7 Abs. 1 USG Bau und Betrieb von Anlagen. Gegen die Einwirkungen von Sonnenlicht an sich kann das USG folglich nicht angerufen werden, wohl aber gegen die Reflexion von Sonnenlicht auf der Oberfläche einer Baute, weil in diesem Fall eine von Menschenhand mitverursachte Einwirkung vorliegt. Einwirkungen von künstlich erzeugten sichtbaren oder unsichtbaren Strahlen fallen stets unter die Umweltschutzgesetzgebung.

4.5.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts

a) Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung

Der Vollzug der NISV ist gegenwärtig nicht ausdrücklich geregelt und erfolgt in den bestehenden Verfahren. Die politischen Gemeinden sind für Ortsplanung und Baupolizei zuständig. Bei der Bewilligung von Antennenanlagen können sie somit die bestehenden Strukturen nutzen und sind mit den örtlichen Gegebenheiten vertraut. Die fachtechnischen Fragen stellen sich isoliert. Für die Überprüfung der Standortdatenblätter steht den Gemeinden die Fachstelle NIS zur Verfügung und mit der Vornahme von Abnahmemessungen neu erstellter oder geänderter Anlagen können sie private Ingenieurbüros beauftragen. Der Aufbau von gemeindeeigenem Fachwissen im Bereich NIS ist mithin nicht notwendig.

Weil die politischen Gemeinden den Vollzug der NISV aus den genannten Gründen bereits vor deren Erlass wahrnahmen, wurde mit dem Inkrafttreten der NISV vorerst auf eine ausdrückliche Regelung verzichtet. Mit der Ausarbeitung eines Einführungsgesetzes ist die Zuständigkeit der Gemeinden nun auf Gesetzesstufe zu verankern. Sie ist sachlich einleuchtend und hat sich bewährt. Es betrifft dies die Bereiche Bewilligung, Sanierung und Kontrolle von Mobilfunkanlagen sowie deren Berücksichtigung bei der Ausscheidung von Bauzonen. Weil der Zugriff auf die BAKOM-Datenbank nur kantonalen Fachstellen eingeräumt wird, werden die Gemeinden von der Fachstelle NIS im AFU bei der Durchführung von Kontrollen unterstützt. Sie soll die bisher erbrachten Dienstleistungen weiterhin anbieten.

b) Optische Strahlung

Einwirkungen durch optische elektromagnetische Strahlung werden verhältnismässig selten geltend gemacht. Am häufigsten wird die Blendwirkung eines Bauteils gerügt oder bei Industriebetrieben mit Nachtschicht-Betrieb die Lichtemissionen aus nicht abgedunkelten Fenstern. Gegenstand von Auseinandersetzungen kann aber auch die Beleuchtung von Sportplätzen, Fassaden und Reklamen sein. Bis heute wurde die Zuständigkeit für deren Beurteilung nicht

explizit geregelt. Im Einzelfall erklärte sich in der Regel das AFU für zuständig, wenn es ohnehin über andere Umweltbelange zu entscheiden hatte. In den anderen Fällen behandelte die Gemeinde die Rüge selbst. Die Lücke in der Zuständigkeitsregelung muss geschlossen werden.

Licht zählt zu den nicht-ionisierenden Strahlen im Sinn des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes und ist nach dessen Vorschriften zu beurteilen. Der Bundesrat hat bisher noch keine Verordnung mit Emissionsbegrenzungsvorschriften zum Schutz vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen durch Licht erlassen. Die Regierung führte dazu im Rahmen der Beantwortung der Interpellation «Stopp der Lichtverschmutzung» (51.04.32) aus, sie sei der Ansicht, dass die geltende bundesrechtliche Regelung grundsätzlich genüge und auf den Erlass ergänzender kantonaler Bestimmungen verzichtet werden könne. An dieser Beurteilung hat sich nichts geändert. Dies gilt umso mehr, als inzwischen eine Empfehlung des BAFU vorliegt, das sich mit dem Problem einlässlich befasst und dem Schutz der Umwelt in diesem Bereich mit einer Reihe von Vorschlägen für Massnahmen zur Eindämmung der sogenannten «Lichtverschmutzung» angemessen Rechnung trägt.

Die Gemeinden sind schon heute zuständig, beispielsweise bei Veranstaltungen eingesetzte Laseranlagen zu beurteilen (Art. 9 der Schall- und Laserverordnung). Zudem obliegt ihnen der Vollzug der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung und die örtliche Baupolizei. Aus den vorgenannten Gründen empfiehlt sich, die Vollzugszuständigkeit auch für die optische Strahlung den Gemeinden zu übertragen.

4.6. Katastrophenschutz / Störfallvorsorge (Art. 37 und 38 des Entwurfs)

Obwohl ursprünglich keine Ausführungsverordnung zum Katastrophenschutzartikel des USG (Art. 10) vorgesehen war, beschloss der Bundesrat aufgrund der Ereignisse vom November 1986 beim Brandfall in Schweizerhalle die Ausarbeitung einer Störfallverordnung. Sie bezweckt den Schutz der Bevölkerung und der Umwelt vor schweren Schädigungen, die durch Störfälle beim Betrieb von Anlagen entstehen können (Art. 1 StFV). Neben einigen allgemeingültigen Massnahmen (z.B. Dokumentationspflicht) legt die Störfallverordnung ein Kontroll- und Beurteilungsverfahren fest, welches sicherstellt, dass die vom Betreiber einer Anlage zu treffenden Sicherheitsmassnahmen sorgfältig evaluiert, durchgeführt und kontrolliert werden. Die Bewältigung eines dennoch eintretenden Störfalles erfolgt gemeinsam durch den Inhaber der Anlage und die öffentlichen Ereignisdienste.

Die wichtigsten Aufgaben, die den Kantonen aus dem Vollzug der StFV erwachsen, sind insbesondere die Unterstellung von Betrieben und Durchgangsstrassen mit den entsprechenden Kontrollen, die Beurteilung der Kurzberichte, Verfügung und Beurteilung von Risikoermittlungen sowie Verfügung und Kontrolle von Massnahmen. Dabei handelt es sich um Aufgaben der Störfallvorsorge. Dazu kommen noch Aufgaben bei der Störfallbewältigung, wie Bezeichnung einer Meldestelle für Störfälle, Information und Alarmierung im Störfall sowie Koordination der Ereignisdienste.

Nach Art. 1 Abs. 1 Bst. e GRuSA vollzieht der Staat, soweit keine besonderen Vorschriften gelten, die Störfallverordnung. Als besondere Vorschriften zu beachten sind namentlich die sich bereits aus dem Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) in Verbindung mit der Feuerchutzgesetzgebung ergebenden Aufgaben der politischen Gemeinden in einem Teilbereich der Störfallbewältigung.

Die Regelung in Art. 1 Abs. 1 Bst. e GRuSA hat sich grundsätzlich bewährt. Der Vollzug der StFV soll wie bisher durch den Kanton erfolgen.

4.7. Organismen (Art. 40 des Entwurfs)

4.7.1. Ausgangslage

Das Umweltschutzgesetz enthält in den Art. 29a bis 29h Vorschriften über den Umgang mit Organismen. In den Geltungsbereich dieser Vorschriften fallen die Organismen im Allgemeinen und die pathogenen Organismen im Besonderen; für den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen hingegen gilt das Gentechnikgesetz.

Das Umweltschutzgesetz gebietet, mit Organismen nur so umzugehen, dass sie, ihre Stoffwechselprodukte oder ihre Abfälle die Umwelt oder den Menschen nicht gefährden können und die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung nicht beeinträchtigen. Mehrere Vorschriften betreffen die pathogenen Organismen; für Freisetzungsversuche sowie für das Inverkehrbringen wird eine Bewilligungspflicht und für Verwendungen in geschlossenen Systemen eine Melde- oder Bewilligungspflicht statuiert. Zudem besteht bei Tätigkeiten in geschlossenen Systemen eine Pflicht, alle Einschliessungsmassnahmen zu treffen, die insbesondere wegen der Gefährlichkeit der Organismen für Umwelt und Mensch notwendig sind. Schliesslich wird der Bundesrat ermächtigt, weitere Vorschriften über den Umgang mit Organismen zu erlassen. Der Bundesrat hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Verordnung über den Umgang mit Organismen in geschlossenen Systemen (Einschliessungsverordnung) sowie die Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung) erlassen.

Mit Beschluss vom 24. Oktober 2000 (RRB 2000/785) hat die Regierung den Vollzug von Einschliessungsverordnung und Freisetzungsverordnung innerhalb der Kantonsverwaltung vorläufig geregelt. Dabei hat sie festgehalten, dass es aufgrund der aktuell geringen Zahl bekannter Geschäftsfälle im Kanton St.Gallen zweckmässig ist, den Vollzug vorläufig nicht bis ins letzte Detail festzulegen. Sie hat sich darauf beschränkt, die allgemeinen Strukturen zu definieren, innerhalb derer mit einer gewissen Flexibilität fallbezogen die Details bestimmt werden können.

4.7.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts

a) Verordnung über den Umgang mit Organismen in geschlossenen Systemen (Einschliessungsverordnung)

Die Einschliessungsverordnung soll den Menschen und die Umwelt, insbesondere Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume, vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen durch den Umgang mit Organismen in geschlossenen Systemen schützen. Sie soll zudem zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Fruchtbarkeit des Bodens beitragen.

Sie regelt den Umgang mit Organismen, insbesondere mit gentechnisch veränderten oder pathogenen Organismen, in geschlossenen Systemen; dazu gehört auch das Inverkehrbringen von Organismen in geschlossenen Systemen.

Der Vollzug der Verordnung in engerem Sinn, das heisst die Bewilligung des Umgangs mit Organismen bzw. das Entgegennehmen der Meldungen über den Umgang mit Organismen, liegt beim Bund; der Kanton wird in diesen Belangen aber angehört und kann in seinen Stellungnahmen seine Kenntnis der örtlichen Verhältnisse sowie seine besonderen Bedürfnisse in das Verfahren einbringen.

Daneben bleibt dem Kanton insbesondere die Aufgabe, zu kontrollieren, ob die Verordnung bzw. die mit der Bewilligung verknüpften Auflagen des Bundes eingehalten werden (Art. 20 ESV). Dies bedeutet:

- bei einer neuen oder anzupassenden Anlage, dass das Baugesuch anhand der Bewilligung des Bundes zum Umgang mit Organismen und den entsprechenden Anhängen zur Verordnung zu prüfen ist und im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die nötigen Auflagen zu verfügen sind;

- bei einer bestehenden Anlage, dass stichprobenmässig zu kontrollieren ist, ob die verfügbaren Massnahmen funktionstüchtig sind bzw. eingehalten werden und ob die verwendeten Organismen der Meldung bzw. der Bewilligung entsprechen.

Es sind somit zwei deutlich unterscheidbare Kontrollaufgaben wahrzunehmen:

- die baulich/technische Überprüfung der Sicherheitsmassnahmen (Allgemeine Sicherheitsmassnahmen, Räume, Einrichtungen und organisatorische Massnahmen) und
- die (mikro-)biologische Bestimmung der verwendeten Organismen.

Beide Bereiche verlangen Spezialkenntnisse, die im Kanton St.Gallen nur begrenzt vorhanden sind. Daher stützt sich der Kanton St.Gallen bei der Durchführung des Vollzugs der genannten Verordnung auf das im Kanton Zürich entstandene Kompetenzzentrum, Fachstelle für biologische Sicherheit Ost-CH (FBSO); d.h. bestimmte, vertieftes Fachwissen voraussetzende Tätigkeiten werden an dieses Kompetenzzentrum delegiert. In einem Vertrag zwischen Zürich und mehreren Ostschweizer Kantonen, darunter St.Gallen, wird dieser Tätigkeitsbereich näher umrissen. Die Vollzugshoheit bleibt beim Kanton St.Gallen.

Nach dem Beschluss der Regierung (RRB 2000/785) liegt die Federführung insbesondere für folgende Aufgaben beim AFU:

- Prüfen und Beurteilen von Kurzbericht und Risikoermittlung (Art. 2 Abs. 3 ESV);
- Entgegennahme der Meldung des Haftpflichtversicherungszustandes (Art. 12 ESV);
- Stellungnahmen zuhanden des zuständigen Bundesamtes im Melde- und im Bewilligungsverfahren (Art. 17 und 18 ESV);
- Überwachung in den Betrieben (Art. 20 ESV).

Die Überwachung der Transporte (Art. 21 ESV) obliegt dem Sicherheits- und Justizdepartement.

b) Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung)

Die Freisetzungsverordnung soll den Menschen, die Tiere und die Umwelt sowie die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung vor Gefährdungen und Beeinträchtigungen durch den Umgang mit Organismen, deren Stoffwechselprodukten und Abfällen schützen. Sie soll zudem beim Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen, deren Stoffwechselprodukten und Abfällen die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten gewährleisten sowie die Produktion von Erzeugnissen ohne gentechnisch veränderte Organismen schützen.

Die Verordnung regelt den Umgang mit Organismen sowie mit ihren Stoffwechselprodukten und Abfällen in der Umwelt, insbesondere mit gentechnisch veränderten, pathogenen oder gebietsfremden Organismen.

Der Vollzug der Verordnung im engeren Sinn liegt beim Bund: Eine Bewilligung des Bundes benötigt, wer gentechnisch veränderte Organismen, pathogene Organismen oder gebietsfremde wirbellose Kleintiere im Versuch freisetzen will. Eine Bewilligung des Bundes benötigt zudem, wer gentechnisch veränderte Organismen, pathogene Organismen oder gebietsfremde wirbellose Kleintiere für den Umgang in der Umwelt erstmals oder für eine neue Verwendung in Verkehr bringen will.

Bevor der Bund Freisetzungsversuche bewilligt, hört er den Kanton an; dieser kann in seiner Stellungnahme Hinweise auf ortsspezifische Besonderheiten in das Verfahren einbringen.

Im Weiteren hat der Kanton die Aufgabe, zu kontrollieren, ob die Sorgfaltspflicht beim Umgang mit Organismen in der Umwelt eingehalten wird; und er hat die nachträgliche Kontrolle von in Verkehr gebrachten Organismen und die Bekämpfung von schädlichen Organismen zu übernehmen.

Nach dem Beschluss der Regierung aus dem Jahr 2000 (RRB 2000/785) liegt die Federführung insbesondere für folgende Aufgaben beim AFU:

- Entgegennahme von Informationen und Berichten des BAFU (Art. 23 und 24 FrSV);
- Stellungnahme zuhanden des BAFU (Art. 37 FrSV) (z.B. betreffend die Bewilligung von Freisetzungsversuchen);

Insbesondere für folgende Aufgaben liegt die Federführung beim Gesundheitsdepartement/Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz:

- Marktüberwachung (Art. 47 Abs. 1 Bst. e, f und j FrSV);
- Meldungen für bestimmte Verzeichnisse des BAFU (Art. 56 Abs. 2 FrSV).

Die Zuständigkeit für die Bekämpfung von schädlichen Organismen in der Umwelt wird im Einzelfall festgelegt, wobei folgender Zuordnungsraster gilt:

- Wald: Kantonsforstamt/Amt für Natur, Jagd und Fischerei;
- Landwirtschaft: Landwirtschaftsamt, Veterinäramt;
- Gewässer: Amt für Natur, Jagd und Fischerei;
- übrige Bereiche: offen;
- Bevölkerung: Amt für Gesundheitsvorsorge.

c) *Fazit*

Im Einführungsgesetz sind die Zuständigkeiten für den Vollzug von Einschliessungsverordnung und Freisetzungsverordnung festzulegen. Der Entwurf weist den Vollzug im Zusammenhang mit dem Umgang mit umweltgefährdenden Organismen dem Kanton zu. Die Aufgabenteilung innerhalb der Kantonsverwaltung soll sich im Wesentlichen an der geltenden Praxis orientieren. Die zuständigen Stellen des Kantons werden in der Verordnung zum Einführungsgesetz bezeichnet.

4.8. Abfälle

4.8.1. Ausgangslage

Das Umweltschutzgesetz regelt in den Art. 30 bis 32b^{bis} die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen, die Abfallplanung und Entsorgungspflicht sowie die Finanzierung der Entsorgung.

Der Abschnitt «Vermeidung und Entsorgung von Abfällen» legt Grundsätze und Schwerpunkte für die Abfallpolitik fest, nennt die Anforderungen an die Abfallbeseitigung und enthält eine Reihe von Kompetenzdelegationen, die den Bundesrat ermächtigen, Vorschriften über die Vermeidung, die Sammlung, die Behandlung, die Verwertung und die Ablagerung von Abfällen sowie über die Anlagen zur Entsorgung von Abfällen zu erlassen. Gestützt auf diese Ermächtigung hat der Bundesrat insbesondere die nachfolgend erwähnten Verordnungen erlassen. Im Abschnitt «Abfallplanung und Entsorgungspflicht» werden die Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und den Einzelpersonen bei der Abfallentsorgung und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen der Kantone für die Abfallplanung und die Zusammenarbeit bestimmt. Der Abschnitt «Finanzierung der Entsorgung» hält das Verursacherprinzip für die Finanzierung der Abfallbeseitigung fest, präzisiert die Sicherstellung für die Kosten der Schliessung, der Nachsorge und der Sanierung von Deponien und liefert die nötige gesetzliche Grundlage für die Einführung der vorgezogenen Entsorgungsgebühr. Schliesslich wird die Finanzierung bei so genannten Bauherrenaltlasten geregelt.

Die Technische Verordnung über Abfälle enthält Bestimmungen, welche die Belastung der Umwelt durch Abfälle vorsorglich begrenzen sollen. Sie regelt insbesondere die Behandlung, Verwertung und Entsorgung (z.B. Ablagerung) bestimmter Abfälle und definiert die Anforderungen an das Errichten und Betreiben von Abfallanlagen wie Kehrrichtverbrennungsanlagen, Deponien und Kompostierungsanlagen. Zudem enthält die TVA Einzelheiten zur Abfallplanung der Kantone, worunter das Gebot, die Standorte der Abfallanlagen raumplanerisch festzulegen, und die Pflicht, bestimmten Abfallanlagen Einzugsgebiete zuzuteilen, fallen.

Die Verordnung über den Verkehr mit Abfällen soll sicherstellen, dass Abfälle nur an geeignete Entsorgungsunternehmen übergeben werden. Insbesondere regelt sie den Inlandverkehr mit Sonderabfällen und anderen kontrollpflichtigen Abfällen und den grenzüberschreitenden Verkehr mit allen Abfällen. Die Sonderabfälle und die anderen kontrollpflichtigen Abfälle werden in der Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen (SR 814.610.1) besonders bezeichnet.

Die Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte soll sicherstellen, dass elektrische und elektronische Geräte nicht in Siedlungsabfälle gelangen. Solche Geräte sollen umweltverträglich entsorgt werden.

Die Verordnung über Getränkeverpackungen regelt die Abgabe und die Rücknahme von Getränkeverpackungen für die Verwendung im Inland und die Finanzierung der Entsorgung von Getränkeverpackungen aus Glas.

Im Vergleich zu vielen anderen Kantonen verfügt der Kanton St.Gallen über kein kantonales Abfallgesetz. Dennoch gibt es im kantonalen Recht verschiedene abfallrechtliche Bestimmungen. Die wichtigsten finden sich in den folgenden kantonalen Erlassen:

- Das Einführungsgesetz zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz enthält Bestimmungen über die Zuständigkeiten der Abfallbeseitigung im Kanton St.Gallen, insbesondere für die Entsorgung von Kehricht bzw. Siedlungsabfällen. Die Gemeinden werden zudem verpflichtet, ein Abfallreglement zu erlassen.
- Der Vollzug der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen ist im Grossratsbeschluss über umweltgefährdende Stoffe und Anlagen geregelt. Darin wird der Kanton für den Vollzug als zuständig erklärt.
- Das Baugesetz enthält im Zusammenhang mit der Ortsplanung mehrere Bestimmungen über Deponiepläne. Weiter regelt es die Zuständigkeit der politischen Gemeinden für den Vollzug der Vorschriften über Bauabfälle der TVA und legt fest, dass entsprechende Massnahmen im Bau- oder Abbruchbewilligungsverfahren angeordnet werden. Im Weiteren wird die Bezeichnung von regionalen Sammelplätzen für ausgediente Motorfahrzeuge geregelt (vgl. auch Altautoverordnung, sGS 731.15).

4.8.2. *Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts*

a) Abfallplanung (Art. 41 und 42 des Entwurfs)

Die Grundsätze und Einzelheiten der Abfallplanung ergeben sich aus dem Bundesrecht. Nach Art. 31 USG erstellen die Kantone eine Abfallplanung.²⁷ Insbesondere ermitteln sie ihren Bedarf an Abfallanlagen, vermeiden Überkapazitäten und legen die Standorte der Abfallanlagen fest (Abs. 1). Sie übermitteln ihre Abfallplanung dem Bund (Abs. 2). Nach Art. 31a Abs. 1 USG arbeiten die Kantone bei der Abfallplanung und bei der Entsorgung zusammen. Sie vermeiden Überkapazitäten an Abfallanlagen.

Die Regierung des Kantons St.Gallen hat die Abfallplanung den Regionalplanungsgruppen übertragen.²⁸ In der Folge schlossen sich die Regionalplanungsgruppen zu vier «Abfall-Planungsregionen» zusammen.²⁹ Die abfallspezifischen Eckdaten der regionalen Abfallplanungen führten schliesslich zum Bericht «Abfallplanung Kanton St.Gallen» des Baudepartementes vom September 1996 bzw. zum Synthesebericht «Deponieplanung Kanton St.Gallen» des Baudepartementes vom Januar 1999.

²⁷ Vgl. auch Art. 6 TVA.

²⁸ Vgl. RRB 1991/580.

²⁹ IRPG-Wil/RPG Toggenburg (Einzugsgebiet KVA Bazenhaid);
St. Gallen/Rorschach/Appenzell (Einzugsgebiet KVA St. Gallen);
Linthgebiet (KVA Hinwil und Niederurnen);
Werdenberg/Sarganserland/Rheintal (Einzugsgebiet KVA Buchs).

Abfallplanung und Deponieplanung sind periodisch nachzuführen³⁰ und die Ergebnisse im Richtplan auszuweisen. Im Jahr 2005 wurde die Deponieplanung im Auftrag des Baudepartementes unter Federführung des AFU überarbeitet. Im Rahmen der Richtplanrevision 06 wurde auch das Koordinationsblatt «Deponien» (VII/61) angepasst und die Zuständigkeiten auf der bisherigen Grundlage festgesetzt. Danach liegt die Federführung für die Bezeichnung zusätzlicher Standorte für Inertstoffdeponien und die Realisierung neuer Inertstoffdeponien bei den Regionalplanungsgruppen.

Im st.gallischen Recht fehlen bisher Bestimmungen über die Zuständigkeit für die Abfallplanung. Im Einführungsgesetz ist daher festzulegen, wer für die Abfallplanung zuständig sein soll. Im Unterschied zur erstmaligen Abfallplanung in den neunziger Jahren, deren Erstellung durch regionale Abfallplanungsgruppen im Auftrag der Regierung erfolgte, ist die Abfallplanung unter Federführung des Kantons durchzuführen. Damit könnte vor allem der enge Sachzusammenhang, der zum Richtplan besteht, angemessen berücksichtigt werden. Zudem zeigt die Erfahrung seit Fertigstellung der Regionalen Deponiepläne, dass die Regionalplanungsgruppen die Deponieplanung aus verschiedenen Gründen nicht mehr vorangetrieben haben. Auch die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, die immer wichtiger wird,³¹ spricht klar für eine Zuständigkeit des Kantons bei der Abfallplanung. Diese soll der Regierung obliegen. Die politischen Gemeinden sollen angehört werden.

b) Entsorgung von Siedlungsabfällen (Art. 44 Bst. a des Entwurfs)

Nach Art. 31b Abs. 1 erster Satz USG werden Siedlungsabfälle³² von den Kantonen entsorgt. Die Kantone legen für diese Abfälle Einzugsgebiete fest und sorgen für einen wirtschaftlichen Betrieb der Abfallanlagen (Abs. 2). Der Inhaber muss Abfälle den von den Kantonen vorgesehenen Sammlungen oder Sammelstellen übergeben (Abs. 3). Mit Art. 31b Abs. 2 und 3 USG wird für Siedlungsabfälle ein kantonales Entsorgungsmonopol statuiert.³³

Nach Art. 21 Abs. 1 EG zum GSchG obliegen Errichtung und Betrieb öffentlicher Abfalldeponien und Abfallbeseitigungsanlagen sowie der Kehrrechtsammeldienst der politischen Gemeinde. Damit liegt im Kanton St.Gallen der Entsorgungsauftrag und das dazugehörige -monopol für Siedlungsabfälle bei den politischen Gemeinden.

Nach Art. 6 TVA sorgen die Kantone dafür, dass verwertbare Anteile von Siedlungsabfällen wie Glas, Papier, Metalle und Textilien soweit wie möglich getrennt gesammelt und verwertet werden.

Im Einführungsgesetz werden die Zuständigkeiten für die Entsorgung von Siedlungsabfällen festgelegt. Aufgrund der Erfahrungen sollen diese Aufgaben wie bisher von den politischen Gemeinden wahrgenommen werden.

c) Entsorgung von Abfällen aus dem öffentlichen Strassenunterhalt (Art. 44 Bst. b des Entwurfs)

Nach Art. 31b Abs. 1 erster Satz USG werden Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt³⁴ von den Kantonen entsorgt. Für die Entsorgung von Abfällen aus dem öffentlichen Strassenunterhalt gab es bisher im st.gallischen Recht keine besondere gesetzliche Regelung.³⁵

³⁰ Vgl. auch Art. 16 Abs. 1 TVA.

³¹ Vgl. auch Ergebnisse des interkantonalen Forums St.Gallen 2002 «Abfallwirtschaft – quo vadis?».

³² Das Bundesgericht hat mehrfach festgestellt, dass es sich beim Begriff der Siedlungsabfälle um einen bundesrechtlichen Begriff handelt. In der Regel werden darunter die aus Haushalten stammenden Abfälle und andere Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung, z.B. aus Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben, verstanden (vgl. BBl 1993, 1495 und Art. 3 Abs. 1 TVA). Vgl. zum Begriff «Siedlungsabfall» auch den Abfallbericht 2001 des Kantons St.Gallen, S. 6.

³³ BGE 123 II 368; URP 1998, 63; BGE 125 II 511.

³⁴ Es handelt sich dabei um Wischgut und Strassensammlerschlämme.

³⁵ Der Vollzug wurde bisher mit Kreisschreiben geregelt (z.B. Kreisschreiben des Baudepartementes vom 18. September 2001 über die Entsorgung von Strassenabfällen).

Der Kanton ist für Kantonsstrassen, die Gemeinden für Gemeindestrassen erster und zweiter Klasse unterhaltspflichtig.³⁶ Die politische Gemeinde besorgt zudem Reinigung und Winterdienst der Geh- und Radwege entlang der Kantonsstrassen. Sie kann zudem den Unterhalt von Gemeindestrassen dritter Klasse ganz oder teilweise selber besorgen. Der Strassenunterhalt wird teilweise auch mit Vereinbarung geregelt (z.B. Vereinbarung mit der Stadt St.Gallen betreffend Übertragung des Unterhalts von Kantonsstrassen auf Stadtgebiet).

Im Einführungsgesetz sind die Zuständigkeiten für die Entsorgung von Abfällen aus dem öffentlichen Strassenunterhalt festzulegen. Der öffentliche Strassenunterhalt liegt im Aufgabenbereich des Gemeinwesens, so dass es nur folgerichtig ist, demselben Gemeinwesen auch die Entsorgung der dabei eingesammelten Abfälle zuzuweisen.³⁷ Es ist somit naheliegend, den Kanton grundsätzlich für den Bereich Kantonsstrassen und die Gemeinden für den Bereich Gemeindestrassen als zuständig zu erklären. Sofern im Bereich der Kantonsstrassen allerdings gesetzliche Vorgaben oder Vereinbarungen eine andere Zuständigkeit (der politischen Gemeinde) festlegen, bleiben diese Regelungen vorbehalten.

d) Entsorgung von Abfällen aus der öffentlichen Abwasserreinigung (Klärschlamm) (Art. 44 Bst. c des Entwurfs)

Nach Art. 31b Abs. 1 erster Satz USG werden Abfälle aus der öffentlichen Abwasserreinigung von den Kantonen entsorgt. Im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen aus der öffentlichen Abwasserreinigung erlässt die Regierung den Klärschlamm-Entsorgungsplan. Die zuständige Stelle des Kantons erteilt die Zustimmung für eine vom Klärschlamm-Entsorgungsplan abweichende Entsorgung (vgl. Art. 6 GSchVG, ABl 2002, 431).

Im Kanton St.Gallen besteht der Klärschlamm-Entsorgungsplan aus dem Konzept für die landwirtschaftliche Klärschlammverwertung (RRB 1994/579) und dem Klärschlamm-Konzept 94. Im Klärschlamm-Konzept wurden fünf Regionen (Klärschlamm-Regionen) festgelegt und die einzelnen politischen Gemeinden diesen Klärschlamm-Regionen zugeordnet.³⁸ Es ist vorgesehen, das Klärschlamm-Konzept im Jahr 2011 zu überarbeiten und an die aktuelle Situation anzupassen.

Klärschlamm muss heute umweltverträglich verbrannt werden. Abgabe und Verwendung von Klärschlamm wurden stufenweise eingeschränkt. Im Futter- und Gemüsebau darf Klärschlamm schon seit Mai 2003 nicht mehr verwendet werden. Für die übrigen düngbaren Flächen war eine Verwendung nach dem 30. September 2006 nur noch möglich, wenn der Kanton die Übergangsfrist (höchstens bis zum 30. September 2008) verlängert hat.

Im Einführungsgesetz sind die Zuständigkeiten für die Entsorgung von Abfällen aus der öffentlichen Abwasserreinigung festzulegen. Die öffentliche Abwasserreinigung liegt im Aufgabenbereich des Gemeinwesens, so dass es nur folgerichtig ist, demselben Gemeinwesen auch die Entsorgung der dabei anfallenden Abfälle zuzuweisen.³⁹ Die Entsorgung dieser Abfälle ist Sache der politischen Gemeinden als Betreiber der zentralen Abwasserreinigungsanlagen⁴⁰.

e) Festlegung der Einzugsgebiete für Abfallanlagen (Art. 43 des Entwurfs)

Nach Art. 31b Abs. 2 USG legen die Kantone für die Siedlungsabfälle, für die Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt und aus der öffentlichen Abwasserreinigung Einzugsgebiete fest.⁴¹ Einzugsgebiete ordnen bestimmte Abfälle aus bestimmten Gebieten einer bestimmten Abfallanlage zu.⁴²

³⁶ Vgl. Art. 53 f. StrG.

³⁷ Vgl. Tschannen, Kommentar zum USG, Zürich 2000, N 14 zu Art. 31b.

³⁸ Die fünf Klärschlamm-Regionen sind St.Gallen, Altenrhein, Buchs, Linthgebiet und Bazenheid.

³⁹ Vgl. Tschannen, Kommentar zum USG, Zürich 2000, N 14 zu Art. 31b.

⁴⁰ Vgl. Art. 7 Abs. 1 des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung.

⁴¹ Vgl. auch Art. 18 TVA.

⁴² Tschannen, Kommentar zum USG, Zürich 2000, N 20 zu Art. 31b.

Im Richtplan, den die Regierung am 23. April 2002 erlassen hat, wurden die Gemeinden den drei kantonalen und den zwei ausserkantonalen Kehrrichtverbrennungsanlagen zugeordnet. Diese Zuordnung ist für alle Gemeinden verbindlich. Die Gemeinden veranlassen die Anlieferung des Kehrrechts aus der kommunalen Sammlung aus ihrem Gemeindegebiet an die KVA, in dessen Einzugsgebiet sie sich befinden.

Im Einführungsgesetz sind die Zuständigkeiten für die Festlegung der Einzugsgebiete zu regeln. Dabei ist es zweckmässig, der Regierung die Kompetenz einzuräumen, die Einzugsgebiete im Richtplan festzulegen.

Nach Art. 31c Abs. 2 zweiter Satz USG können die Kantone nötigenfalls auch für die übrigen Abfälle Einzugsgebiete festlegen. Diese Abfälle unterstehen nicht dem kantonalen Entsorgungsmonopol. Die entsprechenden Einzugsgebiete müssen von der Regierung daher allgemeinverbindlich durch Verordnung geregelt werden.

f) Entsorgung von Bauabfällen (Art. 44 Bst. d und 56 des Entwurfs)

Der Vollzug der Vorschriften über Bauabfälle der TVA obliegt nach Art. 76bis BauG den politischen Gemeinden. Weil die notwendigen Massnahmen in der Regel im Bau- oder Abbruchbewilligungsverfahren anzuordnen sind, war es zweckmässig, die politischen Gemeinden für den Vollzug von Art. 9 TVA zuständig zu erklären. Daran soll festgehalten werden. Die Regelung des Baugesetzes soll daher in das Einführungsgesetz übernommen werden.

g) Subsidiäre Entsorgungs- und Kostentragungspflicht bei herrenlosen Abfällen (Art. 44 Bst. e des Entwurfs)

Nach Art. 31b Abs. 1 USG werden Abfälle, deren Inhaber⁴³ nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist, von den Kantonen entsorgt. Es geht hier darum, dass Abfälle, deren Entsorgung vorschriftswidrig unterbleibt und die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands durch den Inhaber selbst ausser Betracht fällt, unter das Entsorgungsmonopol des Gemeinwesens gestellt werden. Eine solche Lage kann beispielsweise eintreten, wenn der Inhaber der Abfälle die ihm obliegenden Entsorgungspflichten nicht erfüllt und er wegen fehlender finanzieller Mittel ausserstande ist, seinen gesetzlichen Pflichten nachzukommen. Es liegt dann am Gemeinwesen, an die Stelle des nicht mehr greifbaren Pflichtigen zu treten und den polizeiwidrigen Zustand auf dem Weg des unmittelbaren Vollzugs (Ersatzvornahme) zu beheben.⁴⁴ Immer wieder aktuell wird die subsidiäre Abfallentsorgungspflicht beispielsweise bei der Entsorgung von widerrechtlich abgelagerten Abfällen.

Nach Art. 32 Abs. 2 USG tragen die Kantone die Kosten der Entsorgung, falls der Inhaber der Abfälle nicht ermittelt werden kann oder die Pflicht nach Absatz 1 wegen Zahlungsunfähigkeit nicht erfüllen kann. Art. 32 Abs. 2 USG enthält somit eine subsidiäre Kostentragungsvorschrift. Erfasst werden sowohl Siedlungsabfälle wie auch übrige Abfälle.⁴⁵

⁴³ Als Inhaber gilt in der Regel, wer die tatsächliche Herrschaft über eine Sache hat, die Abfall im Sinn von Art. 7 Abs. 6 USG darstellt. Zu beachten ist allerdings auch, dass derjenige, der einer (Zwischen-)Ablagerung von Abfällen im Sinn von Art. 7 Abs. 6 USG (z.B. Altpneus oder Kühlschränke) auf seinem Grundstück zugestimmt hat, ebenfalls Inhaber dieser Abfälle wird. Erweist sich der Ablagerer als zahlungsunfähig, muss der Grundstückseigentümer für die Entsorgungskosten aufkommen; die Ausfallregelung von Art. 32 Abs. 2 USG kommt nicht zum Zug (Brunner, Kommentar zum USG, Zürich 2001, N 11 zu Art. 32).

⁴⁴ Tschannen, Kommentar zum USG, Zürich 2000, N 14 zu Art. 31b.

⁴⁵ Brunner, Kommentar zum USG, Zürich 2001, N 26 zu Art. 32. Siedlungsabfälle sind die aus Haushalten stammenden Abfälle sowie andere Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung, z.B. aus Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben (z.B. Küchenabfälle). Zu den übrigen Abfällen zählen vorab die spezifischen Betriebsabfälle aus Industrie und Gewerbe (z.B. Produktionsrückstände aus der Kunststoff- oder Metallverarbeitung oder Altholzabfälle des Baugewerbes).

Wo Abfälle entstehen oder wo mit Abfällen umgegangen wird, ist in der politischen Gemeinde in der Regel bekannt (bei einem Bauvorhaben entstehen Bauabfälle, in einem leerstehenden Fabrikgebäude entsteht ein Lager mit alten Pneus, in einer leerstehenden Scheune richtet ein Handwerker ein Zwischenlager für seine betrieblichen Abfälle ein usw.). Die kantonalen Stellen sind über solche Vorgänge häufig nicht informiert. Die Gemeinde hat im Vergleich zum Kanton bessere Möglichkeiten, rechtzeitig einzuschreiten, falls im Umgang mit Abfällen Probleme zu erwarten sind. Mit einem rechtzeitigen Einschreiten wird es häufig möglich sein, eine subsidiäre Abfallentsorgungspflicht und eine subsidiäre Kostentragung zu verhindern. Daher ist es zweckmässig, diese Pflichten grundsätzlich der politischen Gemeinde aufzuerlegen. Diese ist mit den örtlichen Gegebenheiten auf ihrem Gemeindegebiet vertraut; sie kann daher – häufig im Gegensatz zum Kanton – sofort einschreiten, falls abfallrelevante Probleme entstehen.

Eine davon abweichende Regelung ist allerdings dort angezeigt, wo der Kanton aufgrund des Bundesrechts oder nach diesem Erlass⁴⁶ bereits eine abfallrechtliche Betriebsbewilligung erteilt hat. Bei solchen Abfallanlagen kennt der Kanton die abfallrelevanten Vorgänge. Falls bei Abfallanlagen mit einer abfallrechtlichen Betriebsbewilligung eine subsidiäre Entsorgungs- oder Kostentragungspflicht nötig wird, soll diese Aufgabe dem Kanton obliegen.

h) Bewilligung und Überwachung von Entsorgungsanlagen (Art. 41 des Entwurfs)

Wer eine Deponie errichten oder betreiben will, braucht nach Art. 30e Abs. 2 USG eine Bewilligung des Kantons. Als Bewilligungsbehörde hat nach dem Willen des Bundesgesetzgebers eine kantonale (nicht eine kommunale) Stelle zu wirken; dies aus zwei Gründen: Erstens lassen sich Gesuche um Erlangung einer Deponiebewilligung nicht ohne Beizug spezialisierter wissenschaftlicher Dienste beurteilen. Zweitens kann der Deponiebedarf nur aus überörtlicher – regionaler, kantonaler, ja nationaler – Sicht abgeschätzt werden. Errichtungs- und Betriebsbewilligungen für Deponien nach Art. 21 ff. TVA werden heute vom AFU erteilt. Die Übertragung der Bewilligungskompetenzen an die Gemeinden wäre nicht sachgerecht.⁴⁷

Die Überwachung von Deponien (Art. 28 TVA) und Abfallverbrennungsanlagen (Art. 42 TVA) erfolgt heute durch das AFU, während der entsprechende Vollzug bei den Kompostierungsanlagen⁴⁸ (Art. 45 TVA) der Branche übertragen wurde. Die Sicherstellung der fachlichen Ausbildung des Personals von Deponien und von Anlagen zur Behandlung von Siedlungsabfällen (Art. 5 TVA) wird in der Regel ebenfalls durch das AFU wahrgenommen. An diesen Zuständigkeiten soll festgehalten werden.

i) Verkehr mit Abfällen (Art. 41 des Entwurfs)

Die eidgenössische Verordnung über den Verkehr mit Abfällen ist seit 1. Januar 2006 in Kraft. Die VeVa ersetzt die Vorgängerverordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS), die aus dem Seveso-Ereignis heraus entstand. Wie die VVS regelt die VeVa die Abgabe, den Transport, die Entgegennahme und die Annahme von Sonderabfällen, einschliesslich der Ein-, Aus- und Durchfuhr. Die Vorschriften über Sonderabfälle blieben im Kern unverändert. Die VeVa enthält jedoch darüber hinaus Vorschriften über so genannte «andere kontrollpflichtige Abfälle», wie Altholz, Pneus, Autowracks oder alte Kabel. Betriebe, die solche Abfälle entsorgen, benötigen eine Bewilligung des Kantons.

Nach Art. 1 Abs. 1 Bst. bbis des Grossratsbeschlusses über umweltgefährdende Stoffe und Anlagen vollzieht der Kanton die Verordnung über den Verkehr mit Abfällen.

⁴⁶ Vgl. dazu nachfolgend Ziff. 4.8.3.

⁴⁷ Tschannen, Kommentar zum USG, Zürich 2000, N 32 zu Art. 30e; Brunner, Kommentar zum USG, Zürich 1998, N 15a zu Art. 36.

⁴⁸ Es geht hier nur um solche Kompostierungsanlagen, in denen jährlich mehr als 100 t kompostierbare Abfälle verwertet werden (vgl. Art. 43 TVA).

Beim Vollzug der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen ergeben sich für die Kantone insbesondere folgende Aufgaben:

- Erteilung von Bewilligungen zur Annahme von Sonderabfällen;
- Erteilung von Bewilligungen zur Annahme von anderen kontrollpflichtigen Abfällen;
- elektronische Erfassung und Verwaltung der Sonderabfallströme und der Ströme der anderen kontrollpflichtigen Abfälle der Empfängerbetriebe im Kanton;
- elektronische Erfassung und Verwaltung der Betriebsadressen;
- Meldung der erteilten Bewilligungen an das BAFU;
- Zusammenarbeit mit den Zollämtern;
- Kontrolle und Überwachung.

In der VeVA wird für die meisten der Aufgaben, die der Kanton zu vollziehen hat, eine kantonale Behörde als zuständig erklärt (vgl. Art. 5 Abs. 3, Art. 10, Art. 11 Abs. 3, Art. 12, Art. 13 Abs. 4, Art. 27 VeVA). Die Übertragung dieser Aufgaben an die Gemeinden ist aufgrund des Bundesrechts ausgeschlossen. Zudem geht der Verkehr mit Abfällen im Geltungsbereich der Verordnung regelmässig über das Gebiet der politischen Gemeinde, vielfach auch über jenes des Kantons hinaus. Seit dem Jahr 1987 vollzieht daher der Kanton Aufgaben in diesem Bereich. Der Vollzug durch das AFU hat sich bewährt. Diese Gründe gebieten, die Aufgaben beim Vollzug der VeVA dem Kanton zu übertragen.

Mit dem Erlass des Einführungsgesetzes können der GRuSA aufgehoben und die Zuständigkeitsregelung für den Vollzug der VeVA im Einführungsgesetz verankert werden.

j) Elektrische und elektronische Geräte (Art. 41 des Entwurfs)

Die Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte schreibt vor, dass Händler, Hersteller und Importeure verpflichtet sind, die Geräte, die sie in ihrem Sortiment führen, gratis zurückzunehmen, auch wenn der Kunde kein neues Gerät kauft. Die Konsumenten sind ihrerseits zur Rückgabe verpflichtet und dürfen die ausgedienten Geräte nicht über den Siedlungsabfall oder die Sperrgutsammlung entsorgen.⁴⁹

Nach Art. 11a Abs. 1 VREG vollziehen die Kantone diese Verordnung, soweit diese den Vollzug nicht dem Bund überträgt. Der Vollzug der VREG ist bisher im Kanton St.Gallen nicht formell geregelt worden. Der Vollzug oblag bisher dem Kanton (AFU); dies vor allem auch deshalb, weil es bis zum 31. Dezember 2005 für die Entgegennahme von Geräten zur Entsorgung einer kantonalen Bewilligung bedurfte. Diese Bewilligungspflicht ist in die VeVA überführt worden (Abfälle aus elektrischen und elektronischen Geräten gelten als andere kontrollpflichtige Abfälle).

Im Einführungsgesetz wird die Zuständigkeit für den Vollzug der VREG dem Kanton übertragen.

k) Getränkeverpackungen (Art. 41 des Entwurfs)

Die Verordnung über Getränkeverpackungen ist am 1. Januar 2001⁵⁰ in Kraft getreten und regelt die Abgabe und Rücknahme von Getränkeverpackungen für die Verwendung im Inland und die Finanzierung der Entsorgung von Getränkeverpackungen aus Glas. Sie gilt für die Verpackungen aller Getränke; ausgenommen sind Verpackungen für Milch und Milchprodukte. Die VGV unterscheidet zwischen verschiedenen Verpackungsmaterialien (Glas, PET, PVC, Aluminium). Das Instrumentarium der VGV besteht vor allem aus der Rücknahmepflicht der Hersteller, Händler und Importeure, der Pflicht zur Erhebung eines Pfandes für bestimmte Verpackungen und der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen aus Glas.

⁴⁹ Unter die VREG fallen Geräte der folgenden Kategorien, sofern sie elektrisch betrieben sind: Geräte der Unterhaltungselektronik, Geräte der Büro-, Informations- und Kommunikationstechnik, Kühlgeräte, Haushaltgeräte, Werkzeuge (ohne ortsfeste industrielle Grosswerkzeuge), Sport- und Freizeitgeräte sowie Spielzeug, Leuchten und Leuchtmittel (ohne Glühlampen).

⁵⁰ Eine erste Fassung der VGV trat bereits am 1. November 1990 in Kraft.

Mit dem Vollzug der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen aus Glas ist eine private Organisation beauftragt.⁵¹ Im Weiteren obliegen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und dem BAFU verschiedene Aufgaben beim Vollzug der VGV. Soweit der Vollzug nicht einer Bundesbehörde übertragen ist, vollziehen die Kantone die VGV. Zu denken ist dabei insbesondere an Überwachungsaufgaben im Verbraucherschutz; zum Beispiel ist zu kontrollieren, ob die Anforderungen von Art. 4 VGV (Kennzeichnung von Getränkeverpackungen) oder Art. 5 VGV (Rücknahme von Mehrwegverpackungen gegen Rückerstattung des Pfandes) erfüllt sind.

Beim Vollzug der VGV obliegen dem Kanton bestimmte Überwachungsaufgaben im Verbraucherschutz. Bisher gibt es im Kanton St.Gallen dafür keine Regelung. Es ist vorgesehen, den Vollzug dem kantonalen Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz zu übertragen, das auch in anderen Bereichen Marktüberwachungsaufgaben ausübt.

4.8.3. Weiterer Regelungsbedarf

a) Betriebsbewilligung für Abfallanlagen (Art. 48 und 66 des Entwurfs)

Für Deponien ist schon heute eine Betriebsbewilligung bundesrechtlich vorgeschrieben (Art. 21 und 26 f. TVA). Zudem benötigen Entsorgungsunternehmen, die Sonderabfälle oder andere kontrollpflichtige Abfälle entgegennehmen, seit 1. Januar 2006 für jede Betriebsstätte eine Bewilligung der kantonalen Behörde (vgl. Art. 8 VeVA). Bei solchen Bewilligungen nach Art. 8 VeVA handelt es sich ebenfalls um Betriebsbewilligungen.

Darüber hinaus sollten weitere Abfallanlagen, von denen eine besondere Gefahr für die Umwelt ausgehen kann,⁵² einer Betriebsbewilligungspflicht unterstellt werden. Eine kantonale Betriebsbewilligung erweist sich als zweckmässig, weil nicht nur Errichtung und Bestand der fraglichen Anlagen, sondern insbesondere die betrieblichen Abläufe bei der Behandlung der Abfälle die Umwelt und die Nachbarschaft beeinträchtigen können und die Auswirkungen der Abfallbehandlung kontrolliert werden müssen (z.B. Verbrennung, Ablagerung, Stoffflüsse). Damit können auch Kostenfolgen für die öffentliche Hand aus einem unsachgemässen Umgang mit Abfällen vermieden werden.

In der Betriebsbewilligung sind beispielsweise die zugelassenen Abfallarten, die Eingangskontrolle, die Behandlung der Abfälle (z.B. Shreddern, Verfestigen), die Aus- und Weiterbildung des Personals sowie die Betriebskontrolle festzulegen (vgl. auch Art. 26 und 27 TVA). Voraussetzung für eine Betriebsbewilligung ist, dass die Betreiber der Abfallanlagen Gewähr für eine umweltverträgliche Ausführung der Tätigkeiten bieten. Die Betriebsbewilligung soll nur befristet erteilt werden können. Dies erlaubt, Entwicklungen der Technik sowie neue Anforderungen des Umweltschutzes bei der Neuerteilung bzw. Verlängerung der Betriebsbewilligung zu berücksichtigen. Betriebliche Änderungen können mit der Betriebsbewilligung effizient und schnell berücksichtigt werden. Weil sich Betriebsbewilligungen wesentlich leichter anpassen lassen als Baubewilligungen, kann dieses Instrument für einen Betrieb sogar eine Erleichterung sein. Beispielsweise ist es denkbar, bei betrieblichen Änderungen, die sich immissionsmässig nicht auswirken, statt einer Baubewilligung eine Betriebsbewilligung zu erteilen. Dies führt zu einer administrativen Entlastung für alle Beteiligten und die Genehmigung betrieblicher Änderungen kann erheblich beschleunigt werden.⁵³

Weil Abfallanlagen gemäss Bundesrecht nicht nur bauliche, sondern auch betriebliche Voraussetzungen erfüllen müssen, um bewilligt werden zu können (vgl. Art. 19 TVA), haben mehrere Kantone, wie Aargau, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Freiburg, Luzern, Solothurn, Thurgau, Zürich, Graubünden, Appenzell-Innerrhoden, Schwyz und Glarus, kantonale Betriebsbewilligungen für Abfallanlagen eingeführt.

⁵¹ Vetro Swiss, 8152 Glattbrugg.

⁵² Beispielsweise Kehrrichtverbrennungsanlagen, Bauabfall-Recyclinganlagen, grössere Kompostierungsanlagen.

⁵³ Für eine Betriebsbewilligung ist beispielsweise keine öffentliche Auflage erforderlich.

Im Interesse der Rechtssicherheit soll die Regierung ermächtigt werden, die Abfallanlagen, von denen eine besondere Gefahr ausgehen kann und für welche eine Betriebsbewilligung notwendig ist, in der Verordnung zum Einführungsgesetz zu bezeichnen. Falls eine Abfallanlage aufgrund des Umweltschutzrechts des Bundes einer Betriebsbewilligung bedarf,⁵⁴ soll keine zusätzliche Bewilligung nach kantonalem Recht erteilt werden müssen. Bei Sammelstellen der Gemeinden und des Kantons sowie bei Materialabbaustellen, die Aushub zur Auffüllung entgegennehmen, soll ebenfalls auf eine abfallrechtliche Betriebsbewilligung verzichtet werden. Vorgesehen ist, insbesondere folgende Abfallanlagen einer Betriebsbewilligungspflicht zu unterstellen:

- Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsabfällen;
- Aufbereitungsplätze für mineralische Bauabfälle mit einer Behandlungskapazität von mehr als 100 m³ je Jahr;
- Anlagen, in denen jährlich mehr als 100 Tonnen biogene Abfälle behandelt werden;⁵⁵
- Bauschutt-sortieranlagen;
- Zwischenlager mit einer jährlichen Umschlagsmenge von mehr als 50 Tonnen für vermischte Abfälle⁵⁶ und Strassenwischgut.

Der Nutzen einer abfallrechtlichen Betriebsbewilligung für die Umwelt ist erheblich; er rechtfertigt den Mehraufwand, der entsteht.⁵⁷

Wenn eine bestehende Abfallanlage erstmals eine abfallrechtliche Betriebsbewilligung benötigt, soll dafür eine angemessene Übergangsfrist gewährt werden. Das Bewilligungsgesuch ist innerhalb von zwei Jahren einzureichen (Art. 65 des Entwurfs).

b) Sicherstellungspflicht (Art. 49 des Entwurfs)

Die Umsetzung des Verursacherprinzips scheitert mitunter daran, dass die Verursacher nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind. In diesen Fällen müssen die Kosten von der öffentlichen Hand getragen werden. Um dieser Gefahr besser entgegenzutreten zu können, sollen (kantonale und eidgenössische) Betriebsbewilligungen für Abfallanlagen von einer angemessenen Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden können (bei Deponien schon im Bundesrecht vorgesehen). Eine Sicherheitsleistung kann insbesondere zur Gewährleistung des Vollzugs von Auflagen und Bedingungen sowie mit Blick auf im Schadenfall voraussehbare besonders hohe Sanierungs- oder Entsorgungskosten verlangt werden. Die Möglichkeit, eine Sicherheitsleistung zu verlangen, ist bei der Abfallbehandlung von besonderer Bedeutung und soll daher auf Abfallanlagen beschränkt werden. In bestimmten Fällen kann es wichtig sein, vorsorglich eine finanzielle Rückstellung zu verlangen, da Aufwendungen für die Entsorgung ohne weiteres in Millionenhöhe gehen können. Was eine angemessene Sicherheitsleistung ist, muss im Einzelfall aufgrund der potenziellen Gefahr für die Umwelt, die vom Gebrauch der Betriebsbewilligung ausgeht, festgelegt werden. Die Sicherheitsleistung kann vom Bewilligungsempfänger auch angefochten werden, wenn sie aus seiner Sicht nicht angemessen oder nicht gerechtfertigt ist.

c) Abfallreglemente der Gemeinden (Art. 45 des Entwurfs)

Art. 23 EG zum GSchG verpflichtet die Gemeinden u.a., den Kehrichtsammeldienst und die Pflicht zu dessen Benützung sowie die Gebühren für den Kehrichtsammeldienst durch ein Abfallreglement zu regeln.

⁵⁴ Vgl. Art. 26 f. TVA oder Art. 8 VeVA (Deponien oder Entsorgungsunternehmen, die Sonderabfälle oder andere kontrollpflichtige Abfälle entgegennehmen).

⁵⁵ Beispielsweise Kompostierungs- und Vergärungsanlagen.

⁵⁶ Beispielsweise Mischmulden, Ballen.

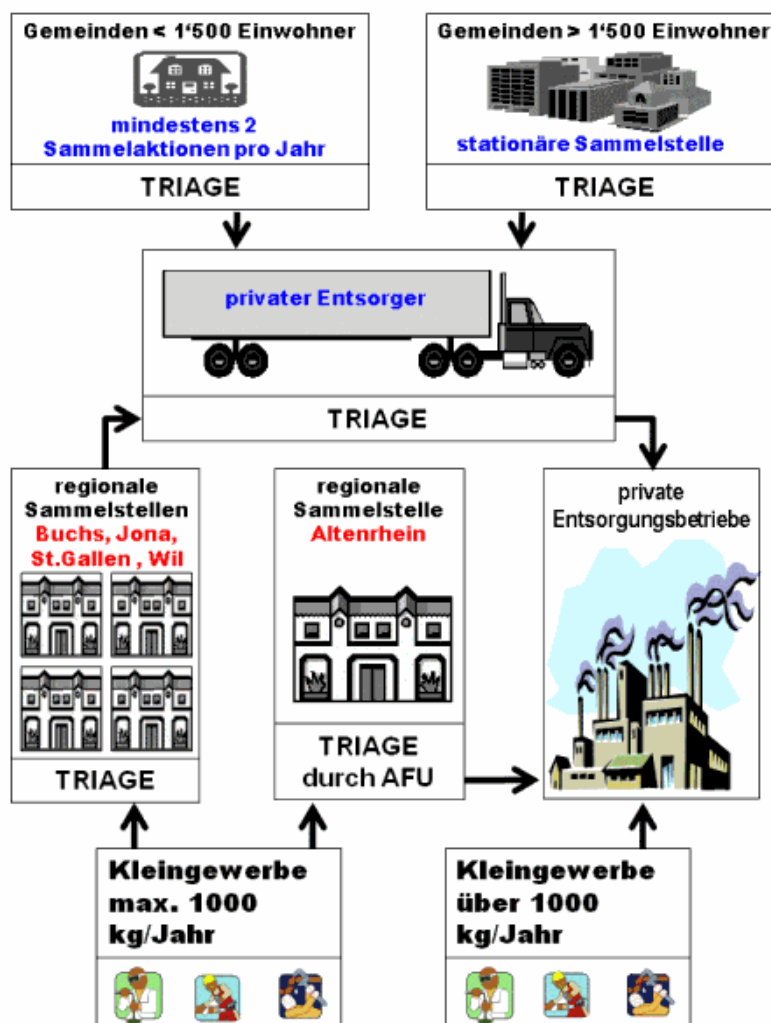
⁵⁷ Von einer kantonalen Betriebsbewilligungspflicht wären zurzeit 3 Kehrichtverbrennungsanlagen, rund 70 Bauabfallrecyclinganlagen, 11 Kompostierungsanlagen und rund 20 Zwischenlager betroffen.

Mit dem Erlass eines Einführungsgesetzes kann das EG zum GSchG (und somit Art. 23 EG zum GSchG) aufgehoben werden. Abfallreglemente werden auch künftig unerlässlich sein. Die Regelung im Art. 23 ff. EG zum GSchG, welche die gesetzliche Grundlage für den Erlass eines Abfallreglementes darstellt, ist zu aktualisieren und in das Einführungsgesetz zu überführen.

d) *Sammelstellen für Sonder- und Giftabfälle (Art. 46 und 47 des Entwurfs)*

Nach Art. 5 GRuSA sammelt die politische Gemeinde Kleinmengen von Sonder- und Giftabfällen aus Publikumsprodukten des Kleinverkaufs und führt diese einer regionalen Sammelstelle zu (Abs. 1). Der Kanton betreibt regionale Sammelstellen. Er kann Vereinbarungen mit Dritten abschliessen (Abs. 2). Die Regierung regelt durch Verordnung Art und Menge der betrieblichen Sonder- und Giftabfälle, die den regionalen Sammelstellen zugeführt werden können (Abs. 3). Nach Art. 6 GRuSA erstatten die politischen Gemeinden dem Kanton nach Einwohnerzahl die Hälfte der Kosten für Errichtung, Betrieb und Entsorgung der regionalen Sammelstellen.

Im Zusammenhang mit den Sammelstellen für Sonder- und Giftabfälle ist auch auf den Grossratsbeschluss über regionale Sammelstellen für Kleinmengen von Sonder- und Giftabfällen aus Publikumsprodukten des Kleinverkaufs (sGS 672.63) hinzuweisen. Mit der Umsetzung des Grossratsbeschlusses wurden die für eine fachgerechte und sichere Entsorgung dieser Sonder- und Giftabfälle unerlässlichen Voraussetzungen (Kombination von festen und mobilen Einrichtungen) geschaffen.



Grafik: heutiges Entsorgungssystem

Das derzeitige Entsorgungssystem für Sonderabfälle im Kanton St.Gallen wird seit bald 15 Jahren angewendet. Weil es sich gut bewährt hat⁵⁸, soll es im Einführungsgesetz weitergeführt werden. Wie bisher sollen die politische Gemeinde Kleinmengen von Sonder- und Giftabfällen aus Publikumsprodukten des Kleinverkaufs sammeln und der Kanton regionale Sammelstellen betreiben. Betriebliche Sonder- und Giftabfälle sollen auch künftig den regionalen Sammelstellen zugeführt werden können. Dabei besteht die Möglichkeit, dass die Gemeinden und der Kanton für die Erfüllung der Aufgaben Private beiziehen oder ihnen einzelne Aufgaben übertragen.⁵⁹ Es wurden verschiedene Alternativen zum heutigen Entsorgungssystem geprüft⁶⁰; sie erwiesen sich aber als weniger geeignet als das heutige System.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen muss mit einem jährlichen Aufwandüberschuss von rund Fr. 900'000.– gerechnet werden. Bei den Ausgaben fallen insbesondere Kosten für die Entsorgung der Abfälle und Kosten der regionalen Sammelstellen für Miete, Unterhalt, Amortisation und Personal an. Einnahmen ergeben sich aus den Gebühren für die Annahme von Sonderabfällen.

Heute werden die Kosten nach Art. 6 GRuSA verteilt. Dabei handelt es sich um eine einfache, transparente und faire Kostenverteilung, die zudem über den ganzen Kanton gleich erfolgt. Weil sich die Regelung betreffend Kostenverteilung bewährt hat, soll auch sie im Einführungsgesetz übernommen werden.

4.9. Belastete Standorte / Altlasten

4.9.1. Ausgangslage

Die Sanierung von Deponien und anderen durch Abfälle belasteten Standorten wird in Art. 32c bis 32e USG geregelt. Durch Abfälle belastete Standorte müssen dann saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen (Art. 32c Abs. 1 USG). Massgebend für die Schädlichkeit oder Lästigkeit der Einwirkungen sind damit grundsätzlich die Anforderungen in den entsprechenden materiellen Bereichen (Gewässerschutz, Luft, Boden). Die Kantone müssen einen umfassenden Kataster aller durch Abfälle belasteten Standorte erstellen. Dieser ist öffentlich zugänglich (Art. 32c Abs. 2 USG). Die Tragung der Kosten für die Sanierung von durch Abfälle belasteten Standorten durch einen oder mehrere Verursacher wird ausdrücklich geregelt (Art. 32d USG). In Art. 32d Abs. 3 USG wird bestimmt, dass das zuständige Gemeinwesen den Kostenanteil der Verursacher trägt, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind (so genannte Ausfallkosten). Schliesslich hat der Bundesrat die Kompetenz, eine Abgabe einzuführen, die auf der Ablagerung von Abfällen auf Deponien erhoben wird (Art. 32e USG). Das Entgelt dieser Abgabe fliesst unter bestimmten Voraussetzungen an Kantone, welche die Sanierung von durch Abfälle belasteten Standorten finanzieren müssen.

Die eidgenössische Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (AltIV) trat am 1. Oktober 1998 in Kraft. Zweck der Verordnung ist die Sanierung der Altlasten. Sie regelt für die Bearbeitung belasteter Standorte die folgenden Verfahrensschritte:

- die Erfassung in einem Kataster;
- die Beurteilung der Überwachungs- und Sanierungsbedürftigkeit;
- die Beurteilung der Ziele und Dringlichkeit der Sanierung;
- die Festlegung der Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen.

⁵⁸ Beispielsweise ist das System von Industrie und Gewerbe gut akzeptiert, vor allem weil der administrative Aufwand gering ist (Entsorgung ohne Begleitscheine). Es bietet zudem eine gute Entsorgungssicherheit und hilft, die illegale Entsorgung zu vermeiden. Private Entsorger sind insbesondere über den so genannten «mobilen Teil» ins Entsorgungssystem eingebunden.

⁵⁹ Vgl. Art. 7 Abs. 1 des Entwurfs.

⁶⁰ Beispielsweise Betrieb der regionalen Sammelstellen durch die Gemeinden oder durch «Ökihöfe» und ähnliche Entsorgungsbetriebe.

Nach Art. 21 AltIV ist der Vollzug der Verordnung Sache der Kantone, soweit er nicht dem Bund übertragen ist. Beim Vollzug der AltIV ergeben sich für die Kantone insbesondere folgende Aufgaben:

- Erstellung und Nachführung des Katasters der belasteten Standorte;
- Beurteilung der Überwachungs- und Sanierungsbedürftigkeit;
- Anordnung von Detailuntersuchungen und Sanierungsmassnahmen sowie Durchführung der Erfolgskontrollen.

Im Kanton St.Gallen ist die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden noch nicht festgelegt worden. Weil aber die AltIV bereits vollzogen werden muss, wurde bisher an folgenden für die Bereiche Gewässerschutz, Luftreinhaltung, Abfälle und Bodenschutz geltenden Zuständigkeitsregelungen angeknüpft.

Die politische Gemeinde hat nach Art. 49 GSchVG gewässerschutzpolizeiliche Aufgaben wahrzunehmen. Nach Art. 51 GSchVG trifft die politische Gemeinde die über die Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für die Gewässer hinausgehenden Massnahmen zur Feststellung und zur Behebung eines Schadens. Diesen allgemeinen Regelungen gehen die folgenden speziellen Regelungen vor:

- für die Behebung von Gewässerverunreinigungen durch Sickerwasser aus Deponien hat die Gemeinde zu sorgen. Die zuständige Stelle des Kantons sorgt für die Behebung von Gewässerverunreinigungen durch Sickerwasser aus vom Kanton bewilligten Deponien (Art. 4 Abs. 1 und 2 GSchVG);
- für die Einleitungen von (nicht häuslichem) Abwasser von einem belasteten Standort in ein Gewässer oder in die Kanalisation ist der Kanton zuständig (Art. 3 und Art. 13 GSchVG); anwendbar ist dies auch für die Entwässerung von Baustellen auf belasteten Standorten;
- in besonders gefährdeten Bereichen ist für die Bewilligung von Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen sowie Grabungen, Erdbewegungen und ähnliche Arbeiten, die unter dem mittleren Grundwasserspiegel oder in zur Ausscheidung vorgesehenen oder rechtskräftigen Schutzzonen liegen, der Kanton zuständig.

Neben dem Schutzgut Wasser können bei Altlasten auch die Schutzgüter Boden und Luft betroffen sein. Bezogen auf die Vollzugszuständigkeit im Kanton St.Gallen ergibt sich für die Bereiche Boden und Luft heute folgende Situation: Nach Art. 1 Abs. 1 Bst. c bis GRuSA ist der Kanton für den Vollzug der VBBo zuständig. Die Zuständigkeit für den Vollzug liegt auch für die LRV beim Kanton (Art. 1 GRB-LR).

Im Zusammenhang mit Abfällen ist auf Art. 76bis BauG hinzuweisen. Nach dieser Bestimmung vollzieht die politische Gemeinde die Vorschriften über Bauabfälle der TVA. Die zuständige Gemeindebehörde ordnet Massnahmen in der Regel im Bau- oder Abbruchbewilligungsverfahren an.

In Bezug auf die Ausfallkosten (Art. 32d Abs. 3 USG) kann auf Art. 52 GSchVG hingewiesen werden. Nach dieser Bestimmung hat die politische Gemeinde, auf deren Gebiet der Schaden eingetreten ist, die Ausfallkosten zu tragen. Der Kanton leistet angemessene Beiträge an diese Kosten, wenn der politischen Gemeinde die volle Kostentragung nicht zugemutet werden kann. Die Regierung legt die Höhe der Beiträge im Einzelfall fest.

Das AFU hat in den Jahren 1995 bis 1998 den nicht öffentlichen Verdachtsflächenkataster (VFK) erstellt. Im Gegensatz zum VFK erfordert der öffentliche Kataster der belasteten Standorte (vgl. Art. 32c Abs. 2 USG und Art. 5 f. AltIV) vertiefte standortbezogene Abklärungen. Im AFU wurden ab dem Jahr 2000 die einzelnen Verdachtsflächen mit Blick auf einen Eintrag im Kataster der belasteten Standorte überprüft. Die Erstellungsfrist wurde vom Bund auf Ende des Jahres 2003 festgelegt. Dieser Termin konnte wie in den meisten Kantonen auch im Kanton St.Gallen nicht eingehalten werden. Deshalb wurde vom Kantonsrat im Voranschlag 2005 ein Sonderkredit über 3 Mio. Franken gesprochen. Der Kataster der belasteten Standorte wurde mit Unterstützung von privaten Fachbüros auf Ende des Jahres 2009 fertiggestellt.

Die am 1. November 2006 in Kraft getretene Änderung des Umweltschutzgesetzes hat direkte finanzielle Auswirkungen auf den Kanton. Einerseits hat der Kanton als Beitrag für die Erstellung des KbS bereits Fr. 955'500.– Abgeltungen nach der Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten erhalten. Andererseits wird bei der Überprüfung der KbS-Einträge durch technische Untersuchungen je nach Ergebnis auch der Kanton Untersuchungskosten tragen müssen.

4.9.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts

a) Allgemeines

Im Einführungsgesetz sind die Zuständigkeiten für den Vollzug der AltIV zu regeln. Es besteht vor allem auch darum Handlungsbedarf, weil aufgrund der komplizierten Zuständigkeitsordnung zwischen Kanton und Gemeinden (vgl. oben) ein unverhältnismässig hoher Koordinationsaufwand besteht.⁶¹

b) Erstellung des Katasters der belasteten Standorte (Art. 50 des Entwurfs)

Das AFU hat den Kataster der belasteten Standorte fertig erstellt.⁶² Damit auch für die künftig erforderlichen Anpassungen einheitliche Kriterien über den ganzen Kanton angewendet werden, soll das AFU auch für die Nachführung zuständig sein.

c) Untersuchung, Überwachung und Sanierung der belasteten Standorte (Art. 50 des Entwurfs)

Im Zusammenhang mit der Zuständigkeit für Untersuchung, Überwachung und Sanierung von Altlasten gilt Folgendes:

Die Vollzugsaufgaben bezüglich Altlasten stellen einerseits hohe Kenntnisse sowie – mit Blick auf Effizienz und Gleichbehandlung – Routine voraus und bedürfen andererseits der Abstimmung mit dem Gewässerschutz, dem Bodenschutz und der Luftreinhaltung.⁶³ Bei der Festlegung der Zuständigkeiten für Untersuchung, Sanierung und Überwachung belasteter Standorte müssen zudem Voraussetzungen für einen einfachen Vollzug geschaffen werden, der möglichst wenige Schnittstellen aufweist. Der Vollzug sollte schliesslich innerhalb des Kantons St.Gallen möglichst einheitlich und kundenfreundlich sowie für Grundeigentümer und Behörden kostengünstig sein.

Zwar wäre es denkbar, den Vollzug den politischen Gemeinden zu übertragen. In einem solchen Fall müsste allerdings mit einem sehr grossen Koordinations- und Beratungsaufwand für das AFU gerechnet werden. Dies zeigen insbesondere auch die bisherigen Vollzugserfahrungen. Sodann ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden für den Vollzug in diesem Bereich regelmässig auf externe Beratung (Ingenieurbüros und vor allem auch AFU) angewiesen sind.

Ein einheitlicher, einfacher, rechtsgleicher und kostengünstiger Vollzug der AltIV kann am besten erreicht werden, wenn der Kanton vollumfänglich für den Vollzug zuständig ist. Damit können auch Synergien genutzt werden, die sich aus dem Vollzug der VASA ergeben. Zu berücksichtigen ist auch, dass gewisse Aufgaben im Altlastenbereich in jedem Fall beim Kanton bleiben (z.B. Nachführung und Pflege des Katasters der belasteten Standorte, fachliche Begleitung von Sanierungen, Vollzug VASA). Die Gemeinden könnten von einer Aufgabe entlastet werden, für die sie weder über Fachwissen noch Routine verfügen.

⁶¹ Vgl. Abfallbericht 2001 des Kantons St.Gallen, S. 17.

⁶² Der Kataster wurde im April 2010 im Internet (Geoportal) veröffentlicht.

⁶³ Brunner, Kommentar zum USG, Zürich 1998, N 15a zu Art. 36.

Aus der Verschiebung der Vollzugszuständigkeit zum Kanton ergibt sich für diesen ein gewisser Mehraufwand. Dieser kann damit kompensiert werden, dass Aufwand im Zusammenhang mit der Beratung der Gemeinden und der Koordination mit ihnen entfällt. Hingegen verbleibt ein zusätzlicher Personalbedarf aufgrund der zusätzlichen Aufgaben im Zusammenhang mit Kostenverteilungsverfahren und Rechtsstreitigkeiten.

Der Vollzug der Vorschriften über Bauabfälle der TVA soll Aufgabe der politischen Gemeinde bleiben (vgl. Ziff. 4.8.2. Bst. f). Wenn der Vollzug der AltIV künftig dem Kanton übertragen wird, ist auf die Schnittstelle im Bereich Bauabfälle und belastete Standorte ein besonderes Augenmerk zu richten:

- Zu berücksichtigen ist diese Schnittstelle einerseits bei belasteten Standorten, für die keine Sanierungspflicht gegeben ist. Hier hat die Gemeinde dafür zu sorgen, dass die Inhaber der Bauabfälle diese richtig entsorgen. Zudem hat die Gemeinde dem Kanton Baugesuche auf belasteten Standorten zu melden; dem Kanton obliegen die entsprechende Nachführung des Katasters der belasteten Standorte und die allfällige Entlassung aus dem Kataster. Diese Aufgabenteilung besteht schon heute. Somit ergeben sich keine Änderungen.
- Wenn ein Standort sanierungsbedürftig ist oder durch ein Bauvorhaben sanierungsbedürftig werden kann, hat der Kanton die vorgeschlagenen Sanierungsmassnahmen zu beurteilen und die abschliessenden Sanierungsziele, Fristen sowie allfällige weitere Auflagen und Bedingungen in einer Verfügung festzulegen. Die Bestimmungen in der AltIV gehen hier als besondere Vorschriften denjenigen über Bauabfälle der TVA vor. Die Gemeinden haben hier keine Aufgaben.

d) Tragung der Ausfallkosten (Art. 51 des Entwurfs)

Zu regeln ist schliesslich die Frage, wer künftig für die Ausfallkosten, beispielsweise bei Zahlungsunfähigkeit der Verursacher, aufzukommen hat. Heute ist Art. 32d Abs. 3 USG in Verbindung mit Art. 52 GSchVG massgebend. Somit hat grundsätzlich die politische Gemeinde, auf deren Gebiet der Schaden eingetreten ist, die Ausfallkosten zu tragen. Der Kanton leistet Beiträge an diese Kosten, wenn der politischen Gemeinde die volle Kostentragung nicht zugemutet werden kann. Die Regierung legt die Höhe der Beiträge im Einzelfall fest.

Eine sachgerechte Regelung der Ausfallkostentragung zu finden, ist nicht einfach. Weit verbreitet ist eine gemeinsame Kostentragung von Kanton und Gemeinden. Zu finden ist sie beispielsweise in den Kantonen Graubünden, Aargau, Thurgau, Appenzell Ausserrhoden, Uri und Wallis. Dabei erfolgt teilweise eine hälftige Kostenteilung, teilweise ist die Kostenbeteiligung der Gemeinden abhängig von deren Finanzkraft. In mehreren Kantonen übernimmt der Kanton die Ausfallkosten allein, so beispielsweise in den Kantonen Zürich, Basel-Landschaft, Bern, Solothurn und Luzern.

Für den Kanton St.Gallen ist die hälftige Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sachgerecht und ausgewogen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung hat grundsätzlich das in der Sache verfügende Gemeinwesen die Ausfallkosten zu tragen, soweit keine abweichende Regelung besteht. Somit hätte der Kanton grundsätzlich die gesamten Ausfallkosten zu übernehmen. Die Pflicht der Gemeinden, sich an den Ausfallkosten zu beteiligen, lässt sich im Wesentlichen damit begründen, dass die Tätigkeit, die zu einem belasteten Standort führte, in irgendeiner Form auch der Standortgemeinde zugute gekommen ist (z.B. indem sie von Steuereinnahmen profitieren konnte).

Die Kosten für Untersuchung, Überwachung und allfällige Sanierung eines Betriebsstandorts können je nach Grösse und Art des Standorts sehr unterschiedlich hoch ausfallen.⁶⁴ Die durchschnittlichen Kosten für eine Untersuchung liegen im Bereich von einigen zehntausend Fran-

⁶⁴ In den folgenden Kostenschätzungen werden Gebiete, die von Industrie und Gewerbe genutzt werden bzw. wurden und im KbS eingetragen sind, berücksichtigt (im Folgenden als «Betriebsstandorte» bezeichnet). In den Schätzungen sind weder Schiessanlagen noch Altablagerungen enthalten. Auch Unfallstandorte, die sich ausserhalb eines Betriebsstandortes befinden, sind nicht berücksichtigt.

ken und für die Überwachung in der Grössenordnung von jährlich einigen tausend Franken. Im Kanton St.Gallen müssen rund 800 Betriebsstandorte in den Kataster eingetragen werden. Davon müssen ungefähr 100 Betriebsstandorte untersucht und teilweise überwacht werden. Insgesamt dürften die Untersuchungen und Überwachungen Kosten in der Grössenordnung von 2 bis 4 Mio. Franken verursachen. Bei einem Teil der untersuchten Standorte werden auch Sanierungsmassnahmen nötig sein. Die Kosten können dabei im Einzelfall stark variieren. Häufig dürften Kosten zwischen Fr. 100'000.– und Fr. 1'000'000.– anfallen. In Ausnahmefällen (grosse oder stark verschmutzte Gebiete) können die Sanierungskosten auch deutlich höher ausfallen. Geht man davon aus, dass etwa 30 Standorte saniert werden müssen und die durchschnittlichen Kosten Fr. 500'000.– betragen, fallen für die Sanierung Kosten von rund 15 Mio. Franken an. Unter der Annahme, dass die Ausfallkosten im Kanton St.Gallen ungefähr 20 bis 25 Prozent aller anfallenden Kosten für Untersuchung, Überwachung und Sanierung von Betriebsarealen ausmachen werden, ergeben sich Ausfallkosten in der Höhe von insgesamt rund 3,5 bis 4,5 Mio. Franken. Der Bund leistet an die Ausfallkosten gestützt auf Art. 32e Abs. 3 Bst. c USG Abgeltungen in der Höhe von höchstens 40 Prozent der anrechenbaren Sanierungskosten. Für industriell und gewerblich genutzte Areale würden also bei den Gemeinden und beim Kanton gesamthaft (nicht wiederkehrend) etwa 2 bis 3 Mio. Franken, d.h. je etwa 1 bis 1,5 Mio. Franken, an Ausfallkosten bleiben. Zusätzlich zu berücksichtigen sind die Ausfallkosten, die bei der Sanierung von Kugelfängen anfallen.

4.10. Bodenschutz

4.10.1. Ausgangslage

Die Verordnung über Belastungen des Bodens, die aus einem allgemeinen Teil und drei Anhängen besteht, bezweckt die langfristige Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Sie regelt:

- Beobachtung, Überwachung und Beurteilung von chemischen, biologischen und physikalischen Belastungen von Böden;
- Massnahmen zur Vermeidung nachhaltiger Bodenverdichtung und -erosion;
- Massnahmen beim Umgang mit ausgehobenem Boden;
- weitergehende Massnahmen der Kantone bei belasteten Böden.

Aufgaben, die durch die Verordnung über Belastungen des Bodens den Kantonen zum Vollzug übertragen werden, erfordern grösstenteils vertieftes bodenkundliches Fachwissen. Dies gilt insbesondere auch für die Umsetzung der erforderlichen Massnahmen bei Terrainveränderungen. Nach Art. 1 Abs. 1 Bst. c bis GRuSA vollzieht daher, soweit keine besonderen Vorschriften gelten, der Kanton die Verordnung über Belastungen des Bodens. Der Vollzug obliegt in erster Linie dem AFU (Art. 2 RuSA). Daneben sind weitere kantonale Stellen mit Vollzugsaufgaben betraut.

4.10.2. Regelungsbedarf aufgrund des Bundesrechts

a) Vermeidung von Bodenverdichtung (Art. 52 und 53 Bst. a des Entwurfs)

Verdichtungen des Bodens sind die Folge von nicht sachgerechten physikalischen bzw. mechanischen Eingriffen in den Boden (Einsatz von zu schweren Maschinen und Geräten, nicht fachgerecht ausgeführte Erdarbeiten und Arbeiten bei ungünstigen Witterungsbedingungen). Bodenverdichtungen können zu einer dauerhaften Beeinträchtigung der Bodenstruktur führen; verdichtete Böden sind zudem anfällig für Erosion. Um Bodenverdichtung und -erosion zu vermeiden, schreibt Art. 6 VBBo verschiedene Massnahmen vor. Bodenverdichtung und -erosion können bei der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung des Bodens entstehen (z.B. Ernte bei schlechter Witterung, Einsatz von zu schweren Maschinen und Geräten). Das Bewusstsein der Landwirte für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Bodens hat sich in den letzten Jahren verstärkt. Anreiz dazu bieten in erster Linie die Direktzahlungen des Bundes an Betriebe mit ausgewiesenen ökologischen Leistungen (Ökologischer Leistungsnachweis; ÖLN). Einen wichtigen Beitrag für die Sensibilisierung der Landwirte im Bereich Bodenschutz leisten auch die landwirtschaftlichen Schulen und der landwirtschaftliche Beratungsdienst. Der Bodenschutz ist

fest in die Ausbildung der Landwirte integriert und die Beratung informiert über bodenschonende und bodengerechte Bewirtschaftung. Der Vollzug in diesem Bereich wurde daher einer kantonalen Stelle (Landwirtschaftsamt) übertragen (Art. 2bis RuSA). In der Waldwirtschaft besteht ein erhöhter Druck, die Bewirtschaftung zu rationalisieren (Einsatz von Vollerntern, Kahlschlag, mehr Fichtenkulturen). Den Bodenschutz betreffend könnte diese Entwicklung negative Folgen haben (Verdichtung und Versauerung des Bodens). Physikalischer Bodenschutz ist daher auch in der Forstwirtschaft von Bedeutung. Zuständig für den Vollzug ist das Kantonsforstamt (Art. 2ter RuSA).

Die geltende Vollzugsregelung wird unverändert in das Einführungsgesetz übernommen.

b) Umgang mit ausgehobenem Boden (Art. 52 und 53 Bst. b des Entwurfs)

Der sachgemässe Umgang mit Boden ist vor allem auf der Baustelle ein Thema. So schreibt Art. 6 Abs. 1 VBBo vor, wie Bodenverdichtungen beim Bauen zu vermeiden sind: Wer Anlagen erstellt, muss unter Berücksichtigung der physikalischen Eigenschaften und der Feuchtigkeit des Bodens Fahrzeuge, Maschinen und Geräte so auswählen und einsetzen, dass Verdichtungen und andere Strukturveränderungen des Bodens vermieden werden, welche die Bodenfruchtbarkeit langfristig gefährden. Massnahmen nach Art. 6 Abs. 1 VBBo sind in der Regel im Baubewilligungsverfahren anzuordnen. Soweit es um Bodenverdichtung beim Bauen geht, sind die politischen Gemeinden für den Vollzug von Art. 6 Abs. 1 VBBo zuständig (Art. 4 Bst. a GRuSA).

Durch die Bautätigkeit werden der Landwirtschaft laufend Flächen entzogen.⁶⁵ Die Landwirtschaft ist daher darauf angewiesen, degenerierte Böden (z.B. versackte Moorböden oder schlecht rekultivierte Böden) gezielt zu verbessern oder massgebliche Bewirtschaftungsergebnisse durch Terrainveränderungen zu beheben. Neben diesen betrieblich begründeten Eingriffen werden jedoch auch Terrainveränderungen in Erwägung gezogen, die häufig nichts anderes als eine Entsorgungslösung für (Boden-) Aushub darstellen; deren fachliche Ausführung lässt nicht selten zu wünschen übrig. Die Erfahrung lehrt, dass Bodenverbesserungen und Terrainveränderungen nur dann zu einer Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit führen, wenn sie sorgfältig geplant und fachgerecht ausgeführt werden. Bei der Vornahme von Bodenverbesserungen und Terrainveränderungen besteht insbesondere die Gefahr, dass die Bodenfruchtbarkeit durch ungenügenden Bodenaufbau, Verdichtung und Verschlammung gefährdet wird. Wie diese negativen Auswirkungen und die daraus resultierende Bodenerosion vermieden werden kann, ist in Art. 6 Abs. 2 VBBo festgehalten. Zudem ist wichtig, dass die Vorgaben für einen schonenden Umgang mit Boden befolgt werden (Art. 7 VBBo). Die Umsetzung der erforderlichen Massnahmen erfordert vertieftes bodenkundliches Fachwissen, das beim AFU vorhanden ist. Der Vollzug von Art. 6 sowie Art. 7 VBBo obliegt bezüglich der Terrainveränderungen oder Bodenverbesserungen ausserhalb der Bauzone dem AFU.

Beim Bauen wird meist Boden abgeschält oder ausgehoben und später, beispielsweise für Rekultivierungen, Umgebungsgestaltungen oder Terrainveränderungen, wieder verwendet. Stammt der Bodenaushub aus der Nähe von diffusen Schadstoffquellen (z.B. Strassen oder Eisenbahnlinien), so ist er mehr oder weniger stark mit Schadstoffen verunreinigt (Blei, Kupfer, Cadmium, Zink, PAK usw.). Wird solcher Bodenaushub unkontrolliert verschoben und verwertet, besteht die Gefahr, dass damit saubere Böden belastet werden. Um dies zu verhindern, schreibt Art. 7 VBBo vor, wie mit ausgehobenem Boden umzugehen ist. Die Verschleppung von chemischen Bodenbelastungen erfolgt erfahrungsgemäss nicht nur bei Grossprojekten, sondern auch bei gewöhnlichen Bauvorhaben im alleinigen Zuständigkeitsbereich der politischen Gemeinden. Der Vollzug des Art. 7 VBBo wurde daher an die politischen Gemeinden delegiert (Art. 4 Bst. b GRuSA). Für die Delegation an die Gemeinden sprach ebenfalls, dass hier ein sehr enger Sachzusammenhang zu den Bauabfällen besteht. Für den Vollzug der Vor-

⁶⁵ Die Siedlungsfläche hat im Kanton St.Gallen zwischen 1984 und 1996 um 13 Prozent zugenommen. Das Siedlungsgebiet wächst im Wesentlichen auf Kosten des landwirtschaftlich genutzten Gebietes (Raumbeobachtung Kanton St.Gallen; Themenbericht 1: Bauzonen im Kanton St.Gallen; AREG 2003).

schriften über Bauabfälle sind heute die politischen Gemeinden zuständig (vgl. Art. 76bis BauG). Für den Vollzug von Art. 7 VBBo müssen den Gemeinden allerdings die erforderlichen Vollzugshilfsmittel zur Verfügung stehen. Das wichtigste Vollzugshilfsmittel ist dabei das Instrument «Prüfgebiete Bodenverschiebungen», das vom AFU erarbeitet wurde und in elektronischer Form zur Verfügung steht. Von der Zuständigkeit der Gemeinde ausgenommen sein sollen Baustellen an kantonalen Gewässern sowie an Kantonsstrassen. Bei diesen Vorhaben werden Bodenschutzmassnahmen von der Regierung im Planverfahren nach Art. 21 WBG bzw. Art. 39 StrG festgelegt und vom kantonalen Tiefbauamt kontrolliert.

Auch hier soll die geltende Vollzugsregelung – mit Ausnahme des Vorbehalts zugunsten der Kompetenz für Bauvorhaben in kantonaler Zuständigkeit – unverändert in das Einführungsgesetz übernommen werden.

4.11. Allgemeiner Regelungsbedarf

4.11.1. Geltungsbereich (Art. 1 des Entwurfs)

In Art. 1 des Entwurfs wird klargestellt, dass sich die Regelung des Vollzugs auf das eidgenössische Umweltschutzgesetz und die dazugehörigen Verordnungen beschränkt. Umweltschutzvorschriften anderer Bundeserlasse werden nicht erfasst.

4.11.2. Bezeichnung der kantonalen Umweltschutzfachstelle und subsidiäre Vollzugszuständigkeit des Kantons (Art. 2 und 13 des Entwurfs)

Nach Art. 42 Abs. 1 USG richten die Kantone für die Beurteilung von Umweltschutzfragen eine Fachstelle ein oder bezeichnen hierfür geeignete bestehende Amtsstellen. Nach Art. 16 Abs. 1 Bst. d des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) bestimmt die Regierung die Organisation der Staatsverwaltung, soweit sie nicht im Gesetz festgelegt wird. Die Regierung soll daher die kantonale Umweltschutzfachstelle durch Verordnung bezeichnen. Im Kanton St.Gallen nimmt heute in weiten Bereichen das AFU die Aufgaben der Umweltschutzfachstelle des Kantons wahr. Daneben sind in der kantonalen Verwaltung noch weitere Stellen mit Vollzugsaufgaben nach der eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung betraut.

Um das Einführungsgesetz möglichst knapp zu halten und Wiederholungen der Vorschriften des Bundes weitgehend zu vermeiden, wird eine Generalklausel geschaffen, wonach alle Aufgaben, die das Bundesrecht den Kantonen zum Vollzug zuweist und die im Einführungsgesetz nicht ausdrücklich der politischen Gemeinde zugewiesen werden, der kantonalen Umweltschutzfachstelle übertragen werden. Die Fachstelle des Kantons wird zudem ermächtigt, bei einer unmittelbar drohenden Umweltgefährdung vorsorglich Massnahmen zu deren Abwendung zu ergreifen, wenn die politische Gemeinde nicht rechtzeitig eingreifen kann oder will.

4.11.3. Zusammenarbeit mit Bundesstellen und zuständigen Organen von Nachbarstaaten und Nachbarkantonen (Art. 3 des Entwurfs)

Die Vollzugsbehörden werden in mehreren eidgenössischen Verordnungen verpflichtet, das BAFU periodisch zu informieren und Daten zu liefern. Zudem können Anträge auf Abgeltungen und dergleichen nicht direkt von einer Gemeinde an den Bund gerichtet werden. Sie sind vielmehr von der zuständigen kantonalen Stelle, in der Regel vom AFU, einzureichen.

Die Zusammenarbeit mit Bundesstellen wird wesentlich erleichtert, wenn im Kanton möglichst wenige Stellen als Ansprechpartner bezeichnet werden. An der für einzelne Sachbereiche bestehenden Regelung, wonach der Verkehr mit dem Bund zu den Aufgaben des Kantons gehört, ist deshalb festzuhalten. Ebenso soll die Zusammenarbeit mit den zuständigen Organen von Nachbarstaaten und Nachbarkantonen Sache des Kantons sein.

4.11.4. Regelung betreffend die gegenseitige Unterstützung von Kanton und Gemeinden sowie den Bezug der politischen Gemeinden bei der Erfüllung von Vollzugsaufgaben (Art. 4 des Entwurfs)

Das allgemein gültige Kooperationsprinzip und die Harmonisierung der Umweltschutzmassnahmen verlangen eine enge, partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kanton und politischen Gemeinden. Vor allem kleinere Gemeinden sind im Interesse eines gesetzeskonformen Vollzugs regelmässig auf die Unterstützung des Kantons angewiesen. Bei der Unterstützung der Gemeinden steht die Beratung durch die kantonale Verwaltung in Einzelfällen im Vordergrund. Angesichts der in rascher Folge erlassenen und revidierten Ausführungsverordnungen zum USG und der weitgehenden Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden im Umweltschutz besteht jedoch bei den Gemeinden ein Bedürfnis nach Unterstützung, das über die Beratung in Einzelfällen hinausgeht. Der sachgerechte Vollzug setzt zunächst die genaue Kenntnis einer Aufgabe voraus. Dementsprechend soll der Kanton die politischen Gemeinden beim Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung durch Information unterstützen. Mit dem Vollzugshilfsmittel im Internet (www.vhm.umwelt.sg.ch), das in Zusammenarbeit mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) erarbeitet wurde und laufend nachgeführt wird, soll diesem Bedürfnis entsprochen und den Gemeinden die Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes erleichtert werden.

Umgekehrt erfordert der Vollzug von Umweltschutzmassnahmen durch den Kanton sehr oft die Unterstützung der Gemeinden. Diese beschränkt sich im Wesentlichen auf die Mitwirkung bei der Erfüllung einzelner Vollzugsaufgaben. Die Gemeinden sind nach Massgabe der Gesetzgebung u.a. zur Zusammenarbeit mit dem Kanton verpflichtet. So wie der Kanton die politischen Gemeinden, sollen die politischen Gemeinden den Kanton bei der Erfüllung seiner Aufgaben im Umweltschutz unterstützen. Beispielsweise sollen die politischen Gemeinden die zuständigen kantonalen Stellen über Verstösse gegen die einschlägigen Vorschriften ins Bild setzen und bei Missständen erste Abklärungen vornehmen, auch wenn eine Anlage in die Zuständigkeit des Kantons fällt. Zudem ist der Kanton bei Immissionserhebungen auf die Zusammenarbeit mit den Gemeindebehörden angewiesen – beispielsweise indem diese mit Blick auf die Beurteilung der Übermässigkeit von Geruchsbelastungen im Sinn von Art. 2 Abs. 5 Bst. b LRV Adresslisten zur Verfügung stellt. Ausserdem erstatten die Gemeinden dem Kanton Bericht über diejenigen Daten, die sie im Bereich der Feuerungskontrolle erhoben haben.

4.11.5. Ermächtigung der Regierung zur Übertragung zusätzlicher Aufgaben an einzelne Gemeinden (Art. 5 Abs. 1 des Entwurfs)

In einzelnen Grossratsbeschlüssen zu eidgenössischen Umweltschutzerlassen wird die Regierung ermächtigt, Aufgaben der politischen Gemeinde durch Verordnung zu übertragen, wenn sie dies beantragt und nachweist, dass sie die Voraussetzungen erfüllt. Von dieser Möglichkeit hat einzig die politische Gemeinde St.Gallen Gebrauch gemacht. Sonderregelungen stehen im Widerspruch zum Gebot einer einfachen, transparenten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Sie verkomplizieren Verfahren und Abläufe und verursachen einen erheblichen Abstimmungsaufwand. Auf ein Antragsrecht der Gemeinden soll künftig verzichtet werden. Die Aufgabendelegation an die politische Gemeinde St.Gallen soll hingegen im bisherigen Rahmen möglich bleiben. Auf eine Vergütung für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben, wie sie heute (einzig) für den Bereich Lärmschutz in Art. 3 GRB-LS vorgesehen ist, ist jedoch durchgehend zu verzichten.

4.11.6. Ermächtigung der Regierung zur Übertragung zusätzlicher Aufgaben an alle Gemeinden (Art. 5 Abs. 2 des Entwurfs)

Nicht immer ist der künftige Vollzug bereits beim Erlass von Bestimmungen über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vollständig überschaubar. So können Vollzugserfahrungen zeigen, dass in Abweichung vom Grundsatz der Zuordnung von Vollzugsbereichen ein-

zelne Aufgaben besser und einfacher durch die Gemeinde wahrgenommen werden könnten.⁶⁶ Die Inanspruchnahme des Gesetzgebers eigens für derartige Detailregelungen wäre regelmässig unverhältnismässig. Die Regierung soll daher ermächtigt werden, einzelne Vollzugsaufgaben den politischen Gemeinden zu übertragen, wenn der Vollzug vereinfacht wird und angenommen werden darf, dass diese mehrheitlich damit einverstanden sind. Die Gemeinden sollen vorgängig angehört werden.

4.11.7. Vorschriften der Gemeinden (Art. 6 des Entwurfs)

Im Rahmen seiner Organisationshoheit kann der Kanton zwar Vollzugsaufgaben und damit auch die Befugnis, Ausführungsrecht zu setzen, den Gemeinden übertragen. Allerdings sind der Aufgabenübertragung an die Gemeinden auch Grenzen gesetzt. Die Kantone sind dem Bund gegenüber für den in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Teil des Vollzugs verantwortlich.⁶⁷ Nach Art. 37 USG bedürfen u.a. Ausführungsvorschriften über die Abfälle zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes. In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass das von der Gemeinde erlassene Ausführungsrecht nicht von Art. 37 USG erfasst werde, weil sich der Bund mit der Verbandsaufsicht an die Kantone richte. Dies bedeutet jedoch, dass die Kantone ihrerseits die Bundesrechtskonformität der Gemeindeerlasse zu gewährleisten haben.⁶⁸ Weil die allgemeine Genehmigungspflicht von Gemeindeerlassen im neuen Gemeindegesetz aufgegeben wurde, ist demnach die Genehmigungspflicht für die Vorschriften der Gemeinden über Abfälle im Einführungsgesetz zu regeln.

In den übrigen Sachbereichen (beispielsweise Immissionsschutz und Feuerungskontrolle) wird auf die Genehmigung der Gemeindereglemente verzichtet. Hingegen sollen die Gemeinden mit Blick auf die Gewährleistung der Einhaltung insbesondere des eidgenössischen Umweltrechts auf Gemeindestufe verpflichtet werden, die zuständige Stelle des Kantons anzuhören. In Gemeinden mit Bürgerversammlung soll die Anhörung erfolgen, bevor der Erlass dem fakultativen Referendum unterstellt, in Gemeinden mit Parlament bevor er dem Parlament zugeleitet wird. Eine solche Anhörungspflicht ist sinnvoll, sind doch in der Regel auf Stufe Gemeinde juristische Laien mit Rechtsetzungsaufgaben befasst, die oft nicht über die erforderliche Kenntnis des zu beachtenden übergeordneten Rechts verfügen. Die Anhörungspflicht soll deshalb nicht nur für Erlasse der politischen Gemeinden gelten, sondern umso mehr auch für diejenigen der übrigen Gemeinden nach dem Gemeindegesetz, d.h. der Ortsgemeinden, der ortsbürgerlichen Korporationen und der örtlichen Korporationen. Die Erfahrungen aus den Vorprüfungen von Gemeindereglementen auf dem Gebiet des Umweltschutzes zeigen zudem, dass mancherorts eine Tendenz zur Überreglementierung besteht und beim Erlass von Gemeinderecht teilweise stark und in rechtlich unzulässiger Weise in die Rechtsstellung des Bürgers eingegriffen wird. Es liegt somit auch im Interesse der Bürger, dass Gemeindeerlasse über den Umweltschutz auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden.

Keiner Regelung bedarf die Genehmigung von Vereinbarungen über Zweckverbände und Gemeindeverbände. Für diese besteht auch künftig eine Genehmigungspflicht (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. b GG).

4.11.8. Auslagerung von Vollzugsaufgaben an Dritte (Art. 7 Abs. 1 und 2 des Entwurfs)

Es entspricht gängiger Praxis, dass sich Kanton und Gemeinde bei der Erfüllung einzelner Vollzugsaufgaben durch sachkundige Dritte beraten lassen. Dafür ist keine gesetzliche Grundlage erforderlich. Die Ausgliederung von Vollzugsaufgaben bedarf hingegen als Ausnahme zur ordentlichen Behördenorganisation nach herrschender Rechtsauffassung einer Ermächtigung des Gesetzgebers, zumindest soweit hoheitliche Funktionen ausgegliedert werden sollen. Eine solche Ermächtigung findet sich grundsätzlich schon in Art. 43 USG. Es ist allerdings fraglich,

⁶⁶ Als Beispiel zu erwähnen ist Art. 1 des Regierungsratsbeschlusses zum Grossratsbeschluss über Luftreinhalte-massnahmen. Für den Erlass dieser Bestimmung mussten bei allen Gemeinden Anträge eingeholt werden.

⁶⁷ U. Brunner, Kommentar zum USG, 2. Auflage, Zürich 1998, N 15a zu Art. 36.

⁶⁸ U. Brunner, Kommentar zum USG, 2. Auflage, Zürich 1998, N 8a zu Art. 37.

ob hoheitliche Befugnisse aufgrund dieser Bestimmung ohne ausdrückliche Regelung im kantonalen Recht übertragen werden können. Im Weiteren beschränkt die Bestimmung die Mitwirkung beim Vollzug auf öffentlich-rechtliche Körperschaften und Private. Aufgrund des Wortlauts sind damit beispielsweise öffentlich-rechtliche Anstalten ausgeschlossen. Diese Einschränkung erscheint nicht sinnvoll. Vielmehr sollen ganz allgemein Dritte mit Vollzugsaufgaben betraut werden können. Dies soll grundsätzlich auch für hoheitliche Aufgaben, die sich für eine Auslagerung eignen, nicht ausgeschlossen sein. Es drängt sich daher auf, eine klare gesetzliche Grundlage im kantonalen Einführungsgesetz zu schaffen.

Werden Vollzugsaufgaben ausgelagert, haben Aufgabenträger ausserhalb der Verwaltung Gewähr zu bieten, dass die Aufgaben zuverlässig erfüllt werden; dies bedeutet insbesondere, dass vorgesehene Aufgabenträger fachlich und von der personellen und ausrüstungsmässigen Dotierung her geeignet sein müssen. Die Regierung soll mit Blick auf die Sicherstellung dieser Voraussetzungen ermächtigt werden, für einzelne Sachbereiche, wie die Feuerungskontrolle, durch Verordnung verbindliche Anforderungen festzulegen.

4.11.9. Ermächtigung des Kantons, auch im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden mit Dritten Vollzugsvereinbarungen abzuschliessen (Art. 7 Abs. 3 des Entwurfs)

Geteilte Zuständigkeiten sind im Anwendungsbereich des Bau- und Umweltrechts häufig anzutreffen. So kann es bei einer Baute oder Anlage vorkommen, dass für einen Bereich die politische Gemeinde und für einen anderen Bereich der Kanton zuständig ist. Diese geteilten Zuständigkeiten können im Vollzug hinderlich sein, so wenn die Durchführung von umweltrelevanten Kontrollen für einen bestimmten Anlagentyp durch die Branche erfolgen soll (so genannte Branchenlösung). Wenn beispielsweise bei einem bestimmten Anlagentyp die Gemeinden für den Lärmschutz und der Kanton für die Luftreinhaltung zuständig sind und die Anlagen im Rahmen einer Branchenlösung umfassend kontrolliert werden sollen, müssen alle für den Vollzug zuständigen Stellen diesem Vorgehen ausdrücklich zustimmen.⁶⁹ Im Extremfall müsste von allen 85 Gemeinden die Unterschrift für die Branchenlösung eingeholt werden. Es sollten daher die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, dass der Kanton auch im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden Vereinbarungen (Zusammenarbeit mit der Wirtschaft) abschliessen kann. Mit dem Abschluss solcher Vereinbarungen werden auch die Gemeinden von Vollzugsaufgaben entlastet, weshalb ihr Einverständnis regelmässig vorausgesetzt werden darf. Dennoch sollen die politischen Gemeinden vorgängig angehört werden.

4.11.10. Beteiligungen und Mitgliedschaften (Art. 8 des Entwurfs)

Heute bestehen mehrere – meist privatrechtlich organisierte – Institutionen, die auf Initiative der öffentlichen Hand oder Privater gegründet wurden und sich zum Ziel gesetzt haben, Bund, Kantone und Gemeinden mit Vollzugshilfen, Gesetzeskommentaren, Entscheidungsdatenbanken, Ausbildungsangeboten und dergleichen bei ihren Vollzugsaufgaben zu unterstützen.⁷⁰ Solche Hilfsmittel schaffen Rechtssicherheit und entlasten den Vollzug erheblich. Es ist daher richtig, wenn der Kanton solche Organisationen finanziell unterstützen und deren Mitglied werden kann. Dazu soll eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

4.11.11. Ermächtigung der Regierung zum Abschluss interkantonaler und internationaler Vollzugsvereinbarungen (Art. 9 des Entwurfs)

Die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen führt in vielen Fällen zu effizienteren und kostengünstigeren Vollzugslösungen. So arbeiten bereits seit längerem die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz der Ostschweiz (BPUK-Ost) und die Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Ostschweiz (KVU-Ost) bei verschiedenen Vollzugsaufgaben im Umweltbereich eng zusammen. Die Zusammenarbeit kann im Rahmen von Vereinbarungen gere-

⁶⁹ Dieser Fall könnte beispielsweise bei der geplanten Branchenlösung «Umweltschutz auf Baustellen» eintreten.

⁷⁰ Zu diesen Organisationen gehören beispielsweise die Vereinigung für Umweltrecht und die Vereinigung für Landesplanung.

gelt werden. Die Regierung hat beispielsweise eine ganze Reihe von Vereinbarungen über Bau und Betrieb von Kehrrichtverbrennungsanlagen unter Beteiligung von politischen Gemeinden aus dem Kanton St.Gallen und umliegenden Kantonen abgeschlossen. Dabei stützte sie sich u.a. auf Art. 22 EG zum GSchG. Diese Bestimmung wird mit dem Erlass eines Einführungs-gesetzes aufgehoben. Zu erwähnen ist ferner die gemeinsame Luftqualitätsüberwachung der Ostschweizer Kantone (Ostluft). Interkantonale Zusammenarbeit wird auch künftig wichtig sein, zumal weder Luft noch Wasser, noch Abfälle an den Kantonsgrenzen Halt machen. So wurde beispielsweise anlässlich des interkantonalen Forums St.Gallen 2002 «Abfallwirtschaft – quo vadis?» vom 2. September 2002 als Ergebnis klar festgehalten, dass die interkantonale Zu-sammenarbeit bei der Abfallplanung immer wichtiger wird.

Nach Art. 48 Abs. 1 BV können die Kantone miteinander Verträge schliessen. Nach Art. 74 KV leitet die Regierung die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland (Abs. 1). Im Rahmen ihrer Zuständigkeit schliesst sie u.a. zwischenstaatliche Vereinbarungen ab (Abs. 2 Bst. a). Die Regierung ist somit grundsätzlich befugt, Vollzugsver-einbarungen mit anderen Kantonen abzuschliessen. Ob die Ermächtigung auch die Übertra-gung hoheitlicher Befugnisse umfasst, ist indessen ungewiss, da es sich dabei grundsätzlich um eine Aufgabe handelt, die nach Art. 65 Abs. 1 Bst. c KV in Verbindung mit Art. 67 KV in die Kompetenz des Kantonsrats fallen würde. Es drängt sich daher die Schaffung einer Regelung im Einführungsgesetz auf, die eine ausdrückliche Delegation an den Verordnungsgeber (Regie-rung) zum Abschluss von Vereinbarungen betreffend die gemeinsame Erfüllung, insbesondere die Übertragung und die Übernahme von Vollzugsaufgaben, enthält.

4.11.12. Ermächtigung der Vollzugsbehörden zur Herausgabe amtlicher Akten an die Behörden der Strafrechtspflege (Art. 10 des Entwurfs)

Art. 68 des Strafprozessgesetzes (sGS 962.1; abgekürzt StP) regelt den Beizug von amtlichen Akten im Strafuntersuchungsverfahren. Nach dieser Bestimmung bedürfen Behördemitglieder und Beamte nach Art. 110 Ziff. 3 StGB für die Herausgabe amtlicher Akten an die Strafuntersu-chungsorgane jeweils der Zustimmung des zuständigen Departementes (Sicherheits- und Jus-tizdepartement; Art. 8 der Strafprozessverordnung, sGS 962.11), wenn sich die Untersuchung nicht gegen sie selbst richtet. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen (Art. 68 Abs. 1 StP). Das zuständige Departement erteilt die Zustimmung, wenn nicht öffentliche oder schutz-würdige private Interessen gegenüber den Interessen der Strafrechtspflege überwiegen (Art. 68 Abs. 2 StP).

Das Strafprozessrecht ist künftig bundesrechtlich geregelt. Die von den Eidgenössischen Räten am 5. Oktober 2007 erlassene Schweizerische Strafprozessordnung (BBl 2007, 6977 ff.; abge-kürzt StPO) wird voraussichtlich am 1. Oktober 2011 in Kraft treten. Der Aktenbeizug ist in Art. 194 StPO geregelt. Nach Art. 34 des vom Kantonsrat in der Junisession 2010 beschlosse-nen Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung bedür-fen Behördemitglieder sowie Mitarbeitende des Kantons und der Gemeinden für die Herausga-be amtlicher Akten und für die Erteilung von Auskünften über Tatsachen, die dem Amtsge-heimnis unterstehen, der Zustimmung der vorgesetzten Behörde, wenn sich die Untersuchung nicht gegen sie selbst richtet. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen.

Im Rahmen von Strafuntersuchungen bei möglichen Verstössen gegen die Umweltschutzge-setzgebung (Vergehen und Übertretungen nach den Art. 60 und 61 USG) ist der Beizug amtli-cher Akten, namentlich von Verfügungen und Augenscheinprotokollen, in der Regel besonders wichtig und somit an der Tagesordnung. Nach der oben erwähnten Regelung müsste die zu-ständige Stelle (in der Regel das AFU) in diesen Fällen jeweils die Zustimmung des Sicher-heits- und Justizdepartementes bzw. neu des Baudepartementes einholen, bevor es die ent-sprechenden Akten an die Strafuntersuchungsorgane bzw. den Strafrichter aushändigt, was umständlich und zeitraubend ist. Zudem bliebe eine Zustimmung des Departementes in aller Regel reine Formsache, da in den denkbaren Fällen kaum öffentliche oder schutzwürdige pri-vate Interessen auszumachen sind, die gegen eine Herausgabe der Akten sprechen könnten.

Im Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2; abgekürzt GSchVG) ist für den Gewässerschutz eine vom Grundsatz abweichende Bestimmung im Sinn von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 StP bereits enthalten (vgl. Art. 56quater GSchVG). Danach entscheidet im Rahmen von Strafuntersuchungsverfahren wegen möglicher Verstösse gegen die eidgenössische oder kantonale Gewässerschutzgesetzgebung die zuständige Stelle des Kantons selbständig über die Herausgabe amtlicher Akten an die Behörden der Strafrechtspflege. Eine analoge Bestimmung ist für den Geltungsbereich der Umweltschutzgesetzgebung in das Einführungsgesetz aufzunehmen.

4.11.13. Gesetzliches Grundpfandrecht für Kosten von Ersatzvornahmen (Art. 11 des Entwurfs)

Es kommt immer wieder vor, dass der Staat Verfügungen auf dem Weg der Ersatzvornahme durchsetzen muss. Insbesondere bei Altlasten kann die ersatzvornahmeweise Sanierung sehr aufwendig und kostspielig sein. Andererseits erfahren sanierte Grundstücke in der Regel eine Wertsteigerung, da sie wieder frei verfügbar sein werden. Sehr oft sind Grundstücke aber pfandrechtl. belastet, womit die Pfandgläubiger von einem verbesserten Haftungssubstrat profitieren würden, ohne zu dieser Verbesserung beigetragen zu haben. Soweit das handelnde Gemeinwesen die ihm aufgrund der Ersatzvornahme entstandenen Kosten nicht erhältlich machen kann, ist es gerechtfertigt, ihm für seine Auslagen eine pfandrechtl. Deckung zu verschaffen, die andern Pfandrechten im Rang vorgeht. Von Bedeutung ist diese Möglichkeit auch dann, wenn der Eigentümer als Verursacher kostenpflichtig wird, da in vielen Fällen das Grundstück den grössten Wert des verwertbaren Vermögens darstellen dürfte.

4.11.14. Schadenwehr (Art. 12 des Entwurfs)

Die Schadenwehr ist heute umfassend in der kantonalen Feuerschutzgesetzgebung geregelt. Es genügt deshalb, wenn im vorliegenden Einführungsgesetz auf die Bestimmungen der Feuerschutzgesetzgebung verwiesen wird. Mit Blick auf die in der Feuerschutzgesetzgebung festgelegten Zuständigkeiten für die Schadenwehr und die beschränkte zeitliche Verfügbarkeit der Mitarbeitenden des AFU im Schadenfall wurde in Art. 50 Abs. 2 GSchVG in Verbindung mit Art. 21 der Verordnung zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.21) die Aufgabe des Kantons auf die Beratung der Einsatzkräfte und die zuständigen Gemeindebehörden eingeschränkt. In Ergänzung dieser vor allem für den Gewässerschutz gültigen Bestimmungen soll in der Einführungsgesetzgebung eine entsprechende für den Geltungsbereich des Umweltschutzgesetzes anwendbare Regelung aufgenommen werden.

4.11.15. Vorbildfunktion der öffentlichen Hand (Art. 14 des Entwurfs)

Die von der öffentlichen Hand unternommenen Anstrengungen erfahren eine gewisse Multiplikatorwirkung, indem Dritte die ökologische Vorbildfunktion ebenfalls zu ihrer Handlungsleitlinie machen. Im Februar 1999 erliess die Regierung die Richtlinie zur ökologischen Vorbildfunktion der öffentlichen Hand bei Bauten. Diese Richtlinie ist für alle kantonalen Hoch- und Tiefbauten verbindlich und wird seit 1. März 1999 angewendet.

Die Vorbildfunktion soll nicht nur bei der Erstellung von Bauten, sondern auch in andern Bereichen der öffentlichen Beschaffung wahrgenommen werden.

4.11.16. Gebühren

Nach Art. 48 USG wird für Bewilligungen, Kontrollen und besondere Dienstleistungen, die sich auf das Umweltschutzgesetz stützen, eine Gebühr erhoben, wobei in den Kantonen die nach kantonalem Recht zuständige Behörde die Ansätze bestimmt. Nach Art. 100 VRP regelt die Regierung die Gebührenansätze. Für den Vollzug des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung wird eine Anpassung des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) nötig sein.

4.11.17. Verfahrensvorschriften

Bei Neuanlagen und bei Änderungen bestehender Anlagen werden Umweltschutzmassnahmen im Rahmen des für die Bewilligung der Anlage anwendbaren Verfahrens verfügt. In der Regel ist dies das Baubewilligungsverfahren. Unter Umständen kann es ein Sondernutzungsplanverfahren, ein Konzessionsverfahren oder ein Spezialbewilligungsverfahren sein. Die Pflicht zur Koordination ergibt sich aus Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG). Nach dieser Bestimmung hat die verantwortliche Behörde in formeller Hinsicht u.a. für die gemeinsame öffentliche Auflage und für die gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen zu sorgen (Abs. 2 Bst. b und d). Erfordert die Bewilligung einer Baute oder einer Anlage die Mitwirkung von Stellen des Kantons, werden Verfahren und Verfügungen nach dem Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen koordiniert (Art. 1 Abs. 1 VKoG). Weitere bei Erstellung oder Änderung bestehender Anlagen massgebliche verfahrensrechtliche Vorschriften enthalten das Baugesetz und das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Sanierungen sind in besonderen Verfahren durch die zuständigen Behörden anzuordnen. In der Regel wird ein Sanierungsverfahren von Amtes wegen eingeleitet. Der Vollzug der Vorschriften über die Sanierungspflichten richtet sich nach den Grundsätzen des Verfahrensrechts von Bund und Kanton. Im Sanierungsverfahren sind zunächst die Mitwirkungsrechte des Inhabers der Anlage zu beachten. Soweit nicht von Amtes wegen erfolgt, kann ein Sanierungsverfahren auch auf Begehren hin eingeleitet werden. Dies kann beispielsweise bei Lärm erzeugenden oder Luftschadstoffe emittierenden Anlagen der Fall sein. Die Antragsteller haben Anspruch auf Behandlung ihres Begehrens, wenn sie daran ein schutzwürdiges Interesse dartun. Ein solches ist gegeben, wenn die Antragsteller mehr als jedermann betroffen sind. In diesem Fall hat ihnen die zuständige Behörde ebenfalls die Beteiligtenrechte (Parteirechte) einzuräumen.⁷¹ Dazu gehören namentlich der Anspruch auf rechtliches Gehör und der Anspruch auf Eröffnung der Verfügung. Wer ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Sanierungsverfügung dartun kann, hat zudem die Möglichkeit, Rechtsverweigerungsbeschwerde nach Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP zu erheben, wenn die zuständige Behörde untätig bleibt.

Die konkrete Umsetzung von Sanierungsmassnahmen löst regelmässig ein Baubewilligungsverfahren aus. Im Rahmen dieses Verfahrens haben Betroffene, auch wenn sie nicht am Sanierungsverfahren selbst beteiligt waren, die Möglichkeit, ihre schutzwürdigen Interessen im Rahmen des Einspracheverfahrens geltend zu machen.

Die Verfügungskompetenz einer Verwaltungsbehörde schliesst auch das Recht ein, die Verfügung zu vollstrecken (Art. 102 VRP). Für die beiden Vollstreckungsmassnahmen Ersatzvornahme und unmittelbarer Verwaltungszwang enthält Art. 105 Abs. 1 VRP eine gesetzliche Grundlage. Damit ist jedenfalls sichergestellt, dass angeordnete Umweltschutzmassnahmen auch durchgesetzt werden können.

Sowohl für das Bewilligungsverfahren als auch für das Sanierungsverfahren liegen die erforderlichen Vorschriften im eidgenössischen und im kantonalen Recht bereits vor. Zudem enthält das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege die massgeblichen Vorschriften zur Vollstreckung der Verfügungen über Umweltschutzmassnahmen. Der Erlass weiterer verfahrensrechtlicher Vorschriften im Rahmen des Einführungsgesetzes ist daher nicht erforderlich.

4.11.18. Strafbestimmungen (Art. 54 und 55 des Entwurfs)

Auf Widerhandlungen gegen das Umweltschutzgesetz finden Art. 60 und 61 USG Anwendung. Diesbezüglich bedarf es keiner Bestimmungen im kantonalen Recht. Soweit jedoch Verstösse gegen Vorschriften eigenständigen kantonalen Umweltschutzrechts strafrechtlich geahndet werden sollen, müssen Strafbestimmungen im Einführungsgesetz selbst geschaffen werden.

⁷¹ D. von Reding, Sanierung – verfahrensrechtliche Stolpersteine, in: URP 2001, S. 572 ff., 582 f.

Dies ist in Bezug auf Verstösse gegen die abfallrechtliche Betriebsbewilligungspflicht sowie die Missachtung von angeordneten Massnahmen zur Verminderung ausserordentlich hoher Luftbelastungen erforderlich.

Im Zusammenhang mit den genannten Straftatbeständen sind oft finanzielle Interessen von grösserem Ausmass im Spiel. Vor diesem Hintergrund kann eine präventive Wirkung nur erzielt werden, wenn der Bussenrahmen in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Interessen steht. Es sollen daher Bussen bis 30'000 Franken angeordnet werden können.

4.11.19. Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts (Art. 56 bis 63 des Entwurfs)

Mit dem Erlass eines umfassenden Einführungsgesetzes müssen einige Bestimmungen des geltenden Rechts geändert werden. Sodann können die bestehenden Einführungserlasse, deren Regelung abgelöst wird, gesamthaft aufgehoben werden, so namentlich die in Ziff. 1.2. aufgeführten Grossratsbeschlüsse sowie das Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz.

Bei der Totalrevision des Wasserbaugesetzes blieb unberücksichtigt, dass in Art. 41 Bst. e Ziff. 2 VRP eine Zuständigkeitsregelung besteht, die sich auf das alte Wasserbaugesetz bezieht. Die Bestimmung muss an das im neuen Wasserbaugesetz festgelegte Kostenverlegungsverfahren angepasst werden.

4.11.20. Übergangsbestimmungen

a) Erlasse von Gemeinden und Zweckverbänden (Art. 64 des Entwurfs)

Allfällige dem neuen kantonalen Recht widersprechende Bestimmungen in Gemeindereglementen oder Vereinbarungen von Zweckverbänden dürfen mit dem Vollzugsbeginn des Gesetzes nicht mehr angewendet werden. Um bestehende Reglemente auch formell anzupassen, soll eine Frist von drei Jahren gelten. Dabei ist dasselbe Verfahren wie beim Erlass des Reglementes durchzuführen. Ist eine Gemeinde aus wichtigen Gründen nicht in der Lage, die Anpassung innert der vorgeschriebenen Frist vorzunehmen, kann das zuständige Departement Ausnahmen gewähren.

b) Zuständigkeit und Verfahren (Art. 65 des Entwurfs)

Bei rechtshängigen Verfahren gelten die Zuständigkeiten nach bisherigem Recht.

c) Bestehende Abfallanlagen (Art. 66 des Entwurfs)

Inhabern bereits bestehender Abfallanlagen, die bei Vollzugsbeginn des Einführungsgesetzes über eine rechtskräftige Baubewilligung für ihre Anlage verfügen, soll eine zweijährige Frist zur Einreichung des Gesuchs um eine Betriebsbewilligung gewährt werden. Damit bleibt ihnen genügend Zeit, um sich auf die neuen rechtlichen Gegebenheiten einzustellen. Eine längere Übergangsfrist wäre mit dem Gebot der Gleichbehandlung alter und neuer Anlagen nicht vereinbar.

5. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Mit Beschluss vom 6. Oktober 2009 ermächtigte die Regierung das Baudepartement, für den Entwurf eines Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung mit erläuterndem Bericht vom 6. Oktober 2009 ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Gelegenheit, eine Stellungnahme einzureichen, wurde den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, den politischen Gemeinden, der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), dem Ressort Bau und Umwelt des Netzwerks St.Galler Gemeinden (NetzSG), der Konferenz der Umweltschutzverbände, dem Kantonal St.Gallischen Gewerbeverband, der Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell, der SIA-Sektion St.Gallen-Appenzell, dem KMU-Forum sowie der Staatskanzlei und allen Departementen ge-

geben. Überdies wurden im Amtsblatt und im Internet Hinweise auf das Vernehmlassungsverfahren veröffentlicht, um weiteren Kreisen zu ermöglichen, sich zum Entwurf eines Einführungsgesetzes zu äussern.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Zusammenführung der heute auf mehrere Erlasse verteilten Vollzugsvorschriften zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung in einem Einführungsgesetz allseits begrüsst wurde.

Die vorgeschlagene, dem geltenden Recht weitgehend entsprechende Aufgabenteilung zwischen Gemeinde und Kanton wurde als grundsätzlich richtig anerkannt. Auch die vorgesehene Übernahme der Vollzugsaufgaben im Zusammenhang mit der Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte durch den Kanton wurde von keiner Seite bestritten. Hingegen wurde von Gemeindeseite geltend gemacht, der Kanton habe allfällige Ausfallkosten in vollem Umfang zu tragen. Ebenso erachtete die VSGP die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Regelung, wonach die politische Gemeinde in allen Fällen die Kosten für die Entsorgung von Abfällen zu tragen hat, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist, als nicht sachgerecht. Schliesslich wurde auch die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten für den Betrieb der regionalen Sammelstellen für Sonder- und Giftabfälle in Frage gestellt.

Unterschiedliche Auffassungen bestanden bezüglich der Einführung einer spezialgesetzlichen Genehmigungspflicht für Abfallreglemente. Während in einigen Stellungnahmen die Genehmigungspflicht ausdrücklich begrüsst wurde, machte die VSGP eine Einschränkung der gemeindlichen Organisationsfreiheit geltend.

Einige Wirtschaftsverbände äusserten sich gegenüber einer Regelung, wonach die zuständige Stelle Bewilligungen von einer angemessenen Sicherheitsleistung abhängig machen kann, eher ablehnend. Von dieser Seite wurde auch die Notwendigkeit einer allgemeinen Betriebsbewilligungspflicht für Abfallanlagen in Frage gestellt. Kritisch äusserten sie sich sodann zu der im Vernehmlassungsentwurf noch vorgesehenen Befugnis der zuständigen Stelle des Kantons, Inhaber von Abfällen zu verpflichten, ihre Abfälle bei Vorliegen wichtiger öffentlicher Interessen einer bestimmten Abfallanlage zuzuführen (Zuweisungsrecht) bzw. Inhaber von Abfallanlagen unter den gleichen Voraussetzungen zu verpflichten, Abfälle anzunehmen (Annahmepflicht). Dieser Kritik wird in erheblichem Umfang Rechnung getragen, indem im vorliegenden Entwurf auf das Zuweisungsrecht und die Annahmepflicht gänzlich verzichtet wird. Des Weiteren soll die vorgesehene Sicherheitsleistung im Rahmen von Bewilligungen nicht bei sämtlichen Anlagen möglich sein, sondern auf Abfallanlagen beschränkt werden (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 4.8.3. Bst. b). An der Betriebsbewilligungspflicht für Abfallanlagen wird hingegen festgehalten. Der Geltungsbereich der Vorschrift soll indessen sehr stark eingeschränkt werden (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 4.8.3. Bst. a).

In einzelnen Stellungnahmen wurde schliesslich eine weitergehende Flexibilisierung im Zusammenhang mit der möglichen Zuteilung von Empfindlichkeitsstufen nach der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung gefordert.

6. Genehmigung durch den Bund

Nach Art. 37 USG bedürfen Ausführungsvorschriften der Kantone über den Katastrophenschutz (Art. 10), die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 10a bis 10d), die Sanierung (Art. 16 bis 18), den Schallschutz bei Gebäuden (Art. 20 und 21) und die Abfälle (Art. 30 bis 32, 32a^{bis} bis 32e) zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes. Genehmigungsbedürftig sind nach ständiger Praxis auch diesbezügliche Organisationsvorschriften, sofern sie für den Vollzug unabdingbar sind. Die Genehmigung ist Gültigkeitsvoraussetzung. In nichtstreitigen Fällen ist das Departement dafür zuständig (Art. 61b Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, SR 172.010).

Das Baudepartement reichte den Gesetzesentwurf samt erläuterndem Bericht dem Bund gleichzeitig mit der Vernehmlassung zur Vorprüfung ein. Mit Schreiben vom 15. Dezember 2009 nahm das BAFU stellvertretend für das zuständige Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation Stellung. Es hielt darin fest, dass die genehmigungsbedürftigen Bestimmungen alle genehmigungsfähig sind.

7. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Mit dem Erlass eines Einführungsgesetzes werden Kanton und Gemeinden nur wenige neue Aufgaben zugewiesen. Zu beachten ist zudem, dass die Vollzugsaufgaben grundsätzlich durch die eidgenössische Umweltschutzgesetzgebung vorgegeben sind. Der Vollzug dieser Aufgaben ist somit unabhängig von der kantonalen Einführungsgesetzgebung mit einem personellen und finanziellen Aufwand verbunden, der zu einem wesentlichen Teil bereits unter der geltenden Ordnung anfällt.

Geringfügige personelle Mehraufwendungen für kantonale Stellen ergeben sich in Bereichen, die neu dem Kanton zum Vollzug übertragen werden (insbesondere der Vorschriften über belastete Standorte), bzw. zu einem geringeren Teil aus Aufgaben, die sich ausnahmsweise aus dem eigenständigen kantonalen Regelungsbedarf ergeben (insbesondere im Bereich Abfälle). Insgesamt ergibt sich daraus ein zusätzlicher Bedarf im Umfang von ungefähr einer Stelle.

Bei den Gemeinden ergibt sich ein geringfügiger Minderaufwand aufgrund von Vollzugsaufgaben, die vom Kanton übernommen werden.

Finanzielle Auswirkungen hat die vorgesehene Regelung über die Aufteilung der Ausfallkosten im Bereich Altlasten. Dadurch wird der Kanton nach heutigen Schätzungen mit (nicht wiederkehrenden) direkten Zusatzkosten von insgesamt etwa 1 bis 1,5 Mio. Franken belastet. Die Gemeinden werden in diesem Umfang entlastet. Weitere Kosten kommen hinzu, wenn die betroffenen Gemeinden Mittel aus der zweiten und dritten Stufe des Finanzausgleichs beanspruchen können. Diese Kosten lassen sich jedoch nicht beziffern. Die beim Kanton zu erwartenden Mehrkosten werden im Projekt «Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden» angemeldet. Im Übrigen fallen aufgrund des vorliegenden Gesetzes keine wesentlichen Zusatzkosten an.

8. Referendum

Die einmaligen und jährlich wiederkehrenden Ausgaben erreichen die in Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) festgelegten Grenzen für die Durchführung des obligatorischen Finanzreferendums nicht. Das Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung untersteht damit nach Art. 5 RIG dem fakultativen Gesetzesreferendum.

9. Antrag

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung einzutreten.

Im Namen der Regierung
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

Beilage

Konkordanztabelle Gesetzesentwurf – Botschaft

Entwurf EG zum USG	Ausführungen im Botschaftstext
Art. 1	Ziff. 4.11.1.
Art. 2	Ziff. 4.11.2. Ziff. 4.1.2. Bst. b
Art. 3	Ziff. 4.11.3.
Art. 4	Ziff. 4.11.4.
Art. 5 Abs. 1	Ziff. 4.11.5.
Art. 5 Abs. 2	Ziff. 4.11.6.
Art. 6	Ziff. 4.11.7.
Art. 7 Abs. 1 und 2	Ziff. 4.11.8.
Art. 7 Abs. 3	Ziff. 4.11.9.
Art. 8	Ziff. 4.11.10.
Art. 9	Ziff. 4.11.11.
Art. 10	Ziff. 4.11.12.
Art. 11	Ziff. 4.11.13.
Art. 12	Ziff. 4.11.14.
Art. 13	Ziff. 4.11.2. Abs. 2
Art. 14	Ziff. 4.11.15.
Art. 15 und 16	Ziff. 4.1.2. Bst. a
Art. 17	Ziff. 4.1.3. Bst. a
Art. 18 und 19	Ziff. 4.1.2. Bst. c
Art. 20	Ziff. 4.1.2. Bst. b
Art. 21	Ziff. 4.1.2. Bst. b
Art. 22	Ziff. 4.1.2. Bst. d
Art. 23	Ziff. 4.1.3. Bst. b
Art. 24	Ziff. 4.2.2. Bst. a, b und e
Art. 25 Abs. 1 Bst. a und b	Ziff. 4.2.2. Bst. b
Art. 25 Abs. 1 Bst. c	Ziff. 4.2.2. Bst. c
Art. 25 Abs. 1 Bst. d und e	Ziff. 4.2.2. Bst. d
Art. 25 Abs. 1 Bst. f	Ziff. 4.2.2. Bst. e
Art. 25 Abs. 1 Bst. g	Ziff. 4.2.2. Bst. f
Art. 25 Abs. 1 Bst. h	Ziff. 4.2.2. Bst. g
Art. 26	Ziff. 4.2.2. Bst. j
Art. 27	Ziff. 4.2.3.
Art. 28	Ziff. 4.3.2. Bst. a bis e
Art. 29 Bst. a	Ziff. 4.3.2. Bst. g
Art. 29 Bst. b bis e	Ziff. 4.3.2. Bst. b
Art. 29 Bst. f	Ziff. 4.3.2.. Bst. f
Art. 29 Bst. g	Ziff. 4.3.2. Bst. a
Art. 30 Bst. a	Ziff. 4.3.2. Bst. g

Entwurf EG zum USG	Ausführungen im Botschaftstext
Art. 30 Bst. b	Ziff. 4.3.2. Bst. b
Art. 31	Ziff. 4.3.2. Bst. b
Art. 32 und 33	Ziff. 4.3.2. Bst. h
Art. 34	Ziff. 4.4.
Art. 35 und 36	Ziff. 4.5.
Art. 37 und 38	Ziff. 4.6.
Art. 39	Ziff. 2.2.1.
Art. 40	Ziff. 4.7.
Art. 41	Ziff. 4.8.2. Bst. a und h bis k
Art. 42	Ziff. 4.8.2. Bst. a
Art. 43	Ziff. 4.8.2. Bst. e
Art. 44 Bst. a	Ziff. 4.8.2. Bst. b
Art. 44 Bst. b	Ziff. 4.8.2. Bst. c
Art. 44 Bst. c	Ziff. 4.8.2. Bst. d
Art. 44 Bst. d	Ziff. 4.8.2. Bst. f
Art. 44 Bst. e	Ziff. 4.8.2. Bst. g
Art. 45	Ziff. 4.8.3. Bst. c
Art. 46	Ziff. 4.8.3. Bst. d
Art. 47	Ziff. 4.8.3. Bst. d
Art. 48	Ziff. 4.8.3. Bst. a
Art. 49	Ziff. 4.8.3. Bst. b
Art. 50	Ziff. 4.9.2. Bst. b, c
Art. 51	Ziff. 4.9.2. Bst. d
Art. 52	Ziff. 4.10.2. Bst. a, b
Art. 53 Bst. a	Ziff. 4.10.2. Bst. a
Art. 53 Bst. b	Ziff. 4.10.2. Bst. b
Art. 54 und 55	Ziff. 4.11.18
Art. 56	Ziff. 4.8.2. Bst. f
Art. 56 bis 63	Ziff. 4.11.19
Art. 64	Ziff. 4.11.20. Bst a
Art. 65	Ziff. 4.11.20. Bst. b
Art. 66	Ziff. 4.11.20. Bst. c Ziff. 4.8.3. Bst a

Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung

Entwurf der Regierung vom 29. Juni 2010

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 29. Juni 2010 Kenntnis genommen und
erlässt

in Ausführung von Art. 36 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983⁷²

als Gesetz:

I. Allgemeine Bestimmungen

1. Geltungsbereich

Umfang

Art. 1. Dieses Gesetz regelt den Vollzug des Bundesgesetzes über den Umweltschutz und der dazugehörigen Verordnungen, insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

2. Kantonale Umweltschutzfachstelle

Bezeichnung und Zuständigkeit

Art. 2. Die Regierung bezeichnet die kantonale Umweltschutzfachstelle.

Die kantonale Umweltschutzfachstelle vollzieht die eidgenössische Umweltschutzgesetzgebung, soweit keine besonderen Vorschriften gelten.

Zusammenarbeit und Verkehr mit Fachstellen anderer Gemeinwesen

Art. 3. Die kantonale Umweltschutzfachstelle ist zuständig für Zusammenarbeit und Verkehr mit den Umweltschutzfachstellen von Bund, Kantonen und Nachbarstaaten, soweit keine besonderen Vorschriften gelten.

⁷² SR 814.01.

3. Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden

Grundsatz

Art. 4. Kanton und politische Gemeinden arbeiten beim Vollzug der eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung eng zusammen.

Der Kanton unterstützt und berät die politischen Gemeinden.

Die politischen Gemeinden unterstützen den Kanton. Sie können von der kantonalen Umweltschutzfachstelle für Sachverhaltsabklärungen und Kontrollen beigezogen werden.

Übertragung zusätzlicher Aufgaben an die politischen Gemeinden

Art. 5. Die Regierung kann der politischen Gemeinde St.Gallen durch Verordnung Aufgaben des Kantons übertragen, wenn sie dies beantragt.

Sie kann Aufgaben des Kantons durch Verordnung allen politischen Gemeinden übertragen, wenn:

- a) der Vollzug vereinfacht wird;
- b) angenommen werden darf, dass die politischen Gemeinden mehrheitlich einverstanden sind. Die politischen Gemeinden werden angehört.

Reglemente

Art. 6. Der Gemeinderat hört die zuständige Stelle des Kantons an, bevor er über Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes beschliesst.

Reglemente über die Abfallbewirtschaftung, ausgenommen Gebührentarife, bedürfen zu ihrer Rechtsgültigkeit der Genehmigung des zuständigen Departementes.

4. Vollzug

Beizug Dritter

Art. 7. Kanton und politische Gemeinden können für die Erfüllung ihrer Aufgaben öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten sowie Private beiziehen oder ihnen einzelne Aufgaben übertragen.

Die Regierung kann durch Verordnung Anforderungen an Dritte, die zum Vollzug beigezogen werden, festlegen.

Der Kanton kann Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der politischen Gemeinden Dritten, insbesondere Branchenvereinigungen, übertragen, wenn:

- a) es im Interesse eines wirtschaftlichen und wirksamen Vollzugs zweckmässig erscheint;
- b) angenommen werden darf, dass die politischen Gemeinden mehrheitlich einverstanden sind. Die politischen Gemeinden werden angehört.

Beteiligungen und Mitgliedschaften

Art. 8. Der Kanton kann sich an der Finanzierung von Organisationen, die einen wichtigen Beitrag zur Vollzugsunterstützung leisten, beteiligen und deren Mitglied werden.

Interkantonale und internationale Vereinbarungen

Art. 9. Die Regierung kann mit Kantonen und Nachbarstaaten gemeinsame Umweltschutzmassnahmen vereinbaren.

Herausgabe amtlicher Akten

Art. 10. Im Rahmen von Strafuntersuchungsverfahren wegen möglicher Verstösse gegen die eidgenössische oder kantonale Umweltschutzgesetzgebung entscheidet die zuständige Stelle des Kantons über die Herausgabe amtlicher Akten und die Erteilung von Auskünften an die Behörden der Strafrechtspflege.

Gesetzliches Grundpfandrecht

Art. 11. Für die Kosten einer Ersatzvornahme besteht auf dem Grundstück, auf dem sie durchgeführt werden muss, ein den übrigen Pfandrechten im Rang vorgehendes gesetzliches Pfandrecht ohne Eintrag im Grundbuch⁷³. Das gesetzliche Pfandrecht entsteht mit der Rechtskraft der Kostenverfügung.

5. Gefahrenabwehr

Schadenwehr

Art. 12. Für die Schadenwehr wird die Feuerschutzgesetzgebung⁷⁴ sachgemäss angewendet.

Die Regierung bezeichnet die für die Aufgaben des Kantons bei der Schadenwehr zuständige Stelle.

Vorsorgliche Massnahmen der kantonalen Umweltschutzfachstelle

Art. 13. Die kantonale Umweltschutzfachstelle kann zur Abwendung unmittelbar drohender Umweltschäden vorsorgliche Massnahmen anordnen, wenn die politische Gemeinde nicht von sich aus tätig wird.

6. Vorbildfunktion des Gemeinwesens

Grundsatz

Art. 14. Kanton und Gemeinde übernehmen im Umweltschutz eine Vorbildfunktion.

Die Regierung kann nach Anhörung der politischen Gemeinden Weisungen erlassen.

II. Umweltverträglichkeitsprüfung

Zuständige Behörde

Art. 15. Die Behörde des Kantons prüft die Umweltverträglichkeit, wenn der Kanton das Vorhaben öffentlich auflegt, die Gemeindebehörde in den übrigen Fällen.

⁷³ Art. 836 ZGB.

⁷⁴ sGS 871.

Massgebliches Verfahren

Art. 16. Die Umweltverträglichkeit wird in einem Verfahren geprüft, in dem das Vorhaben öffentlich aufgelegt wird.

Wird das Vorhaben in mehreren Verfahren öffentlich aufgelegt, wird die Umweltverträglichkeit im ersten Verfahren geprüft, das eine umfassende Prüfung ermöglicht.

Einbezug der Energievorschriften

Art. 17. In die Umweltverträglichkeitsprüfung wird die Prüfung des Vorhabens nach kantonalem Umweltschutzrecht, einschliesslich Vorschriften über eine sparsame, rationelle und umweltschonende Energienutzung, einbezogen.

Bekanntmachung a) öffentliche Auflage

Art. 18. Die öffentliche Auflage wird im kantonalen Amtsblatt und im amtlichen Publikationsorgan der politischen Gemeinde bekannt gemacht.

b) Entscheid

Art. 19. Die zuständige Behörde macht im kantonalen Amtsblatt und im amtlichen Publikationsorgan der politischen Gemeinde bekannt, wo der Bericht über die Umweltverträglichkeit, die Beurteilung der Umweltschutzfachstelle, die Ergebnisse einer allfälligen Anhörung des Bundesamtes für Umwelt und der Entscheid über die Umweltverträglichkeit eingesehen werden können.

Behandlungsfristen

Art. 20. Die Behandlungsfristen für Voruntersuchung und Pflichtenheft sowie für den Bericht über die Umweltverträglichkeit richten sich nach der Gesetzgebung über Verfahrenskoordination in Bausachen.⁷⁵

Zusammenarbeit der Umweltschutzfachstelle mit anderen Stellen

Art. 21. Die Regierung regelt die Zusammenarbeit der kantonalen Umweltschutzfachstelle mit anderen Stellen durch Verordnung.

UVP im grenzüberschreitenden Rahmen

Art. 22. Die kantonale Umweltschutzfachstelle nimmt bei ausländischen Projekten, von denen fest steht oder zu erwarten ist, dass die Schweiz von erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen betroffen ist, die Rechte und Pflichten der Schweiz nach der Espoo-Konvention⁷⁶ wahr, soweit nicht das Bundesamt für Umwelt zuständig ist.

Kantonsbeiträge

Art. 23. Über Kantonsbeiträge an Vorhaben, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, wird nach Abschluss der Prüfung entschieden.

⁷⁵ sGS 731.2 und 731.21.

⁷⁶ SR 0.814.06.

III. Luftreinhaltung

Zuständigkeit a) Kanton

Art. 24. Der Kanton vollzieht die eidgenössischen Vorschriften über die Luftreinhaltung, soweit keine besonderen Vorschriften gelten.

b) politische Gemeinde

Art. 25. Die politische Gemeinde vollzieht die Vorschriften über die Luftreinhaltung:

- a) bei Feuerungsanlagen für Kohle oder Holzbrennstoffe mit einer Feuerungswärmeleistung bis 70 kW;
- b) bei Feuerungsanlagen für Heizöl «Extra leicht» oder Gas mit einer Feuerungswärmeleistung bis 1 MW;
- c) bei Tierhaltungsbetrieben, ausgenommen bei Hofdüngeranlagen;
- d) bei Tiefgaragen und Parkhäusern;
- e) bei gastgewerblich genutzten Anlagen;
- f) bei Verkehrsanlagen, welche die politische Gemeinde bewilligt, ausgenommen wenn eine kantonale Stelle nach der Gesetzgebung über den Arbeitnehmerschutz für die Anlage zuständig ist; vorbehalten bleiben die Zuständigkeiten nach der Strassenverkehrsgesetzgebung;
- g) bei Baustellen, ausgenommen bei kantonalen Gewässern und Kantonsstrassen;
- h) über das Verbrennen von Abfällen im Freien.

Vorbehalten bleiben kurzfristige Massnahmen des Kantons nach Art. 27 dieses Erlasses.

Die politische Gemeinde regelt die Organisation der Feuerungskontrolle durch Reglement.

Massnahmenplan

Art. 26. Die Regierung erlässt Massnahmenpläne und stellt dem Bundesrat Antrag.

Die Regierung gibt die Massnahmenpläne vor deren Erlass in die Vernehmlassung.

Massnahmen bei ausserordentlich hohen Luftbelastungen

Art. 27. Der Kanton trifft befristete Massnahmen zur Verminderung ausserordentlich hoher Luftbelastungen.

Die Regierung regelt Voraussetzungen und Massnahmen, insbesondere den Erlass von Nutzungsbeschränkungen und -verboten, durch Verordnung.

IV. Lärm

Politische Gemeinde

Art. 28. Die politische Gemeinde vollzieht die eidgenössischen Vorschriften über den Lärmschutz, soweit keine besonderen Vorschriften gelten.

Kanton a) Aufgaben

Art. 29. Aufgaben des Kantons sind:

- a) Erstellung des Lärmbelastungskatasters;
- b) Erstellung der Sanierungsprojekte für Kantonsstrassen;
- c) Berichterstattung an den Bund über den Stand der ausgeführten und geplanten Sanierungen und Schallschutzmassnahmen;

- d) Abschluss von Vereinbarungen mit dem Bund über die Mittelzuteilung für Kantons- und Gemeindestrassen als Finanzierungsprogramme;
 - e) Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei Verkehrsanlagen des Kantons;
 - f) Verfügungen und Abschluss von Vereinbarungen mit Grundeigentümern über Schallschutzmassnahmen, wenn der Bund für Emissionsbegrenzung und Sanierung zuständig ist;
 - g) Verfügungen betreffend Lärm aus Industrie und Gewerbe, wenn eine kantonale Stelle nach der Gesetzgebung über den Arbeitnehmerschutz für die Anlage zuständig ist.
- b) *Anhörung der politischen Gemeinde*

Art. 30. Der Kanton hört die politische Gemeinde an bei:

- a) Erstellung und Nachführung des Lärmbelastungskatasters;
- b) Erstellung von Sanierungsprojekten für Kantonsstrassen.

Planverfahren

Art. 31. Für Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei Strassen wird das Planverfahren nach dem Strassengesetz vom 12. Juni 1988⁷⁷ sachgemäss durchgeführt.

Die zuständige Stelle verfügt Schallschutzmassnahmen.

Die Baubewilligung bleibt vorbehalten.

Empfindlichkeitsstufen a) Grundsatz

Art. 32. Es werden zugeordnet:

Zonenart nach Baugesetz

Empfindlichkeitsstufe

Kurzonen und Grünzonen, die in Baureglement, Zonenplan oder Schutzverordnung besonders bezeichnet werden	I
Wohnzonen, Kurzonen, Grünzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen	II
Wohn-Gewerbe-Zonen, Gewerbe-Industrie-Zonen, Kernzonen, Weilerzonen, Landwirtschaftszonen und übriges Gemeindegebiet	III
Industriezonen und Intensiverholungszone	IV

Erfordert es die bestehende oder die geplante Nutzung, so kann in Baureglement, Zonenplan, Überbauungsplan, Gestaltungsplan oder Schutzverordnung eine andere Zuordnung festgelegt werden für:

- a) Kurzonen;
- b) Grünzonen;
- c) Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen;
- d) Intensiverholungszone;
- e) übriges Gemeindegebiet.

In Zonen für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände gilt die Empfindlichkeitsstufe der zugrunde liegenden Zone.

b) Zuordnung zur höheren Stufe

Art. 33. Teile von Zonen der Empfindlichkeitsstufe II, die mit Lärm vorbelastet sind, können in Baureglement, Zonenplan, Überbauungsplan, Gestaltungsplan oder Schutzverordnung der Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet werden.

⁷⁷ sGS 732.1

V. Erschütterungen

Zuständigkeit

Art. 34. Der Kanton vollzieht die eidgenössischen Vorschriften über den Schutz vor Erschütterungen, soweit keine besonderen Vorschriften gelten.

VI. Nicht ionisierende Strahlung, einschliesslich Licht

Zuständigkeit a) politische Gemeinde

Art. 35. Die politische Gemeinde vollzieht die eidgenössischen Vorschriften über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, einschliesslich Licht, soweit keine besonderen Vorschriften gelten.

b) Kanton

Art. 36. Der Kanton unterstützt die politische Gemeinde insbesondere bei der Überwachung und Kontrolle.

VII. Katastrophenschutz und Störfallvorsorge

Zuständigkeit

Art. 37. Der Kanton vollzieht die eidgenössischen Vorschriften über den Katastrophenschutz und die Störfallvorsorge.

Instrumente der Katastrophenvorsorge

Art. 38. Die zuständige Stelle des Kantons wendet beim Vollzug von Art. 10 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes, soweit nicht die eidgenössische Störfallverordnung gilt, deren Verfahrensregelung für Erhebung, Bewertung und Beurteilung sachgemäss an.

VIII. Umweltgefährdende Stoffe

Vollzug

Art. 39. Der Vollzug der Vorschriften über umweltgefährdende Stoffe richtet sich nach der Einführungsgesetzgebung zur eidgenössischen Chemikaliengesetzgebung.

IX. Umweltgefährdende Organismen

Zuständigkeit

Art. 40. Der Kanton vollzieht die eidgenössischen Vorschriften über den Umgang mit umweltgefährdenden Organismen, soweit keine besonderen Vorschriften gelten.

X. Abfälle

Kanton a) Grundsatz

Art. 41. Der Kanton vollzieht die eidgenössischen Vorschriften über Abfälle, soweit keine besonderen Vorschriften gelten.

b) Abfallplanung

Art. 42. Die Regierung erlässt die Abfallplanung.

Sie hört vor Erlass die politischen Gemeinden an.

c) Einzugsgebiete

Art. 43. Die Regierung legt Einzugsgebiete für Siedlungsabfälle, Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt und der öffentlichen Abwasserreinigung im Richtplan fest.

Sie kann, soweit erforderlich, Einzugsgebiete für die übrigen Abfälle durch Verordnung festlegen.

Politische Gemeinde a) Vollzug

Art. 44. Der politischen Gemeinde obliegen:

- a) die Entsorgung von Siedlungsabfällen;
- b) die Entsorgung von Abfällen aus dem öffentlichen Strassenunterhalt bei Gemeindestrassen und bei Geh- und Radwegen entlang von Kantonsstrassen;
- c) die Entsorgung von Abfällen aus der öffentlichen Abwasserreinigung;
- d) der Vollzug der Vorschriften über Bauabfälle;
- e) die Entsorgung von Abfällen, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist; sie trägt dafür die Kosten. Ausgenommen sind Abfälle aus Betrieben, denen der Kanton eine abfallrechtliche Betriebsbewilligung erteilt hat.

b) Reglement

Art. 45. Die politische Gemeinde regelt durch Reglement:

- a) die Abfallbewirtschaftung in ihrem Zuständigkeitsbereich;
- b) die Finanzierung der Abfallbewirtschaftung durch Gebühren.

Sonder- und Giftabfälle a) Sammelstellen

Art. 46. Die politische Gemeinde sammelt Kleinmengen von Sonder- und Giftabfällen aus Produkten des Kleinverkaufs.

Der Kanton betreibt regionale Sammelstellen.

Die Regierung regelt durch Verordnung Art und Menge der betrieblichen Sonder- und Giftabfälle, die den regionalen Sammelstellen zugeführt werden können.

b) Kostenverteilung

Art. 47. Die politischen Gemeinden erstatten dem Kanton nach Einwohnerzahl die Hälfte der Kosten für Errichtung und Betrieb der regionalen Sammelstellen sowie für die Entsorgung der Sonder- und Giftabfälle.

Abfallanlagen a) Betriebsbewilligung

Art. 48. Wer eine Abfallanlage betreiben will, von der eine besondere Gefahr für die Umwelt ausgehen kann, benötigt eine Bewilligung der zuständigen Stelle des Kantons. Die Regierung bezeichnet diese Abfallanlagen, soweit sie nicht nach Bundesrecht einer abfallrechtlichen Betriebsbewilligung bedürfen.

Die zuständige Stelle des Kantons erteilt die Bewilligung, wenn die umweltverträgliche Behandlung nach dem Stand der Technik gewährleistet ist.

Die Bewilligung wird für längstens fünf Jahre erteilt.

b) Sicherstellung

Art. 49. Die zuständige Stelle des Kantons kann die abfallrechtliche Betriebsbewilligung von einer angemessenen Sicherheitsleistung abhängig machen:

- a) für die Erfüllung von Bedingungen und Auflagen nach diesem Erlass oder nach der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz;
- b) für die Kosten möglicher Schadenfälle;
- c) für die Kosten einer allfälligen Ersatzvornahme.

XI. Belastete Standorte

Zuständigkeit

Art. 50. Der Kanton vollzieht die eidgenössischen Vorschriften über die Sanierung von belasteten Standorten, soweit keine besonderen Vorschriften gelten.

Ausfallkosten

Art. 51. Kanton und politische Gemeinde tragen die nach Abzug von allfälligen Beiträgen Dritter verbleibenden Kosten für Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten je zur Hälfte, wenn die Verursacher nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind.

XII. Bodenschutz

Zuständigkeit a) Kanton

Art. 52. Der Kanton vollzieht die eidgenössischen Vorschriften über Belastungen des Bodens, soweit keine besonderen Vorschriften gelten.

b) politische Gemeinde

Art. 53. Die politische Gemeinde vollzieht die Vorschriften über:

- a) die Vermeidung von Bodenverdichtung beim Bauen, ausgenommen bei kantonalen Gewässern und Kantonsstrassen;
- b) den Umgang mit ausgehobenem Boden, ausgenommen bei Terrainveränderungen oder Bodenverbesserungen ausserhalb der Bauzone.

XIII. Schlussbestimmungen

Strafbestimmungen a) Busse

Art. 54. Mit Busse bis zu 30'000 Franken wird bestraft, wer:

- a) nach diesem Erlass bewilligungspflichtige Abfallanlagen ohne Bewilligung betreibt;
- b) angeordnete Massnahmen zur Verminderung ausserordentlich hoher Luftbelastungen missachtet.

b) juristische Personen

Art. 55. Werden die Widerhandlungen mit Wirkung für eine juristische Person begangen, wird die juristische Person gebüsst.

Die Bestrafung der handelnden Organe oder Vertreter bleibt vorbehalten.

Änderung bisherigen Rechts a) Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung

Art. 56. Das Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung vom 11. April 1996⁷⁸ wird wie folgt geändert:

Art. 4 und 52 werden aufgehoben.

b) Baugesetz

Art. 57. Das Baugesetz vom 6. Juni 1972⁷⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 76bis wird aufgehoben.

c) Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Art. 58. Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965 wird wie folgt geändert:

b) Verwaltungsrekurskommission als Vorinstanz des Verwaltungsgerichtes

Art. 41. Bei der Verwaltungsrekurskommission können mit Rekurs angefochten werden:

- a) Sozialhilfe:
Verfügungen auf Rückerstattung finanzieller Sozialhilfe;
- b) Arbeitnehmerschutz:
 - 1. Verfügungen der zum Vollzug des eidgenössischen Arbeitsgesetzes zuständigen Stellen betreffend die Anwendbarkeit des Gesetzes, die Arbeits- und Ruhezeit, den Sonderschutz der jugendlichen und weiblichen Arbeitnehmer und die Betriebsordnung;
 - 2. Verfügungen der zum Vollzug des Bundesgesetzes über die Heimarbeit zuständigen Stelle;
- c) Berufsbildung:
Verfügungen des Amtes für Berufsbildung gegenüber Lehrbetrieben und Lehrlingen;

⁷⁸ sGS 752.2.

⁷⁹ sGS 731.1.

- d) Landwirtschaft:
 - 1. Verfügungen und Einspracheentscheide der für den Vollzug des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht zuständigen Behörde;
 - 2. Verfügungen nach Art. 80 und 86 des Bundesgesetzes über das bürgerliche Bodenrecht;
 - 3. Verfügungen der für den Vollzug der Vorschriften über Investitionskredite, Strukturverbesserungsbeiträge und Betriebshilfe in der Landwirtschaft zuständigen Stellen;
 - 4. Einspracheentscheide der Meliorationskommission nach Art. 47 des Meliorationsgesetzes;
- e) Schätzungen:
 - 1. Entscheide der zuständigen Gemeindebehörde oder der Schätzungskommission im Kostenverlegungsverfahren nach Strassengesetz;
 - 2. **Verfügungen und Entscheide der zuständigen Stelle der Gemeinde oder des Kantons oder der Schätzungskommission im Kostenverlegungsverfahren nach Wasserbaugesetz;**
 - 3. Verfügungen und Entscheide der Schätzungskommission nach dem Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschäftigungskontos;
 - 4. Verfügungen und Entscheide der zuständigen Behörde bei Landumlegung und Grenzbereinigung nach Art. 116 Abs. 3 Bst. b und Art. 122 Abs. 2 des Baugesetzes;
- f) Jagd:

Entscheide der Wildschadenschätzers;
- g) öffentliche Dienstpflichten:
 - 1. Verfügungen der Feuerschutzkommission betreffend die Feuerwehrendienstpflicht oder die Ersatzsteuerpflicht;
 - 2. Verfügungen der Feuerschutzkommission betreffend die Wind- und Feuerwachtpflicht;
 - 3. Verfügungen der für die Festlegung der Wasserwehrrpflicht zuständigen Behörde;
- h) Abgaben:
 - 1. Verfügungen oder, soweit das Einspracheverfahren vorgesehen ist, Einspracheentscheide der Steuerveranlagungsbehörden, einschliesslich Verfügungen bzw. Einspracheentscheide über Steuerausscheidungen;
 - 2. Einspracheentscheide des kantonalen Steueramtes betreffend Steuerbezug sowie Verzugszinsen;
 - 3. Entscheide des Gemeinderates betreffend die Veranlagung zum Feuerwehrendienstersatz;
 - 4. Einspracheentscheide der Militärpflichtersatzverwaltung;
 - 5. selbständige Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt über Gebühren, Taxen, Beiträge und andere öffentlich-rechtliche Geldleistungen Privater sowie über öffentlich-rechtliche Sicherheitsleistungen und Rückerstattungen Privater;
 - 6. Verfügungen des zuständigen Departementes über Perimeterbeiträge an das Rheinunternehmen;
 - 7. Verfügungen des zuständigen Departementes über die Beiträge der Gemeinden nach dem Linthgesetz;
- i) Verfügungen und Entscheide, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit des Weiterzuges an die Verwaltungsrekurskommission vorsieht.

Aufhebung bisherigen Rechts a) Grossratsbeschluss über Luftreinhaltemassnahmen.

Art. 59. Der Grossratsbeschluss über Luftreinhaltemassnahmen vom 8. Januar 1987⁸⁰ wird aufgehoben.

b) Grossratsbeschluss über den Lärmschutz

Art. 60. Der Grossratsbeschluss über den Lärmschutz vom 8. November 1990⁸¹ wird aufgehoben.

c) Grossratsbeschluss über umweltgefährdende Stoffe und Anlagen

Art. 61. Der Grossratsbeschluss über umweltgefährdende Stoffe und Anlagen vom 6. April 1989⁸² wird aufgehoben.

d) Grossratsbeschluss über die Umweltverträglichkeitsprüfung

Art. 62. Der Grossratsbeschluss über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 9. November 1995⁸³ wird aufgehoben.

e) Einführungsgesetz zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz

Art. 63. Das Einführungsgesetz zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz vom 2. Dezember 1973⁸⁴ wird aufgehoben.

Übergangsbestimmungen a) Erlasse von Gemeinden und Zweckverbänden

Art. 64. Diesem Erlass widersprechende Bestimmungen in Erlassen von Gemeinden und Zweckverbänden werden ab Vollzugsbeginn dieses Erlasses nicht mehr angewendet.

Die Erlasse werden innert drei Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses angepasst.

Das zuständige Departement kann die Frist im Einzelfall verlängern, wenn:

- a) wichtige Gründe vorliegen;
- b) die Anpassung innert Frist unmöglich ist.

b) Zuständigkeit und Verfahren

Art. 65. Die nach bisherigem Recht zuständige Behörde oder Stelle schliesst bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängige Verfahren nach bisherigem Recht ab.

c) bestehende Abfallanlagen

Art. 66. Wer eine Abfallanlage betreibt, die vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses nach dem Baugesetz vom 6. Juni 1972⁸⁵ rechtskräftig bewilligt wurde, reicht bei der zuständigen Stelle des Kantons innert zwei Jahren ein Gesuch für eine Betriebsbewilligung nach Art. 47 Abs. 1 dieses Erlasses ein.

⁸⁰ sGS 672.32.

⁸¹ sGS 672.43.

⁸² sGS 672.53.

⁸³ sGS 672.1.

⁸⁴ sGS 752.1.

⁸⁵ sGS 731.1.

Vollzugsbeginn

Art. 67. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.