

1. Einleitung

Umweltrecht umfasst weit mehr als das eigentliche Umweltschutzgesetz (USG). Viele weitere Gesetze enthalten wichtige Bestimmungen im Bereich des Umweltschutzes. Dies verdeutlicht: Umweltschutz ist eine Querschnittsaufgabe. Der vorliegende Vollzugsschlüssel unterstützt die Gemeinden bei ihren vielfältigen – und zum Teil komplexen – Vollzugsaufgaben zum Schutz der Umwelt.

Viele Gesetze schützen die Umwelt

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, **USG**) hat zum Ziel, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche und lästige Einwirkungen zu schützen und die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten (Art. 1 Abs. 1 **USG**). Es beinhaltet u.a. die Sachbereiche Luftverschmutzung, Lärm, umweltgefährdende Stoffe und Organismen, Abfälle sowie Belastungen des Bodens. Zum Schutz der Umwelt ist jedoch nicht allein das **USG** massgebend. Viele weitere Gesetze enthalten Bestimmungen zum Schutz der Umwelt. Zum erweiterten Umweltrecht gehören u.a. das Natur- und Heimatschutzgesetz (**NHG**), das Gewässerschutzgesetz (**GSchG**) und das Waldgesetz (**WaG**). Auch das Raumplanungsgesetz (**RPG**) und das kantonale Planungs- und Baugesetz (**PBG**) umschreiben den Schutz der Umwelt als zentrales Anliegen.

Der vorliegende Vollzugsschlüssel beinhaltet die wichtigsten Erlasse und Bestimmungen, welche die Gemeinden beim Vollzug des Umweltrechts anwenden müssen. Die darin aufgeführte Themenbreite verdeutlicht, dass Umweltschutz als Querschnittsaufgabe zu verstehen ist. Neben den klassischen Umweltbereichen wie z.B. Lärm, Luft und Boden greift der Vollzugsschlüssel zusätzlich die Bereiche Denkmalpflege und Archäologie auf (siehe Kapitel «Kulturdenkmäler»). Denn auch die durch den Menschen erschaffenen Kulturgüter gehören zu einer schützenswerten Umwelt.

Kontakt

Koordinationsstelle für Umweltschutz
Telefon: 043 259 24 17
E-Mail: kofu@bd.zh.ch
Kantonale Leitstelle für Baubewilligungen
Telefon: 043 259 30 64
E-Mail: leitstelle@bd.zh.ch

Links

- www.bd.zh.ch (Baudirektion Kanton Zürich)
- www.awel.zh.ch (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft)
- www.aln.zh.ch (Amt für Landschaft und Natur)
- www.are.zh.ch (Amt für Raumentwicklung)
- www.umweltschutz.zh.ch (Koordinationsstelle für Umweltschutz)
- www.baugesuche.zh.ch (Leitstelle für Baubewilligungen)
- www.bafu.admin.ch (Bundesamt für Umwelt)
- www.vur.ch (Vereinigung für Umweltrecht)

Publikationen

- [Zürcher Umweltpraxis \(ZUP\)](#), Informationsbulletin der Umweltschutzverwaltung Kanton Zürich, erscheint 4x jährlich
- [Umweltbericht Kanton Zürich](#), erscheint alle 4 Jahre
- [Magazin «umwelt»](#), Bundesamt für Umwelt (BAFU), erscheint 4x jährlich
- [Umweltrecht in der Praxis \(URP\)](#), hrsg. Vereinigung für Umweltrecht (VUR), erscheint 8x jährlich
- [Kommentar zum Umweltschutzgesetz](#), 2. Auflage, hrsg. VUR (2004)
- [Kommentar zum Umweltschutzgesetz](#), Ergänzungsband zur 2. Auflage, hrsg. VUR (2011)
- [Umweltrecht kurz erklärt](#), BAFU (2013)

Aufgabenteilung Bund, Kanton, Gemeinden

Die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinde richtet sich grundsätzlich nach dem Subsidiaritätsprinzip. Dieses besagt, dass bei der Zuteilung von Aufgaben das stärkere Glied der Gemeinschaft nur gerade die Aufgaben zugeteilt erhalten soll, die vom Schwächeren nicht mehr selbst bewältigt werden können.

Den Gemeinden fallen beim Vollzug des Umweltrechts wichtige Aufgaben zu. Diese beginnen bereits bei Planungsaufgaben, denn viele Bestimmungen sind im Rahmen der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. In den Kapiteln des Vollzugsschlüssels werden gleich zu Beginn die entsprechenden Aufgaben unter «Planen» aufgeführt; Grundsätzliches zur Raumplanung findet sich im Kapitel «Kommunale Richt- und Nutzungsplanung».

Ein wichtiger Teil der Erlasse und Bestimmungen des Umweltrechts wird im Rahmen des baurechtlichen Bewilligungsverfahrens umgesetzt. Dabei ist die örtliche Baubehörde für die Einhaltung einer Vielzahl von Umweltschutznormen zuständig. Diese werden in den einzelnen Kapiteln unter «Bewilligen, kontrollieren, beaufsichtigen» aufgeführt.

Einschränkungen hinsichtlich der kommunalen Zuständigkeit ergeben sich aus den Bestimmungen des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung (BVV). Darin sind Bauvorhaben mit besonderen Merkmalen aufgeführt, welche zusätzlich eine Beurteilung durch kantonale Stellen benötigen (siehe Kasten «Notwendige Beurteilung durch kantonale Stellen [Anhang BVV]»). Auch im Rahmen der «Privaten Kontrolle» und den «Branchenvereinbarungen» (siehe Kapitel «Kooperationsprinzip», S. 5) bestehen beim Vollzug spezielle Regelungen.

Vorbildfunktion wahrnehmen

Die Gemeinden haben bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gegenüber Privatwirtschaft und Bevölkerung eine Vorbildfunktion hinsichtlich ökologischen Verhaltens wahrzunehmen (siehe Absatz «Ökologisch beschaffen und bauen», S. 3). Dies ist sowohl in Betrieb und Unterhalt als auch bei der Ausschreibung von Bauten und bei der Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen zu berücksichtigen. Für die Vergabe von Aufträgen ist deshalb nicht nur der tiefste Preis massgebend, sondern es sind auch Kriterien der Ökologie und der Fairness zu beachten. Ein vorbildliches Verhalten ist insbesondere bei den unter «Selbst betreiben und unterhalten» aufgeführten Aufgaben anzustreben.

Notwendige Beurteilung durch Kantonale Stellen (Anhang BVV)

Die Bauverfahrensverordnung (BVV) bildet gestützt auf § 319 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) die gesetzliche Grundlage für die Koordination, den Verfahrensablauf und die kantonalen Entscheide zu Baugesuchen im Kanton Zürich.

Rund 3000 Bauvorhaben sind pro Jahr von kantonalen Fachstellen zu beurteilen. Dabei handelt es sich um Bauten und Anlagen, welche sich ausserhalb der Bauzone, im Wald, in Grundwasserschutzzonen oder an Strassen etc. befinden. Weiter können dies geschützte Objekte oder Bauten und Anlagen mit umweltrelevanten Prozessen oder besonderen Problemen hinsichtlich Lärmschutz oder Luftreinhaltung sein. Eine abschliessende Auflistung findet sich im Anhang der BVV.

Die örtliche Baubehörde leitet Baugesuche, welche gemäss Anhang BVV einen kantonalen Entscheid erfordern, an die kantonale Leitstelle für Baubewilligungen weiter (siehe Kasten «Kantonale Leitstelle für Baubewilligungen», S. 5). Der Ablauf eines koordinierten Verfahrens zur Erteilung der Baubewilligung ist im Anhang ersichtlich.



Ökologisch beschaffen und bauen

Eine ökologische Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen hat zum Ziel, den Energie- und Ressourcenverbrauch sowie die Umweltbelastung durch die Tätigkeiten der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden) möglichst klein zu halten. Nebst Wirtschaftlichkeit und Ökologie gewinnen in den letzten Jahren zunehmend auch gesellschaftliche Aspekte an Bedeutung. Es findet also eine Entwicklung hin zu einer «Nachhaltigen Beschaffung» statt.

Vielfältige Informationen zur nachhaltigen Beschaffung gibt der [Kompass Nachhaltigkeit](#). Dieser unterstützt öffentliche Einkäufer bei der Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien in der Beschaffung. Das Angebot reicht von generellen Informationen über nachhaltige Beschaffung zu juristischen Hintergrundinfos von Ausschreibungen bis zu Praxisbeispielen von Gemeinden.

Einen Überblick zu den Aktivitäten auf kantonaler Ebene sowie eine umfassende Linksammlung findet sich unter www.umweltschutz.zh.ch > [Betriebsökologie](#).

Eine weitere wichtige Vorbildfunktion kommt den Gemeinden beim Neubau und bei Sanierungen von gemeindeeigenen Bauten zu. Die Internetseiten von Eco-Bau, einem Verein öffentlicher Bauherrschaften, stellen den Bauverantwortlichen in den Gemeinden verschiedene Werkzeuge, Informationen und Publikationen zum ökologischen Bauen zur Verfügung (> www.eco-bau.ch).

Verstösse gegen das Umweltrecht – kein Kavaliersdelikt

Die Verletzung von umweltrechtlichen Bestimmungen ist kein Kavaliersdelikt. Um die Vorschriften zum Schutz der Umwelt durchzusetzen, hat der Gesetzgeber strafrechtliche Konsequenzen, namentlich Busse und Gefängnis vorgesehen. Verschiedene Gesetze enthalten Strafbestimmungen, welche zur Anwendung kommen, falls vorsätzlich oder fahrlässig

umweltrechtliche Normen missachtet wurden.

Es ist die Aufgabe der kommunalen Behörden, entsprechende Verstösse zu ahnden bzw. zur Anzeige zu bringen. Zur Abklärung, ob ein Verstoß gegen gesetzliche Bestimmungen vorliegt sowie zur Beweismittelaufnahme, können neben der örtlichen Polizei die Dienststelle Tier- / Umweltschutz der Kantonspolizei (Tel: 044 247 22 11) oder die kantonalen Fachstellen beigezogen werden.

Dienstleistungen des Kantons für die Gemeinden

Die kantonalen Fachstellen geben Auskunft bei Fragen zu ihrem Fachbereich. Sie bieten zudem auf ihren Internetseiten umfassende Informationen für die Gemeinden und sonstige Interessierte an. In den einzelnen Kapiteln des Vollzugsschlüssels sind Kontaktangaben sowie die Adressen von relevanten Internetseiten zu finden. Bei Unsicherheiten und Fragen zum Verfahrensablauf betreffend den notwendigen kantonalen Beurteilungen (gemäss Anhang [BVV](#)) gibt die [kantonale Leitstelle für Baubewilligungen](#) gerne Auskunft.

Die [Koordinationsstelle für Umweltschutz \(KofU\)](#) berät die Gemeinden bei Fragen zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Sie bietet zudem Unterstützung bei der Suche nach der richtigen kantonalen Ansprechstelle an.

Grundprinzipien beim Vollzug des Umweltrechts

Der Vollzug des Umweltrechts ist eine komplexe Sache, denn eine Vielzahl von Normen und Teilproblemen sind zu berücksichtigen. Um für die Umwelt optimale Lösungen zu finden, braucht es eine ganzheitliche und vorausschauende Sicht- und Handlungsweise. Dabei sind nicht nur die Behörden gefragt, auch Unternehmen und Private sind mit einzubeziehen.

Ganzheitliche Betrachtungsweise

Einzelne Umweltbereiche wie z.B. Boden, Wasser oder Luft stehen in einem stetigen Wechselspiel und können deshalb nicht isoliert betrachtet werden. Umweltschutz ist eine typische Querschnittsaufgabe und erfordert deshalb eine ganzheitliche, vernetzte Sicht- und Handlungsweise.

Umweltschäden werden oftmals erst durch das Zusammenwirken einer Vielzahl von Emissionsquellen verursacht. So können beispielsweise die Lärmemissionen einer Bahnanlage für sich betrachtet als nicht sehr relevant erscheinen. Kommen jedoch noch weitere Lärmquellen wie z.B. Flug- oder Verkehrslärm dazu, so können erhebliche Lärmbelastungen entstehen. Die Einwirkungen auf die Umwelt sind deshalb sowohl einzeln, als auch gesamthaft in ihrem Zusammenwirken zu beurteilen (Art. 8 [USG](#)).

Ein wichtiges Instrument zur Umsetzung dieses Prinzips ist die Umweltverträglichkeitsprüfung von grösseren Vorhaben (siehe Kasten «Umweltverträglichkeitsprüfung [UVP]»).

Vorsorgeprinzip

Das Umweltschutzgesetz ([USG](#)) hält fest, dass Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden können, im Sinne der Vorsorge frühzeitig zu begrenzen sind (Art. 1 Abs. 2 [USG](#)). Dieser wichtige Grundsatz trägt der Tatsache Rechnung, dass viele Umweltschäden nur sehr langsam oder gar nicht rückgängig gemacht werden können. Zudem verursacht die vorausschauende Schadensbegrenzung meist

geringere Kosten, als das Beheben von bereits bestehenden Schäden.

Konkretisiert wird dieser Grundsatz u.a. im Umweltschutzgesetz, im Kapitel zu Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen. Darin ist festgelegt, dass prioritär Massnahmen an der Quelle umzusetzen sind (Art. 11 Abs.1 [USG](#)). Dabei ist im Sinne der Vorsorge in erster Linie der Stand der Technik massgebend und nicht bestehende Belastungen. Das heisst unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 [USG](#)).

Verursacherprinzip

Ein weiterer wichtiger Grundsatz ist das Verursacherprinzip. Dieses legt fest, dass Kosten für Massnahmen, welche durch das [USG](#) oder das Gewässerschutzgesetz verlangt werden, dem Verursacher angelastet werden (Art. 2 [USG](#) und Art. 3a [GSchG](#)). Somit können sämtliche Kosten, welche durch verordnete Massnahmen anfallen, zu Lasten des Verursachers gehen. Dies können Kosten für notwendige Sanierungen von Anlagen oder Entsorgungskosten für Abfälle sein. Ausnahmen vom Verursacherprinzip bestehen im Bereich der Lärmbekämpfung.

Koordinationsprinzip

Bei der Planung und Realisierung von Bauvorhaben müssen oft verschiedene Gesetze und Verordnungen eingehalten werden. Dementsprechend sind für die Bewilligung von Projekten oft mehrere



Amtsstellen und Behörden zuständig. Um einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten und widersprüchliche Entscheide zu vermeiden, ist ein formell und materiell koordiniertes Verfahren unabdingbar. Die kantonale Leitstelle für Baubewilligungen (siehe Kasten «Kantonale Leitstelle für Baubewilligungen») koordiniert die kantonalen Bewilligungen gemäss Bauverfahrensverordnung (BVV). Der Baubeschluss der Gemeinde ist mit den kantonalen Bewilligungen (Gesamtverfügung) koordiniert zu eröffnen (siehe Anhang 2 «Verfahrenskoordination im baurechtlichen Bewilligungsverfahren [Ablaufschema]»).

Kantonale Leitstelle für Baubewilligungen

Die Bauverfahrensverordnung (BVV) legt fest, ob es bei einem Bauvorhaben neben der kommunalen Baubewilligung zusätzlich kantonale Spezialbewilligungen braucht (siehe Kasten «Notwendige Beurteilung durch kantonale Stellen, Anhang BVV», S. 2). Ist dies der Fall, so koordiniert die kantonale Leitstelle für Baubewilligungen kantonsintern das Bewilligungsverfahren.

Die kantonale Leitstelle für Baubewilligungen überwacht die Fristen und stellt sicher, dass die Gesuche von allen beteiligten Fachstellen beurteilt werden. Schliesslich sorgt sie dafür, dass die Entscheide der verschiedenen Ämter inhaltlich aufeinander abgestimmt sind und integriert diese in eine Gesamtverfügung. Diese wird der Stadt / Gemeinde zur koordinierten Eröffnung zugestellt.

Die kantonale Leitstelle für Baubewilligungen dient den kommunalen Baubehörden als Anlaufstelle für Bauvorhaben, welche einer kantonalen Bewilligung bedürfen. Ebenso gibt sie telefonische Auskünfte über den Verfahrensstand oder zum Baurecht.

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) prüft frühzeitig, ob eine geplante Anlage den gesetzlichen Vorschriften zum Schutz der Umwelt entspricht. Die UVP schärft den Blick auf Zusammenhänge verschiedener Umweltbereiche und ist zudem ein Instrument der Vorsorge. Weiter dient die UVP zur Information der Öffentlichkeit.

Die UVP wird bei Anlagen durchgeführt, welche die Umwelt erheblich belasten können. Eine abschliessende Auflistung der UVP-pflichtigen Anlagen ist im Anhang der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) enthalten. Bei vielen Anlagentypen entscheiden festgelegte Schwellenwerte über die UVP-Pflicht (z.B. mehr als 500 Parkplätze bei Parkhäusern).

Der Gesuchsteller erstellt den Umweltverträglichkeitsbericht, welcher durch die Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) – in Zusammenarbeit mit den relevanten kantonalen Fachstellen – beurteilt wird. Die Beurteilung hat den Stellenwert einer behördlichen Expertise.

Die UVP ist kein eigenes Verfahren, sondern in ein bestehendes Bewilligungsverfahren integriert. Die kantonale Einführungsverordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (EV UVP) bezeichnet das *massgebliche Verfahren* sowie die *zuständige Behörde*. Erfolgt die UVP im Rahmen des kommunalen Baurechtsverfahrens, so ist die Gemeinde die zuständige Behörde. Mithilfe der kantonalen Beurteilung entscheidet sie abschliessend über die Umweltverträglichkeit eines Vorhabens und die zu treffenden Massnahmen.

Weitere Informationen zur UVP und zu den Aufgaben der Gemeinde als zuständige Behörde gibt es auf www.umweltschutz.zh.ch.



Private Kontrolle

Das Umweltschutzgesetz (Art. 43 USG) ermöglicht es den Behörden, Vollzugsaufgaben an Private abzugeben. Der Kanton Zürich bezeichnet im Anhang zur Besonderen Bauverordnung I (BBV I) diejenigen Bereiche, welche primär der privaten Kontrolle unterstehen. Die private Kontrolle kommt z.B. bei der Einhaltung von Wärmedämmvorschriften bei Bauten oder der Feuerungskontrolle zum Zug. Eine private Fachperson bestätigt zuhanden der Bewilligungsbehörde (Gemeinde, Baudirektion), dass ein Projekt bzw. eine Anlage den geltenden Richtlinien und Normen des Kantons Zürich entspricht (Projektkontrolle). Sie liefert damit der Bewilligungsbehörde eine wichtige Grundlage für die Erteilung der Bewilligung. In der Ausführungskontrolle bestätigt die private Fachperson, dass ein Projekt bzw. eine Anlage entsprechend der umweltrechtlichen Bewilligung erstellt wurde.

Kooperationsprinzip

Der Schutz der Umwelt wird in erster Linie durch Verbote und Gebote gewährleistet, welche durch die Behörden vollzogen werden. Damit optimale Lösungen zum Schutz der Umwelt gefunden werden können, braucht es jedoch auch den Miteinbezug und die Unterstützung durch Unternehmungen und Private.

Eine Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor bedingt, dass Transparenz geschaffen wird, indem die Beteiligten informiert werden. Der Staat kann mit den Privaten Absprachen treffen sowie Ziele und Vorgehen vereinbaren. Im USG zeigt sich dieses Prinzip in den Bestimmungen über Informations- und Anhörungspflichten (Art. 6 und 39 Abs. 3 USG) oder in der Möglichkeit der Übertragung von Vollzugsaufgaben an Private (Art. 43 USG, siehe Kasten «Private Kontrolle»).

Eine weitere Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit den Organisationen der Wirtschaft sind Branchenvereinbarungen (Art. 41a USG). Dazu können mit ganzen Branchen (z.B. Malergewerbe) Koopera-

tionsvereinbarungen getroffen werden. Die Verbände können im Namen der Behörden Kontrollen in den Betrieben durchführen. Dies entlastet die Behörden und fördert die Eigenverantwortung der jeweiligen Branchen (siehe Kasten «Branchenvereinbarungen»).

Branchenvereinbarungen

Die Baudirektion hat mit verschiedenen Branchen Vereinbarungen zum Schutz der Umwelt getroffen, welche diese teilweise in Eigenkontrolle in den jeweiligen Betrieben kontrollieren. So besteht z.B. eine erfolgreiche Branchenvereinbarung mit dem Autogewerbeverband Schweiz (AGVS). Dessen Umweltspektorat (UWI) sorgt für eine regelmässige Kontrolle der Betriebe des Auto- und Transportgewerbes durch brancheneigene Kontrolleure. Dabei wird das Einhalten der umweltrechtlichen Vorschriften überprüft.

Eine weitere Vereinbarung gibt es mit dem «Verein Kontrollstelle Textilreinigungen Schweiz (VKTS)». Dieser sorgt für eine brancheneigene Betriebskontrolle und verleiht denjenigen Betrieben Umweltschutz-Zertifikate, welche die Vorschriften bezüglich Reinigungsmittel, Abluft, Abwasser und Abfall einhalten.

Weitere Vereinbarungen gibt es mit der «Vollzugsorganisation Umweltschutz Malergewerbe Kanton Zürich (VUM)» sowie den Zahnpraxen im Kanton Zürich.