



15.486

Parlamentarische Initiative Feldschessen und historische Schiessen auch nach 2020 ermöglichen

**Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
des Nationalrates**

vom 22. Januar 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

22. Januar 2019

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Roger Nordmann

Übersicht

Für Massnahmen zur Sanierung von Schiessanlagen können Bundesabteilungen gemäss der Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA; SR 814.681) unter der Voraussetzung gewährt werden, dass nach dem 31. Dezember 2020 keine Abfälle mehr auf dem Standort abgelagert werden, d.h. wenn keine Geschosse mehr in den Boden gelangen. Die parlamentarische Initiative fordert die Streichung dieser Frist für jene Standorte, bei denen höchstens einmal pro Jahr ein Schiessanlass stattfindet (Feldschiessen und historische Schiessanlässe). Die vorliegende Anpassung des Umweltschutzgesetzes kommt dieser Forderung entgegen, indem sie für historische Schiessen eine Sonderregelung einführt. Für Feldschiessen soll die Ausnahme dagegen nicht gelten. Die Revision sieht zudem vor, dass für Bodenschutzmassnahmen, wie zum Beispiel Kugelfänge, Bundesbeiträge gewährt werden können, sofern es sich um historische Schiessen handelt.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative betreffend Feldschiessen und historische Schiessen wurde von Nationalrat Adrian Amstutz am 24. September 2015 im Nationalrat eingereicht. Sie verlangt, das Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01) so zu ändern, dass der Bund Sanierungen von Altlasten weiterhin unterstützt, auch wenn nach dem 31. Dezember 2020 noch in den Boden geschossen wird, sofern es sich um Orte handelt, an denen jährlich höchstens ein Schiessanlass stattfindet.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) gab der parlamentarischen Initiative am 7. November 2016 mit 15 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge. Die ständerätliche Schwesterkommission (UREK-S) stimmte diesem Beschluss am 19. Januar 2017 mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

Nach einer ersten Analyse beantragte die UREK-N am 28. August 2017 mit 13 zu 11 Stimmen die Abschreibung der Initiative, da sie es als nicht sinnvoll erachtete, die Böden weiter zu belasten. Sie hielt fest, dass Feldschiessen – im Gegensatz zu historischen Schiessen – auf Waffenplätzen oder an Schiessständen mit Kugelfängen durchgeführt werden könnten. Am 15. Dezember 2017 folgte der Nationalrat jedoch der Kommissionsminderheit und lehnte die Abschreibung der Initiative mit 117 zu 73 Stimmen bei 1 Enthaltung ab. Daraufhin arbeitete die Kommission einen Vorentwurf aus.

Am 19. Juni 2018 stimmte die Kommission dem Vorentwurf mit 15 zu 9 Stimmen zu und schickte ihn in die Vernehmlassung. Laut diesem Vorentwurf sollen im Fall von historischen Schiessen und Feldschiessen VASA-Beiträge für die Sanierung belasteter Standorte entrichtet werden können, auch wenn nach 2020 noch Geschosse in den Boden gelangen. Als Bedingung wird festgehalten, dass die Schiessanlässe höchstens einmal pro Jahr stattfinden dürfen und bereits vor Ende 2020 regelmässig am selben Standort durchgeführt worden sind. Eine Minderheit beantragte, nicht auf die Vorlage einzutreten. Zwei weitere Minderheiten forderten, die Frist für die Umrüstung auf emissionsfreie Kugelfangsysteme zu verlängern anstatt zu streichen (Art. 32e Abs. 3 Bst. c Ziff. 1^{bis} USG) respektive nur bei historischen Schiessen und nicht auch bei Feldschiessen Sanierungsbeiträge zu gewähren, wenn die Böden nach 2020 noch belastet werden (Art. 32e Abs. 3 Bst. c Ziff. 2 USG).

1.2 Vernehmlassung

Insgesamt nahmen 63 Organisationen und Behörden zum Vorentwurf der Kommission Stellung. Vier Kantone verzichteten auf eine Stellungnahme, mit der Begründung, dass auf ihrem Gebiet keine Schiessen mehr stattfänden, bei denen in den Boden geschossen werde. Von den verbleibenden 22 Kantonen lehnten 13 die vorgeschlagene Gesetzesrevision ab. Zwei weitere Kantone sprachen sich je für eine der

Minderheiten zu Ziffer 1^{bis} respektive Ziffer 2 aus. Die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) stimmte dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit zu. Auch bei sieben Kantonen fand der Mehrheitsvorschlag Unterstützung.

Bei den Parteien auf Bundesebene begrüsst CVP, FDP und SVP die Revision, SP und Grüne lehnten sie ab. Alle antwortenden kantonalen Schützenverbände und Schützenvereine wie auch der Schweizerische Schützenverband und das Centre Patronal befürworteten den Vorentwurf der Kommission.

Die zustimmenden Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die Ausnahmeregelung für historische Schiessen und Feldschiessen. Damit könnten traditionelle Veranstaltungen am Leben erhalten werden. Darüber hinaus würden die vorgesehenen Entschädigungen für die Einrichtung von Kugelfängen bei historischen Schiessen dazu beitragen, Umweltschäden zu vermindern. Die ablehnenden Stellungsnehmenden hingegen betonten einen Widerspruch zum Vorsorge- und Verursacherprinzip und bemängelten den finanziellen und administrativen Mehraufwand. Neue Belastungen seien nicht zulässig, insbesondere, weil sie sich nach dem heutigen Stand der Technik vermeiden liessen. Mit Blick auf Buchstabe c^{bis}, der Bundesbeiträge für die Einrichtung künstlicher Kugelfänge bei historischen Schiessen vorsieht, kritisierten einige Vernehmlassungsteilnehmende, dass diese Regelung diejenigen benachteilige, die bereits Schutzmassnahmen umgesetzt hätten. Andere, grundsätzlich ablehnende Teilnehmende – darunter zwei Kantone – erklärten sich mit der Regelung in c^{bis} einverstanden.

1.3 Anpassung nach der Vernehmlassung

Nach eingehender Prüfung der Ergebnisse aus der Vernehmlassung passte die Kommission ihren Entwurf an: Die Sonderregelung bei der Sanierung von Altlasten soll sich auf historische Schiessen beschränken und nicht auch für Feldschiessen gelten. Bei den Feldschiessen hält es die Kommission für zumutbar, emissionsfreie Kugelfangsysteme einzusetzen. Nur wenn nach 2020 nicht mehr in den Boden geschossen wird, sollen in diesen Fällen VASA-Beiträge für die Sanierung beantragt werden können. Für das historische Schiessen als wichtige Tradition dagegen braucht es nach Ansicht der Kommission eine Ausnahmeregelung. Da bei historischen Schiessen der Einsatz von Kugelfangsystemen zum Teil schwierig umzusetzen sei, könne die aktuell geltende Bestimmung deren Durchführung nach 2020 gefährden. Die Kommission möchte aber, dass die historischen Schiessen als kulturell bedeutsame Anlässe erhalten bleiben. Deshalb sollen Sanierungsbeiträge gewährt werden, auch wenn nach 2020 noch in den Boden geschossen wird. Gleichzeitig soll die Anschaffung von Schutzvorrichtungen finanziell unterstützt werden. Diesem definitiven Entwurf stimmte die Kommission am 22. Januar 2019 mit 15 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen zu.

2 Grundzüge der Vorlage

Standorte, auf denen Schiessanlässe stattfinden, gelten als belastete Standorte im Sinne von Artikel 2 der Altlasten-Verordnung (AltIV; SR 814.680) und sind somit sanierungsbedürftig, wenn die Schiessanlässe zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder wenn die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Konkret bedeutet dies, dass die Kantone dafür verantwortlich sind, die Sanierung anzuordnen, wenn der Standort in der Landwirtschaftszone liegt und eine bestimmte Schadstoffkonzentration überschritten wird oder wenn das Risiko einer Gewässerverunreinigung besteht. Der Bund kann sich über Mittel aus einem Fonds, der durch die Abgaben für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien im In- und Ausland geäuft wird (VASA-Fonds), an der Sanierung von Standorten, auf denen Schiessanlässe stattfinden, beteiligen. Voraussetzung für den Erhalt von Bundesmitteln ist, dass nach dem 31. Dezember 2020 keine Abfälle mehr auf den Standort gelangen, oder in anderen Worten, dass nicht mehr in den Boden geschossen wird.

Gemäss dieser Vorlage soll in Artikel 32e Absatz 3 Buchstabe c Ziffer 2 USG eine Ausnahme für Standorte eingeführt werden, an denen höchstens ein historisches Schiessen pro Jahr stattfindet. Für die Sanierung dieser Standorte sollen VASA-Beiträge entrichtet werden können, auch wenn nach dem 31. Dezember 2020 noch direkt in den Boden geschossen wird. Diese Ausnahme beschränkt sich auf Schiessanlässe, die in der Verordnung als historische Schiessen bezeichnet sein werden. Die Gesetzesänderung sieht ausserdem vor, dass bei historischen Schiessen auch für Bodenschutzmassnahmen, wie zum Beispiel Kugelfänge, Beiträge aus dem VASA-Fonds gewährt werden können.

Eine Minderheit (Semadeni, Girod, Jans, Nordmann, Nussbaumer, Reynard, Thorens Goumaz) lehnt das Eintreten ab. Sie ist der Ansicht, es sei nicht sinnvoll, weiterhin in den Boden zu schiessen. Dabei verweist sie einerseits auf die Gefahr, die von in den Boden gelangenden Schwermetallen ausgeht, und andererseits auf den Umstand, dass die betreffenden Mengen in einem einzigen Tag eine Belastung verursachen können, die von einem normalen Schiessstand in einem gesamten Jahr ausgeht. Ausserdem würde die von der Mehrheit vorgeschlagene Ausnahme den verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen punkto Umweltschutz widersprechen.

3 Erläuterung zu einzelnen Artikeln

Art. 32e Abs. 3 Bst. c Ziff. 2 und Bst. c^{bis}

2. *auf die übrigen Standorte nach dem 31. Dezember 2020 keine Abfälle mehr oder nur die Abfälle von höchstens einem historischen Schiessanlass pro Jahr gelangt sind. Die Verordnung bezeichnet die historischen Schiessen;*

c^{bis}. geeignete Schutzmassnahmen wie Kugelfänge bei historischen Schiessen;

Die von der Kommission vorgeschlagene Änderung des USG schafft die Gesetzesgrundlage, die es dem Bund erlaubt, die Sanierung belasteter Standorte mit Mitteln aus dem VASA-Fonds zu unterstützen, auch wenn nach dem 31. Dezember 2020

weitere Abfälle in den Boden gelangen. Diese Regel gilt allerdings nur für diejenigen Standorte, auf denen höchstens einmal pro Jahr ein historisches Schiessen durchgeführt wird.

Die Ausnahme beschränkt sich auf historische Schiessen und gilt nicht für Feldschiessen. Letztere können auf Waffenplätzen oder an Schiessständen mit Kugelfängen durchgeführt werden. Bereits heute finden die meisten Feldschiessen auf Schiessständen statt, die mit künstlichen Kugelfängen ausgestattet sind. In einigen anderen Fällen wird zuweilen der Einsatz von Big Bags verlangt, um eine Bodenverschmutzung zu verhindern. Feldschiessen in Buchstabe c Ziffer 2 einzuschliessen, würde das Risiko bergen, dass bei vielen Schiessanlässen künftig darauf verzichtet würde, die Kugeln einzusammeln, was zu einer grösseren Umweltbelastung und zu zusätzlichen Sanierungskosten führen würde.

Buchstabe c^{bis} erlaubt es, VASA-Entschädigungen für die Einrichtung von künstlichen Kugelfängen bei historischen Schiessen zu gewähren.

Minderheit 1 (Rösti, Bourgeois, Genecand, Grunder, Imark, Knecht, Müri, Page, Roduit, Ruppen, Tuena, Wobmann)

Art. 32e Abs. 3 Bst. c Ziff. 2 und und Bst. c^{bis}

2. *auf die übrigen Standorte nach dem 31. Dezember 2020 keine Abfälle mehr oder nur die Abfälle von höchstens einem historischen Schiessen oder Feldschiessen pro Jahr, welches bereits vor dem 31. Dezember 2020 regelmässig am selben Standort durchgeführt wurde, gelangt sind;*

c^{bis}. geeignete Schutzmassnahmen wie Kugelfänge bei historischen Schiessen und Feldschiessen, die höchstens ein Mal pro Jahr stattfinden und welche bereits vor dem 31. Dezember 2020 regelmässig am selben Standort durchgeführt wurden;

Die Minderheit 1 fordert, bei Buchstabe c Ziffer 2 zusätzlich zu den historischen Schiessen auch Feldschiessen aufzuführen. Dabei sei zu präzisieren, dass die Regelung nur für Veranstaltungen gelte, die maximal einmal jährlich stattfinden und schon vor dem 31. Dezember 2020 regelmässig an demselben Standort durchgeführt worden sind. Wird diese Bedingung erfüllt, sollen für die Sanierung von Kugelfängen VASA-Beiträge entrichtet werden können, auch wenn nach 2020 noch direkt in den Boden geschossen wird. Ferner will die Minderheit 1, dass Buchstabe c^{bis} auch für Feldschiessen gilt. VASA-Entschädigungen für die Einrichtung von künstlichen Kugelfängen sollen somit sowohl bei historischen Schiessen als auch bei Feldschiessen gewährt werden.

Minderheit 2 (Vogler, Bäumle, Girod, Grunder, Marchand-Balet, Müller-Altermatt, Nussbaumer, Reynard, Roduit, Semadeni, Thorens Goumaz)

Art. 32e Abs. 3 Bst. c Ziff. 2

2. *... gelangt sind und wenn bisher noch keine Abgeltung für eine Sanierung erfolgt ist ...*

Um weitere Umweltbelastungen zu verhindern, möchte die Minderheit 2 explizit festhalten, dass Abgeltungen nur für erstmalige Sanierungen möglich sind. Die Minderheit 2 kann sowohl den Vorschlag der Kommission als auch den der Minderheit 1 ergänzen.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Anpassung von Artikel 32e USG hat insofern finanzielle Auswirkungen, als zusätzliche Ausgaben für den VASA-Fonds sowie für die Kantone anfallen. Einerseits ist mangels Befristung damit zu rechnen, dass selbst auf sanierten Standorten weiterhin historische Schiessanlässe stattfinden und bei erneuter Sanierungsbedürftigkeit die finanziellen Mittel wiederum zur Verfügung gestellt werden müssen. Dies könnte durch den Vorschlag der Minderheit 2 vermieden werden. Andererseits ist damit zu rechnen, dass mit den zusätzlich in den Boden gelangenden Munitionsmengen und der daraus folgenden erhöhten Kontamination des Bodens die Sanierungskosten mit der Zeit entsprechend ansteigen werden. Dies kann durch den Einsatz geeigneter Schutzmassnahmen begrenzt werden.

Ausserdem entstehen durch die für die Schutzmassnahmen bei historischen Schiessen vorgeschlagenen Entschädigungen weitere Ausgaben. Die Ausstattung aller historischen Schiessen, bei denen noch in den Boden geschossen wird und die auf der Liste des Schweizer Schiesssportverbands aufgeführt sind, mit Kugelfängen könnte sich auf 1,5 bis 2 Millionen Franken belaufen. Die Entschädigungen in Höhe von 40 Prozent würden folglich 0,6 bis 0,8 Million Franken kosten. Würde die Entschädigung auf Schutzmassnahmen bei Feldschiessen (Minderheit 1) ausgedehnt, würden sich die Kosten auf mehrere Millionen Franken belaufen.

In jedem Fall wird diese Ausnahme bei den Entschädigungen zusätzlichen administrativen Aufwand bei der Bundesverwaltung generieren, die detaillierte Kriterien und Prozesse für das Beantragen von Entschädigungen für diese neue Kategorie einführen müsste. Auch bei den kantonalen Behörden entsteht zusätzlicher Aufwand, weil sie überprüfen und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) den Nachweis erbringen müssen, dass am betreffenden Standort höchstens ein Schiessanlass pro Jahr stattgefunden hat.

4.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Mio. Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Mio. Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte. Die vorgeschlagene Revision des Umweltschutzgesetzes begründet keine Mehrausgaben, die der Ausgabenbremse unterstehen.

4.3 Vollzugstauglichkeit

Die Umsetzung gestaltet sich in verschiedener Hinsicht kompliziert: Einerseits braucht es eine zusätzliche Überprüfung, wenn Entschädigungen für Sanierungen von Kugelfängen beantragt werden, bei denen nach dem 31. Dezember 2020 noch Abfälle auf den Standort gelangt sind. Die kantonalen Behörden müssen sich vergewissern, dass pro Jahr effektiv nur ein Schiessanlass am Standort stattgefunden hat. Andererseits müssen die genauen Anforderungen und das Verfahren für die Ausrichtung der VASA-Entschädigungen für die Einrichtung geeigneter Schutzmassnahmen bei historischen Schiessen ausgearbeitet werden.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Innerhalb der Europäischen Union (EU) existiert keine vergleichbare europarechtliche Regelung.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage zur Änderung des Umweltschutzgesetzes stützt sich auf Artikel 74 Absatz 1 Bundesverfassung (BV; SR 101), der den Bund ermächtigt, Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Gemäss Artikel 74 Absatz 2 BV sorgt der Bund dafür, dass solche Einwirkungen vermieden und die Kosten der Vermeidung und Beseitigung vom Verursacher getragen werden. Es ist nicht offenkundig, inwiefern diese beiden Verfassungsgrundlagen und die entsprechenden in Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 2 USG festgelegten Prinzipien mit der vorgesehenen Änderung in Übereinstimmung zu bringen sind.

Die Abgabe nach Artikel 32e Absatz 1 USG ist als sogenannte Kostenanlastungssteuer zu qualifizieren. Eine derartige Sondersteuer setzt voraus, dass sachliche Gründe bestehen, die betreffenden staatlichen Aufwendungen der erfassten Personengruppe anzulasten. Damit die Abgabe das in Artikel 8 BV enthaltene Gleichheitsgebot nicht verletzt, muss die allfällige Abgrenzung nach haltbaren Kriterien erfolgen. Die betreffenden Aufwendungen des Gemeinwesens sind somit dem abgabepflichtig erklärten Personenkreis eher anzulasten als der Allgemeinheit, sei es, weil diese Gruppe von den Leistungen generell stärker profitiert als andere oder weil sie (abstrakt) als hauptsächlicher Verursacher dieser Aufwendungen angesehen werden kann. Es ist vorliegend unsicher, ob diese Voraussetzungen für die abgabepflichtigen Deponieinhaber bzw. Abfallexporteure gegeben sind.

Es gilt zu präzisieren, dass die Bodenschutzmassnahmen nach Buchstabe c^{bis} für historische Schiessen der gleichen Logik folgen sollten wie die Anreizmassnahmen im 2. Kapitel des USG (Art. 49–53).

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die von der Mehrheit vorgeschlagene Gesetzesänderung befugt den Bundesrat, die historischen Schiessen in der Verordnung abschliessend zu bezeichnen.

6.3 Erlassform

Bei der Vorlage handelt es sich um eine Teilrevision eines Bundesgesetzes. Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Gemäss Artikel 163 Absatz 1 BV ist die Bundesversammlung zuständig für den Erlass von Bundesgesetzen.

