



15.486

Parlamentarische Initiative Feldschiessen und historische Schiessen auch nach 2020 ermöglichen

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

vom 19. Juni 2018

Übersicht

Für Massnahmen zur Sanierung von Schiessanlagen können Bundesabteilungen gemäss der Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA; RS 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 Initiative (15.486) fordert die Streichung dieser Frist für jene Standorte, bei denen höchstens einmal pro Jahr ein Schiessanlass stattfindet (Feldschiessen und historische Schiessanlässe). Dieser Forderung wird mit der vorliegenden Anpassung des Umweltschutzgesetzes nachgekommen. Diese Revision sieht zudem vor, dass bei Bodenschutzmassnahmen wie Kugelfängen Bundesbeiträge gewährt werden können, wenn es sich um historische Schiessen handelt.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative 15.486 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 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 und sie der Ansicht war, dass Feldschiessen – im Gegensatz zu historischen Schiessen – auf Waffenplätzen oder an Schiessständen mit Kugelfängen durchgeführt werden können. 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.

Um die Initiative umzusetzen, hat die UREK-N an ihren Sitzungen vom 10. April und 19. Juni 2018 einen Vorentwurf erarbeitet, den sie in die Vernehmlassung schickt.

1.2 Gesetzlicher Rahmen

Schiessanlagen gelten als belastete Standorte im Sinne von Artikel 2 der Altlasten-Verordnung (AltIV; SR 814.680) und sind somit sanierungsbedürftig, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder wenn die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Konkret heisst das, 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 geäuñet wird (VASA-Fonds), an der Sanierung von Böden rund um Schiessanlagen herum beteiligen. Voraussetzung für den Erhalt von Bundesmitteln ist, dass nach dem 31. Dezember 2020 keine Abfälle mehr auf den Standort gelangen, d. h., dass nicht mehr in den Boden geschossen wird (Art. 32e Abs. 3 Bst. c. Ziff. 2 USG).

2 Grundzüge der Vorlage

Gemäss dieser Vorlage soll in Artikel 32e Absatz 3 Buchstabe c Ziffer 2 USG eine Ausnahme für Kugelfänge eingeführt werden, die für höchstens einen Schiessanlass pro Jahr verwendet werden. So sollen für die Sanierung solcher Kugelfänge VASA-Beiträge entrichtet werden können, auch wenn noch Abfälle auf den Standort gelangen, d. h. auch wenn nach dem 31. Dezember 2020 noch direkt in den Boden geschossen wird. Es kann sich dabei um historische Schiessen oder Feldschieszen handeln. Diese Ausnahme betrifft keine Schiessanlagen, auf denen mehr als einmal pro Jahr Schiessanlässe stattfinden. Der Vorentwurf präzisiert, dass es sich nur um historische Schiessen oder Feldschieszen handelt, die schon vor dem 31. Dezember 2020 regelmässig am selben Standort einmal pro Jahr stattgefunden haben.

Diese Änderung sieht ausserdem vor, dass bei historischen Schiessen (Feldschieszen ausgenommen) Beiträge aus dem VASA-Fonds auch für Bodenschutzmassnahmen, wie zum Beispiel Kugelfänge, gewährt werden können.

Eine Minderheit lehnt das Eintreten ab. Sie ist nämlich der Ansicht, dass es nicht sinnvoll ist, weiterhin in den Boden zu schiessen. Der Grund dafür ist die Gefahr, die von in den Boden gelangenden Schwermetallen ausgeht und die Tatsache, dass die betreffenden Mengen in einem einzigen Tag eine Belastung verursachen können, die von einem normalen Schiessstand in einem 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 Schiessen oder Feldschieszen 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;

Die von der Mehrheit der Kommission vorgeschlagene Änderung des USG schafft die Gesetzesgrundlage, die es dem Bund erlaubt, die Sanierung der belasteten 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 die Standorte, an denen einmal pro Jahr ein Schiessanlass – ein Feldschieszen oder ein historisches Schiessen – durchgeführt wird, sofern diese Veranstaltung schon vor dem 31. Dezember 2020 regelmässig am selben Standort stattfanden.

Buchstabe *c^{bis}* erlaubt es zudem, VASA-Entschädigungen für die Einrichtung von künstlichen Kugelfängen für historische Schiessen zu gewähren. Feldschieszen sind dabei ausgenommen.

Minderheit 1 (Semadeni, Bäumle, Badran, Genecand, Jans, Marchand-Balet, Nordmann, Nussbaumer, Thorens-Goumaz, Vogler)

Art. 32e Abs. 3 Bst. c Ziff. 1^{bis}

- 1^{bis}. auf Standorte mit höchstens einem Schiessanlass pro Jahr nach dem 31. Dezember 2028 keine Abfälle mehr gelangt sind;

Um den Grundsätzen zum Schutz von Mensch und Umwelt, wie insbesondere dem Verursacherprinzip, besser Rechnung zu tragen, möchte die Minderheit 1 die Frist, ab der nicht mehr in den Boden geschossen werden darf, von 2020 auf 2028 verlängern, statt sie einfach aufzuheben.

Minderheit 2 (Bäumle, Badran, Marchand-Balet, Nordmann, Nussbaumer, Semadeni, Vogler)

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

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;

Die Minderheit 2 will die Ausnahme von Bst. c Ziff. 2 auf historische Schiessen beschränken und Feldschieszen davon ausschliessen, die ihrer Ansicht nach auf Waffenplätzen oder an Schiessständen mit Kugelfängen durchgeführt werden können.

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 anfallen. Mangels Befristung ist damit zu rechnen, dass selbst auf sanierten Standorten weiterhin Schiessanlässe stattfinden und bei erneuter Sanierungsbedürftigkeit die finanziellen Mittel wiederum zur Verfügung gestellt werden müssen. Gemäss einem Fragebogen, der im Juni 2017 an die Kantone verschickt wurde, handelt es sich um wenige Standorte (rund fünfzig), und die Sanierungen müssten – mit oder ohne diese Gesetzesänderung – durchgeführt werden. Es gilt jedoch zu präzisieren, 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.

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.

Diese Entschädigungen würden ausserdem 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 nur ein einziger Schiessanlass stattgefunden hat und dass der Standort vor 2020 bereits regelmässig genutzt wurde..

4.2 Vollzugstauglichkeit

Die Umsetzung gestaltet sich in verschiedener Hinsicht komplizierter; 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, denn die kantonalen Behörden müssen sich vergewissern, dass pro Jahr effektiv nur ein Schiessanlass am Standort stattgefunden hat und dass der Standort vor 2020 regelmässig genutzt wurde. Andererseits müssen die genauen Anforderungen und das Verfahren für die Ausrichtung der VASA-Entschädigungen für die Einrichtung geeigneter Schutzmassnahmen bei historischen Schiessen ausgearbeitet werden.

4.3 Andere Auswirkungen

Im Moment finden die meisten Feldschiesen auf Schiessständen statt, die mit künstlichen Kugelfängen ausgestattet sind; in anderen Fällen wird der Einsatz von Big Bags verlangt, um eine Bodenverschmutzung zu verhindern. Diese Änderung birgt das Risiko, dass bei mehr Schiessanlässen künftig darauf verzichtet wird, die Kugeln einzusammeln, was zu einer grösseren Umweltbelastung und zu zusätzlichen Sanierungskosten führen wird.

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 Abs. 2 und Artikel 2 USG festgelegten Prinzipien mit der vorgesehen 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 wie die Anreizmassnahmen im 2. Kapitel des USG (Art. 49–53).

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die von der Mehrheit vorgeschlagene Gesetzesänderung führt keine Delegationsnormen zum Erlass von gesetzesvertretendem Verordnungsrecht ein.

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.