

# **Branchenvereinbarungen als Handlungsinstrumente im Umweltschutz**

Eine interdisziplinäre Analyse am Beispiel der branchenübergreifenden Vereinbarung  
zur Reduktion von Lebensmittelverlusten

Masterarbeit eingereicht bei der  
Universität Bern

Betreuende Person: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**

Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

von:

**Oliver Michael Steiner**  
aus Langnau i.E. (Bern)  
15-306-756

Klybeckstrasse 96  
4057 Basel

Basel, 10.04.2023

## **Vorwort**

Ich möchte mich herzlich bei meinem Betreuer Prof. Andreas Lienhard für die ganze Unterstützung während des Prozesses bedanken. Insbesondere am Anfang, als die Ideen gross und die Umsetzung unklar war, waren seine Hilfestellungen äusserst wertvoll. Zudem möchte ich mich bei meinen Interviewpartnerinnen und Partner bedanken, dass sie sich die Zeit genommen haben, mir ein tieferes Verständnis zur Food Waste Vereinbarung zu ermöglichen.

Ein grosser Dank gilt Carla Müller, welche mich während dem ganzen Prozess begleitet hat und ab und zu einen Ausweg aus einer vermeintlichen Sackgasse aufzeigen konnte. Durch ihr Lektorat konnten so einige Fallfehler ausgemerzt werden.

Gewisse Gespräche wären nicht möglich gewesen ohne das Umfeld um Impact Hub Schweiz. In verschiedenen Workshops konnte ich neue Ideen zum Thema Nachhaltigkeit aufnehmen und Kontakte knüpfen mit Personen, welche im Rahmen der Food Waste Vereinbarung tätig sind.

Ich möchte mich auch bei meinem Team um «Glacé Löööv» bedanken, dass sie mir verzeihen haben, dass ich in den vergangenen Monaten nicht immer präsent war. Zum Glück wurde diese Arbeit im Winterhalbjahr verfasst und nicht während der Glacésaison!

Zu guter Letzt möchte ich mich bei all meinen Freundinnen und Freunden und meiner Familie bedanken, dass sie mich auf diesem Weg unterstützt haben, und immer mal ein offenes Ohr für meine Sorgen aufgebracht haben.

Basel, 10.04.2023

## Abstract

Das Umweltschutzrecht als Teil des Verwaltungsrechts ist durch Prinzipien geprägt. Eines davon ist das Kooperationsprinzip, welches den Staat zur Zusammenarbeit mit den Organisationen der Wirtschaft anregt. Die Branchenvereinbarung (auch Zielvereinbarung genannt) ist ein Instrument, welches unter diesem Prinzip ausgelegt wird. Sie existiert in zwei verschiedenen Formen: Die unilaterale Vereinbarung ist eine privatrechtliche Vereinbarung unter Privaten. Der Staat kann sie lediglich mit den Rahmenbedingungen unterstützen. Die ausgehandelte Vereinbarung hingegen wird zwischen den Behörden und der Wirtschaft geschlossen. Aufgrund des gesetzlichen Rahmens kann diese nur in Form einer unverbindlichen Absichtserklärung entstehen. In beiden Fällen definiert der Staat ein Ziel, häufig in Form einer Reduktionsrate, und einer Frist, bis wann das Ziel erreicht werden soll. Sollten die angestrebten Ziele nicht erreicht werden, ist es empfehlenswert, wenn der Staat strengere Massnahmen im Rahmen des Gesetzes in Kraft bringt. Dieses Konzept stellt eine sogenannte Kaskadenregulierung dar, welche mit sanften Massnahmen beginnt, und Gebote und Verbote einsetzt, wenn die freiwilligen Massnahmen nicht die gewünschte Wirkung mit sich bringen.

Auf Basis dieser Grundlage wurde in dieser Arbeit die branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten analysiert. Diese stellt eine Zielvereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten bis 2030 dar. Sie ist in einen Aktionsplan eingebettet, welcher eine Reihe von weiteren Massnahmen zur Bekämpfung und Sensibilisierung von Lebensmittelverlusten vorsieht. Die Vereinbarung wurde zwischen dem Bundesamt für Umwelt und unterschiedlichen Unternehmen und Verbänden der Lebensmittelbranche geschlossen. Im Rahmen der Arbeit wurde die Vereinbarung durch eine Dokumentenanalyse und fünf qualitativen Expertinneninterviews auf ihre Kohärenz mit den theoretischen Herleitungen untersucht. Die Vereinbarung ist unverbindlich statuiert. Der Bund hat die Prüfung von möglichen strengeren Massnahmen bereits angekündigt. Die Vereinbarung ist von einer breiten Zustimmung von Akteurinnen und Akteuren geprägt, und bringt eine ambitionierte Zielsetzung mit sich. Sie ist ein sinnvolles Instrument, da das Fachwissen zur Thematik «Food Waste» breit gestreut ist und die Unternehmen eine hohe intrinsische Motivation mitbringen. Da die ersten Resultate zur Vereinbarung erst im Jahr 2025 publiziert werden, beschränkt sich diese Arbeit auf die Analyse der Entstehung.

Branchenvereinbarungen können keine Regulationen ersetzen. Der Staat muss sich immer die Möglichkeit vorbehalten, mit klaren Verboten und Geboten zu handeln. Dennoch sind kooperative Massnahmen als Ergänzung zu befürworten, da komplexe Problemstellungen nur selten vom Staat allein gelöst werden können. Unter diesem Blick ist die branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten eine sinnvolle Ausgestaltung des Instruments Branchenvereinbarung.

Keywords: Branchenvereinbarung, Kooperationsprinzip, Food Waste

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>I</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>II</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>IV</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Problemstellung.....	1
1.3 Fragestellung .....	2
1.4 Zielsetzung der Arbeit und Abgrenzung .....	2
1.4.1 Zielsetzung .....	2
1.4.2 Abgrenzung .....	3
1.5 Methode der Arbeit .....	3
<b>2. Umweltpolitik in der Schweiz</b> .....	<b>4</b>
2.1 Entstehung .....	4
2.2 Akteure der Umweltpolitik.....	5
2.2.1 Politisch-administratives System.....	6
2.2.2 Wirtschaft .....	6
2.2.3 Zivilgesellschaft .....	7
2.2.4 Medien.....	7
2.2.5 Wissenschaft.....	7
2.3 Government oder Governance.....	7
2.4 Smart Regulation.....	8
2.5 Instrumente in der Umweltpolitik .....	10
2.5.1 Persuasive Instrumente .....	10
2.5.2 Kooperative Instrumente .....	11
2.5.3 Marktwirtschaftliche Instrumente .....	12
2.5.4 Regulative Instrumente.....	13
2.5.5 Einsatz verschiedener Instrumente .....	13
2.6 Food Waste Policy.....	13
2.6.1 Policy-Zyklus .....	13
2.6.2 Vermeidbare Lebensmittelverschwendung .....	14
2.6.3 Zielsetzung .....	14
<b>3. Branchenvereinbarungen als Handlungsinstrumente im Umweltschutz</b> .....	<b>16</b>
3.1 Einbezug von Privaten im Verwaltungsvollzug .....	16
3.1.1 Legalitätsprinzip .....	16
3.1.2 Delegation an Private .....	17

3.1.3	Aufsicht .....	18
3.2	Vereinbarungen im öffentlichen Recht .....	18
3.2.1	Mitwirkungsbedürftige Verfügung.....	19
3.2.2	Verwaltungsrechtlicher Vertrag .....	19
3.2.3	Realakt/ informelles Verwaltungshandeln.....	21
3.3	Prinzipien des Umweltschutzgesetzes .....	22
3.3.1	Ziele des Umweltschutzgesetzes .....	22
3.3.2	Nachhaltigkeitsprinzip.....	22
3.3.3	Vorsorge- und Verursacherprinzip .....	23
3.3.4	Kooperationsprinzip .....	23
3.4	Branchenvereinbarungen gemäss Art. 41a USG .....	25
3.4.1	Beteiligung an der Branchenvereinbarung .....	26
3.4.1.1	Behörden .....	26
3.4.1.2	Organisationen der Wirtschaft.....	26
3.4.2	Formen von Branchenvereinbarungen.....	27
3.4.2.1	Unilaterale Vereinbarungen.....	27
3.4.2.2	Ausgehandelte Vereinbarungen.....	28
3.4.3	Ausgestaltung von Branchenvereinbarungen .....	28
3.4.4	Grenzen .....	32
3.4.4.1	Trittbrettfahrer .....	32
3.4.5	Vollzug gemäss Art. 43 USG .....	33
3.4.6	Übernahme von Branchenvereinbarungen in das Ausführrecht.....	33
3.4.7	Zwischenfazit Branchenvereinbarungen .....	34
<b>4.</b>	<b>Branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten.....</b>	<b>34</b>
4.1	Methode.....	34
4.1.1	Interviewte Personen .....	36
4.1.2	Reichweite und Grenzen der Untersuchung .....	37
4.2	Auswertung der Vereinbarung .....	37
4.2.1	Beteiligte Akteure und deren Rollen .....	38
4.2.2	Rolle der Unternehmen.....	38
4.2.3	BAFU .....	38
4.2.4	Reduktionsziele .....	39
4.2.5	Umsetzung.....	39
4.2.6	Geltungsdauer.....	39
4.2.7	Mögliche strengere Massnahmen .....	40
4.3	Auswertung der Interviews.....	40
4.3.1	Entwicklungen vor der Branchenvereinbarung .....	40
4.3.2	Abklärungen im Hinblick auf die Branchenvereinbarung.....	41

4.3.3	Rollen innerhalb der Vereinbarung .....	41
4.3.4	Umsetzung der Vereinbarung.....	42
4.3.5	Vorteile der Vereinbarung.....	43
4.3.6	Nachteile der Vereinbarung.....	44
4.3.7	Zwischenbilanz 2025.....	44
4.3.8	Freiwilligkeit .....	45
4.3.9	Konflikte.....	45
4.3.10	Risiken.....	45
4.3.11	Ausblick.....	46
4.3.12	Strengere Massnahmen.....	46
4.3.13	Zukünftige Wirksamkeit.....	46
4.3.14	Exkurs UAW .....	47
<b>5.</b>	<b>Vergleich, Folgerungen und Handlungsempfehlungen.....</b>	<b>47</b>
5.1	Vergleich der Food Waste Vereinbarung mit der theoretischen Herleitung .....	47
5.1.1	Natur der Vereinbarung .....	47
5.1.2	Zielsetzung .....	49
5.1.3	Beteiligte Akteure.....	50
5.1.4	Einbettung der Vereinbarung .....	51
5.1.5	Vorteile der Vereinbarung.....	51
5.1.6	Nachteile der Vereinbarung.....	51
5.1.7	Risiken.....	52
5.1.8	Ausblick: Strengere Massnahmen .....	53
5.2	Folgerungen.....	54
5.3	Handlungsempfehlungen.....	55
<b>6.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>57</b>
<b>Anhang .....</b>		<b>i</b>
I.	Abkürzungsverzeichnis .....	i
II.	Interviewleitfaden ExpertInnen .....	i
III.	Selbstständigkeitserklärung .....	iv
IV.	Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit .....	iv
V.	Dokumentenverzeichnis .....	v
VI.	Interviewverzeichnis .....	vii
VII.	Literaturverzeichnis.....	vii

# 1. Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

In der Schweiz entstehen pro Jahr rund 2,8 Millionen Tonnen vermeidbare Lebensmittelabfälle. Unter anderem auf Basis der Ziele für nachhaltige Entwicklung hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, diese bis 2030 zu halbieren (Bundesrat, 2021, S. 6). Im Jahre 2019 wurde der Bundesrat beauftragt, einen Aktionsplan gegen die Lebensmittelverschwendung zu erarbeiten, damit dieses Ziel erreicht werden kann. Die erste Phase, von 2022 bis 2025, hat zum Ziel, die Wirtschaft mittels freiwilligen Massnahmen zur Reduktion von Lebensmittelverschwendung zu überzeugen. Der Aktionsplan enthält 14 Massnahmen. Darunter ist eine branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten (Bundesrat, 2022). Diese wurde neben dem Bundesamt für Umwelt (nachfolgend BAFU) von 28 Unternehmen unterzeichnet. Rechtliche Grundlage dieser Vereinbarung ist Art. 41a USG. Aufgrund dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, inwiefern sich eine Branchenvereinbarung dazu eignet, Ziele des Umweltschutzes zu verfolgen.

## 1.2 Problemstellung

Staatliches Handeln kann aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden. Der Staat hat sich in den vergangenen Jahrzehnten vermehrt von einem Leistungs- zu einem Gewährleistungsstaat entwickelt. Dies führte zu einer verstärkten Rolle des Staats als Garant statt als Leistungserbringer. Diese Entwicklung war unter anderem nötig, da eine grössere Aufgabendichte erhöhte Effizienz erforderte (Lienhard, 2006). Die Branchenvereinbarung stellt eine Delegation innerhalb des Umweltrechts dar. Es ist aber unklar, ob diese als Privatisierung, Aufgabenauslagerung oder etwas anderes konstituiert ist. In einem Spannungsfeld zwischen hoheitlichem und kooperativen Handeln sind verfassungsmässige Prinzipien wie das Legalitätsprinzip umso wichtiger (Häfelin et al, 2020). Gerade in einem Gebiet wie dem Umweltschutz ist es von zentraler Bedeutung, klare Verantwortlichkeiten, Prozesse und Aufsichten zu definieren. Der branchenübergreifenden Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten fehlt aus Sicht des Autoren eine klare Linie.

Umweltschutz ist aber nicht nur eine rein rechtliche Sphäre. Eingebettet in Aktionsplan, Strategie und Ziele für nachhaltige Entwicklung kann die Vereinbarung aus verschiedenen Seiten betrachtet werden. Ob aber diese Kooperation ohne konkrete Verpflichtungen das optimale Instrument ist, kann nicht aus dem Dokument gelesen werden.

Die ehemalige Bundesrätin Sommaruga hat sich bewusst für freiwillige Massnahmen in einer ersten Phase des Aktionsplans entschieden, unter Vorbehalt der verbindlichen Gesetzesregelung (Postulat 18.3829, 2019).

Die Frage, warum mit Freiwilligkeit staatliche Ziele freiwillig werden, wenn Gebote und Verbote bereits in Planung sein könnten, ist von wissenschaftlicher Relevanz.

### **1.3 Fragestellung**

In Anbetracht dieser Herleitung ergibt sich folgende Fragestellung:

**Die Branchenvereinbarung im Umweltschutz:** Was sind die Voraussetzungen von Art. 41a USG zur «Kooperation mit der Wirtschaft» und wie können damit Umweltschutzziele verfolgt werden? Wie ist die Vereinbarung im Umweltschutz als Handlungs- und Steuerungsinstrument eingebettet? Was sind die Voraussetzungen, damit eine freiwillige Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft funktioniert und auf Gebote und Verbote verzichtet werden kann? Wie ist die branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten vor diesem Hintergrund zu beurteilen?

Folgende Hypothese soll im Verlauf der Arbeit zusätzlich geklärt werden: *Mit kooperativen Massnahmen lassen sich Ziele im Umweltschutzbereich besser erfüllen als mittels hoheitlicher Tätigkeit. Sie verhindern somit Gebote und Verbote.*

### **1.4 Zielsetzung der Arbeit und Abgrenzung**

#### **1.4.1 Zielsetzung**

Das Ziel der Arbeit ist eine Überprüfung des Instruments der Branchenvereinbarung im Umweltrecht. Diese findet am Beispiel der branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten statt. Die Branchenvereinbarung wird einerseits im Kontext des gesetzlichen Rahmens im Umweltrecht analysiert und andererseits als politikwissenschaftliche Handlungsalternative erörtert. Ziel ist, die Branchenvereinbarung im Allgemeinen als Steuerungsinstrument innerhalb der Handlungsformen im Umweltschutz zu positionieren und somit ihre Herkunft, ihre Wirkung und ihre Vor- und Nachteile aufzuzeigen. Zudem soll die Arbeit die spezifische branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten auf ihre Umsetzung analysiert werden. Somit können Folgerungen und Empfehlungen für die Zukunft getätigt werden.

## 1.4.2 Abgrenzung

Die Arbeit stellt eine Analyse der Ist-Situation der Vereinbarung Stand Herbst 2022 dar. Da es sich erst um die erste Phase innerhalb der Vereinbarung handelt, werden keine weiteren Erkenntnisse für das Jahr 2023 und folgend in die Arbeit einfließen. Somit beziehen sich die Interviews nur auf die Erarbeitung und Konstituierung der Vereinbarung an sich (UVEK, 2022). Die Arbeit versteht sich als Analyse des Handlungsinstruments der Branchenvereinigung. Es findet keine materielle Überprüfung zum Thema Lebensmittelverluste statt.

## 1.5 Methode der Arbeit

Im ersten Teil der Arbeit sollen die theoretischen Grundlagen in einem Soll-Zustand präsentiert werden. Dieser beinhaltet eine Literaturanalyse, eine Analyse der Rechtsgrundlagen und von weiteren Dokumenten zum Thema der Vereinbarungen im Umweltschutz. Zudem beinhaltet er eine Analyse der Umweltpolitik der Schweiz und deren Handlungsinstrumente (Ingold et al., 2016). Somit soll einerseits die rechtlichen Fragen des Umweltschutzes und die Frage der Verbindlichkeit der Vereinbarung geklärt werden. Andererseits soll die Branchenvereinbarung als spezifisches Policy-Instrument analysiert werden.

Teil zwei der Arbeit stellt die Analyse der **branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten** dar. Die erarbeiteten Erkenntnisse aus dem theoretischen Teil werden mit der Analyse der Vereinbarung und ergänzend fünf Gesprächen mit Expertinnen und Experten auf ihre spezifische Umsetzung und die Wahrnehmung überprüft. Die Personen wurden auf Basis ihres Fachwissens und ihrer Nähe zur Vereinbarung ausgewählt und werden im Kapitel 4.1.1 näher beschrieben.

Zuletzt findet ein Vergleich zwischen der theoretischen Herleitung und der branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten statt. So wird evaluiert, wie die Vereinbarung konstituiert ist. In einem weiteren Schritt werden Empfehlungen für zukünftige Vereinbarungen gemacht.

## 2. Umweltpolitik in der Schweiz

Das Kapitel Umweltpolitik schafft einen Einstieg und Überblick zum Thema Umweltschutz. Ein besonderer Fokus liegt auf den Handlungsinstrumenten in diesem Politikbereich.

### 2.1 Entstehung

Der Schweizer Umweltschutz hat auf politischer Ebene eine lange Tradition. Auf welches Datum der Beginn gesetzt werden sollte, ist unklar (Ingold, et al., 2016, S. 16 f.). Im Folgenden wird aber auf die Gründung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer ersten Verfassung 1848 verwiesen.

Die ersten Bestrebungen zum Schutz der Umwelt wurden gegen Ende des 19. Jahrhunderts sichtbar. Insbesondere zu Beginn der Eidgenossenschaft lagen die Kompetenzen bei den Kantonen. Nationale Bestimmungen im Umweltschutz betrafen vordergründig Gesetze, welche nur eine Überschneidungen mit dem Umweltschutz hatten, so im Bereich Landwirtschaft, Wald und Wasser. Der Umweltschutz war aber eine mittelbare Folge, da der Fokus auf dem Schutz vor Gefahren für die Bevölkerung lag. Der Grund für diese Entwicklung war eine Übernutzung der Ressourcen und darauffolgenden Erosionen aufgrund von Überschwemmungen und fehlendem Forstschutz, welche den Bundesrat zu einer gewissen Zentralisierung bewog. Diese Phase war keine umfassende Entwicklung, sondern von der Erschliessung einzelner Felder geprägt. Sie dauerte bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs (Ingold, et al., S. 18–24).

Die zweite Phase des Schweizer Umweltschutzes war durch eine generelle Verschlechterung der Lage geprägt. Verschiedene Phänomene und Einzelfälle führten zu einer verstärkten Wahrnehmung und einem Handlungsdruck – um einzelne zu nennen: saurer Regen, das Waldsterben oder der Chemieunfall bei der Schweizerhalle. Diese generelle Entwicklung führte unter anderem zur Einführung des Umweltschutzgesetzes 1983. Zu Beginn war dieses, ähnlich wie in der ersten Phase, von Geboten und Verboten geprägt (Griffel, 2019, S. 8). In dieser Zeit wurde das heutige BAFU im Sinne einer zentralen Bundesstelle als Nachfolgeorganisation des eidgenössischen Gewässerschutzamtes gegründet. Zudem nahm das zivilgesellschaftliche Engagement merklich zu. Mit verschiedenen mehr oder minder erfolgreichen Volksinitiativen zeigten sich die Nichtregierungsorganisationen (NGO) als wichtige politische Akteure (Ingold, et al., S. 35–38).

Die dritte Phase läuft seit den 1990er-Jahren und dauert bis heute an. Sie ist geprägt von einer verstärkten Internationalisierung des Umweltschutzes und einer grossen Bedeutung der Klimafrage. Die zwei internationalen Umweltkonferenzen in Rio (1992) und Kyoto (1997) führten zu

einer ganzheitlichen Betrachtung und der Entwicklung einer nachhaltigen und globalen Umwelt- und Klimastrategie (BAFU, 2022, S. 13). Auf nationaler Ebene und für diese Arbeit zentral wurde Mitte der 1990er-Jahre die Instrumente im Umweltschutz erweitert. So wurden einerseits marktwirtschaftliche Elemente wie Lenkungsabgaben, aber auch kooperative Massnahmen eingeführt. Diese sollten eine gemeinschaftliche Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und Industrie ermöglichen.<sup>1</sup> Zudem wurde eine bundesrätliche Nachhaltigkeitsstrategie ins Leben gerufen, welche im Vierjahresrhythmus publiziert wird. Aufgrund der steigenden Komplexität und Aufgabenverteilung wurden in verschiedenen Bereichen zudem Spezialgesetze eingeführt, u. a. für Chemikalien oder der Gentechnik (Ingold, et al., S. 51–53).

## **2.2 Akteure der Umweltpolitik**

Die Schweizer Umweltpolitik wird durch eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren geprägt. Die Politik ist ein Zusammenspiel zwischen unterschiedlichen Rollen, Interessen und Fähigkeiten. Diese können die Form von öffentlichen, privaten oder komplexen Akteuren beinhalten (Ingold et al, S. 105–106).

Ingold et al. (S. 106–110) unterteilen die politischen Beteiligten in zwei unterschiedliche Achsen. Einerseits das Verhältnis von öffentlich zu privat und andererseits die Ebene individuell oder komplex. Das öffentliche System stellt das politisch-administrative System dar. Dieses wird in die drei Gewalten Exekutive, Legislative und Judikative unterteilt. Zudem spielen die politischen Parteien mit ihren Positionen eine gewichtige Rolle. Je nach Sichtweise ist die öffentliche Verwaltung eine eigene Akteurin oder Teil der Exekutive. Mit ihrem Fachwissen und Professionalität spielt sie einen zentralen Teil bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Politikprogrammen. Das private System wird in eine ökonomische und kulturelle Sphäre aufgeteilt. Abgesehen von der fehlenden Staatlichkeit und der damit folgenden nur indirekten Einflussnahme in das politische Geschehen ist die private Achse durch die Politik betroffen, resp. im Falle der Wirtschaft (ökonomisch) direkte Adressatin. Die kulturelle Sphäre wiederum teilt sich in die Zivilgesellschaft und ihre mehr oder minder spontanen Koalitionen und die Wissenschaft mit ihrem externen, neutral-objektiven Expertenwissen auf. Die Unterteilung zwischen individuellen und komplexen Akteuren betrifft insbesondere die Vertretung von Interessen. Individuelle Interessen sind von der relativen Einfachheit der Meinungsbildung geprägt, da es sich um einzelne Personen oder einzelne Organisationen handelt.

---

<sup>1</sup> Zur detaillierten Erläuterung des Kooperationsprinzips siehe Kapitel 3.3.4.

Komplexe Akteure sind ein Zusammenschluss von individuellen Akteuren, welche sich mit der Übereinstimmung zu einer Policy zusammengeschlossen haben.

Dieser Konsens soll zu einem einstimmigen und koordinierten Auftreten führen. Damit das gewährleistet wird, schliessen die individuellen Akteure untereinander vertragliche und anreizorientierte Vereinbarungen um die Koalition zu sichern und divergierende Entwicklungen zu verhindern.

Im Folgenden werden die zentralen Verantwortlichen der Schweizer Umweltpolitik näher beschrieben.

### **2.2.1 Politisch-administratives System**

Das politisch-administrative System umfasst die öffentlich konstituierten Organe, welche ihre Kompetenzen im Rahmen der Verfassung ausüben. Wie bereits erwähnt kann man sie in Exekutive, Legislative und Judikative unterteilen. Sie arbeiten die Regelwerke aus, fällen politische Entscheide und setzen diese durch. Das politisch-administrative System ist an die verfassungsrechtlichen Bestimmungen gebunden. Im Rahmen des Vollzugs der Umweltpolitik ist die staatliche Verwaltung von besonderer Bedeutung. Das BAFU ist die zentrale Behörde, was die Umsetzung und Kontrolle anbelangt. Aufgrund der fragmentierten Natur des Politikfelds sind aber auch diverse andere Bundesämter beteiligt, so z. B. das SECO, das BLW oder auch das DEZA (Ingold, et al., S. 113). In der vorliegenden Arbeit ist das BAFU im Fokus, da es Unterzeichnerin der zur Untersuchung stehenden Vereinbarung ist.

### **2.2.2 Wirtschaft**

Die Wirtschaft als Übergruppe stellt eine heterogene Gruppe dar, da verschiedene Branchen, Tätigkeiten und Interessen bestehen. Einzelne Unternehmen schliessen sich in verschiedenen Gremien (Verbände, Vereine, lose Gruppen) zusammen, um ihre Interessen im Rahmen des Umweltschutzes durchzusetzen. Die Wirtschaft ist die primäre Adressatin der Umweltpolitik, da von ihr ein Grossteil des gesellschaftlichen umweltschädigenden Handelns hervorgeht. Die verfassungsmässige Ordnung erlaubt ihnen jedoch einen grossen Handlungsspielraum, da ihnen alles, was nicht explizit verboten, erlaubt ist (Ingold, et al., S. 114). Im Rahmen der branchenübergreifenden Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten gibt es eine grosse Bandbreite von Branchen, welche teilnehmen.

### **2.2.3 Zivilgesellschaft**

Die Zivilgesellschaft ist gleich wie die Wirtschaft Teil des privaten Systems. Ihre Ausgestaltung ist ebenfalls heterogen. Die einzelnen Gruppierungen konstituieren sich aufgrund von kulturellen, sozialen oder auch religiösen Interessen. Sie beinhalten, neben Umweltverbänden z. B. auch Schulen und Kindergärten oder Museen, welche einen Teil zur Wahrnehmung und Förderung von Umweltgedanken beitragen. Eine zentrale Tätigkeit stellt die Sensibilisierung der Bevölkerung mit Informationskampagnen dar (Ingold, et al., S. 114 f.).

### **2.2.4 Medien**

Die Medien in ihren vielfältigen Erscheinungsbilder sind für die Berichterstattung der Umweltpolitik verantwortlich. Mit ihrer Arbeit setzen sie den Fokus der gesellschaftlichen Wahrnehmung. Aufgrund der komplexen Sachverhalte in der Umweltpolitik hinsichtlich der naturwissenschaftlichen und technischen Natur kommt ihnen eine wichtige Aufgabe zur Informationsverbreitung zutrage. Die Medien sind ein zentraler Teil der Meinungsbildung und beeinflussen somit die Prozesse (Ingold, et al., S. 118).

### **2.2.5 Wissenschaft**

Die Wissenschaft liefert die neutralen Datengrundlagen für die Umweltpolitik und beeinflusst somit den Verlauf der Politik. Sie befindet sich in einem Austausch mit allen anderen Akteuren. Die Neutralität der Wissenschaft ist aber umstritten, da die Forschenden und Institute ihre eigenen Fokusse wählen und so die Politik prägen. Die Wissenschaft liefert insbesondere Grundlagenforschung und zeigt Problematiken auf. Zudem beteiligt sie sich an technischen und naturwissenschaftlichen Monitorings und Evaluationen (Ingold, et al., S. 118 f.).

## **2.3 Government oder Governance**

Die Umweltpolitik, wie alle Politikfelder, stehen in einem Spannungsfeld zwischen den Konzepten «Government» und «Governance». Government stellt das ursprünglich klassisch hierarchische staatliche Handeln dar, wo der Staat sämtliche ihm vertrauten Aufgaben selbst ausübt. Das Konzept «Government» hält seine Legitimation über die verfassungsmässige Rechtsordnung. Die Machtzuteilung und die daraus fliessende Handlungskompetenz bei der Exekutive und Verwaltung ist dabei so gross, dass die (umweltpolitischen) Ziele in Eigenregie erreicht werden können. Der Staat handelt mehrheitlich mittels hoheitlichen Instrumenten, spricht Geboten und Verboten. Aufgrund der klaren Kompetenzzuweisung im Verhältnis mit den anderen gesellschaftlichen Akteurinnen gibt es wenig Überschneidungen. Der Staat als primärer Akteur verfolgt Umweltschutzziele und setzt sie eigenhändig in einer Top-Down Strategie um.

Die Möglichkeiten um dieses Konzept wurden jedoch bereits Ende des 20. Jahrhunderts erschöpft (Hysing, 2009, S. 649–651). Aufgrund einer steigenden Fragmentierung der Gesellschaft und vermehrter Partizipation durch breitere Bevölkerungsschichten, hat sich das Machtgefüge und die Ansprüche an den Staat fundamental verändert (Ingold, et al., S. 121). Gesellschaftliche Herausforderungen sind zu komplex, divers und dynamisch geworden, dass sie nur durch reines staatliches Handeln und top-down gelöst werden können (Hysing, S. 651).

Aufgrund dieser Entwicklungen ist das Konzept «Governance» entstanden. Es stellt eine Regierungsform mit einer Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteurinnen über Netzwerke dar (Hysing, S. 650). Der Staat ist nicht mehr primärer Leistungserbringer, sondern übernimmt die Rolle eines Gewährleisters. Er setzt nicht mehr in alleiniger Rolle seine gesellschaftlichen Aufgaben durch, sondern übernimmt die Verantwortung, dass die Ausführung im Sinne der Allgemeinheit durchgeführt wird (Ritz & Thom, 2019, 86). Das überliegende Ziel ist das Erreichen von gemeinsamen gesellschaftlichen Visionen mit Einbezug von wirtschaftlichen und sozialen Akteurinnen bei Aufsicht des Staats mittels Koordination. Diese Entwicklung war unter anderem nötig, da eine stärkere Fragmentierung einzelne Akteure geschwächt hat, wodurch die Notwendigkeit der Schaffung von Koalitionen aufkam. Diese zunehmende Verflechtung führt aber zum Risiko von Abhängigkeiten und weniger klaren Zuordnungen. «Governance» bringt ein weites Spektrum von neuen Handlungs- und Steuerungsformen, insbesondere den Einbezug von kooperativen Massnahmen. Diese werden über Verhandlungen mit direkt Betroffenen erarbeitet – staatliche Handlungsausübung wird somit zu einem interaktiven Prozess, wobei sich die Legitimität des Handelns über den Konsens definiert (Ingold, et al., S. 216–219). «Governance» hat «Government» aber nicht ersetzt. Vielmehr handelt es sich bei dieser Entwicklung um eine Erweiterung der staatlichen Handlungsoptionen um sanftere Instrumente (Hysing, S. 651). Für die Umweltpolitik, und somit auch diese Arbeit, ist dieser Einbezug von grosser Bedeutung, denn dadurch wurden weitere Handlungsformen– und Instrumente wie Informationskampagnen, kooperative Vereinbarungen oder marktwirtschaftliche Anreize geschaffen (Ingold, et al., 101–103).

## **2.4 Smart Regulation**

Das Konzept «Smart Regulation» wurde ursprünglich von Gunningham et al. entwickelt und sollte die Effizienz und Effektivität von traditionellem staatlichen Handeln verbessern. Der Grundtenor ist, dass die Verwendung von unterschiedlichen Politikinstrumenten besser ist als der Einsatz einzelnes Instruments.

Zudem führt eine breite Koalition von Akteuren zu grösserer Akzeptanz und Legitimität des staatlichen Handelns.<sup>2</sup> Der Grund für dieses Design lässt sich mit der Problematik von «Government» zu «Governance» aufzeigen. Am Ende des 20. Jahrhunderts wurde klar, dass weder «Command und Control»-Strategien, noch der freie Markt allein unsere gesellschaftlichen Probleme zu lösen vermögen. Smart Regulation ist als *Design Thinking* Prozess zu verstehen, welcher die Umsetzung von Umweltpolitik neu andenken soll (1998).

Die Idee von Smart Regulation ist, dass statt des Einsatzes von einzelnen Policy-Instrumenten, eine Bandbreite von Instrumenten verwendet wird. Diese unterscheiden sich in ihrem Einsatz durch den vorhandenen Grad von Zwang und bewegen sich von reinen Informationskampagnen hin zu klassischen Geboten und Verboten. Dabei werden diese Instrumente in Zusammenarbeit mit nicht staatlichen Akteuren ausgewählt und auf deren Interessen abgestimmt. Der Grund für diesen Einbezug ist das Verhindern von Top-Down-Lösungen und der höheren Legitimität des staatlichen Handelns. Der Vollzug kann auch, je nach Instrument, durch Private durchgeführt werden (Ecoplan & Leimbacher, 2021, S. 8).

Als relevante private Akteurinnen kommen sowohl Unternehmen als auch nicht kommerzielle Vereine und Verbände infrage. Diese übernehmen gewisse Vollzugsaufgaben, zum Beispiel im Bereich von Informationskampagnen oder Selbstregulation sowie Monitoring-Aufgaben. Somit kann die Verwaltung Ressourcen sparen (ebd., S. 8). Kern der Smart Regulation ist die Idee, dass jeweils das mildeste mögliche Instrument eingesetzt wird, was sich am Verhältnismässigkeitsprinzip orientiert. Kommt es aber dazu, dass das Instrument keine geeignete oder nicht genügend Wirkung erzielt hat, wird ein Instrument mit einem höheren Grad an Zwang eingeführt. Es wird eine sogenannte Kaskade vorgenommen. Somit ist dieses Prinzip des milden Mittels nur dann praktikabel, wenn überhaupt genug Zeit besteht, um verschiedene Instrumente «auszuprobieren» oder die Implementierung eines strengeren Mittels mehr Zeit benötigt (ebd., S.6). Vorteil dieses Einbezugs ist eine grössere Flexibilität für Unternehmen und mehr Eigenverantwortung vonseiten der Wirtschaft. Dies soll einerseits zu mehr Akzeptanz von staatlicher Umweltpolitik führen und andererseits kostengünstiger sein, da die Selbstregulierung der Wirtschaft weniger politische Diskussionen provoziert und nicht staatliche Ressourcen verwendet werden müssen. Sie stellt zudem eine Schnittstelle zum «verantwortungsbewussten Unternehmen» auf, welches sich selbst idealtypisch über eine *Corporate Social Responsibility* dazu verpflichtet, gesellschaftliche Umweltschutzziele zu verfolgen (ebd., S. 8).

---

<sup>2</sup> Vgl. für die Politikinstrumente Kapitel 2.5.

Im Ideal von Smart Regulation führt das zu einer «*Win-Win*»-Lösung: Sowohl Unternehmen als auch die Umwelt profitieren von milden, aber breit abgestützten Instrumenten. Die Gefahr besteht aber, dass statt griffigen und richtigen Massnahmen zahnlose Instrumente ausgewählt werden. Damit der Vollzug von Smart Regulation funktionieren kann, müssen geeignete Monitoring-Systeme eingeführt werden. Diese sollen die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente überprüfen, damit aussagekräftige Resultate erzielt werden können. Für eine allfällige Kaskade ist dies von grösster Bedeutung, ist doch eine strengere Massnahme ohne klare Begründung an der Grenze zu Willkür (Ecoplan & Leimbacher, S. 6).

## **2.5 Instrumente in der Umweltpolitik**

Politikinstrumente sind Teil eines staatlichen Handlungsprogramms. Sie haben zum Ziel, das Verhalten der Adressatinnen zu verändern. Dieses angestrebte Verhalten wird anhand von politischen Zielen definiert, um ein gesellschaftliches Problem zu lösen. Am Beispiel der Umweltpolitik geht es darum, auf schädigendes Handeln zu verzichten oder zumindest zu reduzieren (Howlett, 2011 zitiert nach Ingold, et al, S. 73) Damit gesellschaftliche Probleme gelöst werden können, müssen konkrete Massnahmen getroffen werden. Aufgrund der Vielzahl von Problemen und unterschiedlichen Lösungsansätzen gibt es eine Reihe von Werkzeugen, welche der Staat dafür verwenden kann. Diese unterscheiden sich konsequenterweise stark voneinander. Grundsätzlich gibt es keine Grenzen, wie ein solches Instrument aussehen kann. Die Wahl ist zumindest durch das Legalitätsprinzip eingeschränkt.<sup>3</sup> Die bisher verwendeten Instrumente wurden durch die Wissenschaft zusammengeführt und katalogisiert. Im Folgenden werden vier Idealtypen eruiert, welche sich nach Grad des Zwangs unterscheiden, die sie mit sich führen (Ingold, et al., S.77):

1. Persuasive Instrumente (Informationen)
2. Kooperative Instrumente (Selbstregulation & Freiwilligkeit)
3. Marktwirtschaftliche Instrumente (Wirtschaftliche Anreize)
4. Regulative Instrumente (Gebote und Verbote)

### **2.5.1 Persuasive Instrumente**

Persuasive Instrumente stellen die tiefste Kategorie bezüglich der Eingriffsintensität dar. Ihr Einsatz führt weder zu Zwang noch zu Verbindlichkeiten gegenüber den Adressatinnen. Stattdessen wird es als Aufruf gegenüber Zielgruppen verstanden, dass diese ein bestimmtes Verhalten übernehmen oder unterlassen sollen.

---

<sup>3</sup> Vgl. zum Legalitätsprinzip Kapitel 3.1.1.

Inhaltlich sind persuasive Instrumente auf reine Informationen zu reduzieren, welche entweder wissenschaftlich abgestützt sind, oder moralischer Natur sind (Sager et al., 2018, S. 61–63). Das beinhaltet unter anderem die Umweltberichterstattung des Staats, Informationskampagnen, aber auch die Publikation von Umfragen und Statistiken. Vorteile dieser Instrumentenkategorie sind, dass sie verhältnismässig kostengünstig sind und wenig politischer Druck auferlegen, da die persuasiven Instrumente kein Zwang beinhalten. Nachteile wiederum sind die unverbindliche Natur der Informationen, die Gefahr von Manipulation von Zielgruppen sowie die Frage, wer dieses Instrument anwendet. Essenziell für die Wirksamkeit ist, dass die Botin das Vertrauen der Adressatengruppe geniessen muss, ansonsten verhallen diese Aufrufe. Persuasive Instrumente werden oft als Einstieg in die Lösung eines gesellschaftlichen Problems verwendet, um den Diskurs ins Rollen zu bekommen. Ziel ist es, Bürgerinnen und Bürger zu informieren und zu bilden. Aufgrund des fehlenden Zwangs des Instruments kann es sowohl von staatlichen als auch von nicht staatlichen Akteuren angewendet werden (Ingold, et al., S. 78–82).

### 2.5.2 Kooperative Instrumente

Kooperative Instrumente zeichnen sich durch eine ebenbürtige Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft aus. Am Beispiel der Umweltpolitik wird dabei die Wirtschaft am Vollzug der Umweltschutzpolitik beteiligt. Ziel ist es, hierarchisches Handeln durch kooperatives zu ersetzen oder zumindest zu ergänzen. Es besteht die Prämisse, dass alle Beteiligten die gleichen Interessen verfolgen und zumindest für eine gewisse Zeit bereit sind, sich selbst einzuschränken, damit ein gesamtgesellschaftlicher Vorteil entstehen kann. Ursprung für diese Kategorie ist ein ausgeglichenes Machtverhältnis zwischen dem Staat und privaten Akteure, welches ersterem verunmöglicht, Policies mit Zwangselementen einzuführen. Trotzdem muss sich der Staat den Einsatz von strengeren Massnahmen (ergo Geboten und Verboten) vorbehalten, wenn etwa die Umweltschutzziele nicht erreicht werden (Ingold, et al., S.82-86).

Kooperative Instrumente werden grundsätzlich unter Gleichberechtigten ausgehandelt. Es gibt drei verschiedene Arten davon. **Unilaterale Vereinbarungen** werden ohne staatliche Beteiligungen ausgehandelt und finden nur unter Privaten statt. Sie handeln Massnahmen und Monitoring-Mechanismen aus. Der Staat ist nicht direkt beteiligt, kann die Vereinbarungen aber fördern. Gemeint sind Branchenvereinbarungen i.S.v. Art. 41a Abs. 2 USG. **Ausgehandelte Vereinbarungen**, auch genannt freiwillige Vereinbarungen, werden mit Beteiligung des Staats als Vertragspartner konstituiert. Primäres Ziel dieser Vereinbarungen ist das Verhindern von strengeren staatlichen Massnahmen.

Die Abgrenzung zwischen unilateralen und ausgehandelten Vereinbarungen werden später erläutert, da diese ein Kernpunkt dieser Arbeit sind und an dieser Stelle ein reiner Überblick geschaffen werden soll. Als dritte Art nennt die Literatur **öffentlich-freiwillige Schemas**. Sie geben Standards in Bezug auf Steuerung und Kontrolle vor. Diese werden vom Staat, respektive von internationalen Gremien, entwickelt. Private können sich diesen anschließen (Ingold et al., S. 82–87). Als Beispiel können ISO-Normen im Bereich Umweltschutz genannt werden, die von den Vereinten Nationen ausgearbeitet werden. Unternehmen übernehmen diese Normen in ihrer *Corporate Social Responsibility* Strategien (Jordan et al., 2007 zitiert nach in Ingold et al., S. 85).

Vorteile von kooperativen Instrumenten ist die Suche nach gemeinsamen Lösungen statt eines politischen Kampfes. Die Ressourcen der Beteiligten werden sinnvoller eingesetzt und es entsteht eine höhere Akzeptanz des Umweltschutzes. Diese Instrumente bieten sich an, wenn der Staat im jeweiligen Bereich nicht die Ressourcen besitzt, um verbindliche Massnahmen einzusetzen. Nachteil der kooperativen Instrumente ist der zwingende Konsens aufgrund der Natur der Verhandlung. Die Verhandlungsnatur führt zu einer fehlenden demokratische Legitimation einer Vereinbarung. Somit besteht eine Gefahr für die Transparenz (Ingold, et al., S.86-87). Kooperative Instrumente werden unterschiedlich ausgestaltet, was eine generelle Analyse dieser Instrumente schwieriger gestaltet. Gemeinsam haben sie die freiwillige Natur für die Beteiligten. Für die vorliegende Arbeit sind die unilateralen und ausgehandelten Vereinbarungen wichtig. Auf die öffentlich-rechtlichen Schemas wird nicht weiter eingegangen.

### **2.5.3 Marktwirtschaftliche Instrumente**

Marktwirtschaftliche Instrumente basieren auf positiven und negativen Anreizen. Ziel ist es, umweltschädlichem Verhalten ein Preisschild zu geben. Somit können die Adressatinnen selbst entscheiden, ob sie die Umwelt schädigen möchten oder nicht. Diese Kategorie hat keinen Zwang im Sinne eines Gebotes oder Verbotes, definiert aber klare Rechte und Pflichten und ermöglichen somit auch eine rechtliche Durchsetzbarkeit (Sager et al., 2018, S. 61). Inhaltlich können die marktwirtschaftlichen Instrumente in Form von Subventionen, öffentliche Abgaben, Gebühren oder Emissionsrechte ausgestaltet sein. Ihre Vorteile bestehen ebenfalls in der freiheitlichen Natur gekoppelt mit den finanziellen Anreizen ein Verhalten zu unterlassen oder zu tätigen. Nachteilig wirkt sich aus, dass nicht klar erkennbar ist, was der konkrete Nutzen ist. Die Kosten sind von Anfang an klar und messbar, nicht aber was die Folgen aus marktwirtschaftlichen Instrumenten sein wird(Ingold, et al., 2016, S. 87–94).

## **2.5.4 Regulative Instrumente**

Regulative Instrumente bestehen aus Geboten und Verboten. Dies stellt eine hoheitliche staatliche Steuerung dar, welche durch demokratisch legitimierte Gesetze klare Pflichten zum Tun und Unterlassen definiert und im Falle der Nichteinhaltung bestraft werden. Sie bestehen zum Beispiel aus Lizenzen, Umweltschutzstandards oder aus einzuhaltenden Grenzwerten. Regulative Instrumente können in der Umsetzung günstig sein, weil das staatliche Netzwerk bereits besteht. Zudem müssen keine Einzelfalllösungen gesucht werden, da Sektoren und Industriezweige gleich behandelt werden. Das stellt aber auch ein Nachteil dieser Kategorie dar, da Einzelfalllösungen mit Beteiligung der Betroffenen auf höhere Akzeptanz stossen. Somit stellt sich die Frage, ob die eingriffsintensivste Instrumentenkategorie nicht ineffizient ist (Ingold, et al., 2016, S. 101).

## **2.5.5 Einsatz verschiedener Instrumente**

Im Umweltschutz werden normalerweise verschiedene Instrumententypen kombiniert (vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2022, S 21–34). Seit den 1980er-Jahren haben vermehrt persuasive, kooperative und marktwirtschaftliche Massnahmen den Einzug in die Umweltschutzpolitik gefunden. Diese werden aber nicht als Ersatz für regulative Gebote und Verbote verwendet, sondern ergänzen diese. Verschiedene Massnahmen zeichnen sich durch verschiedene Wirkungen aus. Diese sind in ihrer Wirkung nicht isolierbar, sondern funktionieren als Gesamtheit. Gesellschaftliche Probleme werden so aus verschiedenen Perspektiven und verschiedenen Akteurinnen betrachtet und in Angriff genommen. Trotzdem verbleiben regulative Instrumente ein zentraler Teil der Schweizer Umweltpolitik und werden auch in Zukunft nicht durch sanfte Massnahmen ersetzt (Ingold, et al., S. 102 - 104).

## **2.6 Food Waste Policy**

### **2.6.1 Policy-Zyklus**

Ein populäres Konzept für die Analyse von Politik stellt den Policy-Zyklus dar, welcher auch auf die Schweizer Umweltpolitik anwendbar ist. Dieser stellt ein Rahmenmodell für politische Entscheidungsprozesse dar, welches aus den Phasen Problemdefinition, Agenda Setting, Politikformulierung, Implementierung und Evaluation besteht. In der Problemdefinition werden gesellschaftliche, respektive politische Probleme identifiziert und die Notwendigkeit zu deren Lösung durch einen Eingriff formuliert. Das Agenda-Setting hängt mit der Definition zusammen und ermöglicht die Transition eines Problems hin zur konkreten Planung durch die politisch-administrative Sphäre. Die Politikformulierung beinhaltet das Ausarbeiten konkreter Ziele.

Diese werden aus verschiedenen Blickwinkeln mit alternativen Möglichkeiten verglichen um die bestmögliche Lösung zu finden. Die Phase der Implementierung ist der konkrete Einsatz von Programmen und Politikinstrumenten, welche sich im Fokus dieser Arbeit befindet und die näher beleuchtet wurden. Die Evaluation besteht aus der Auswertung und Analyse der Folgen des gesamten Prozesses, inkl. der Implementierung, um daraus konkrete Schlüsse ziehen zu können für die Zukunft. Das Konzept stellt insofern ein Zyklus dar, da nach der Evaluation wieder eine neue Problemdefinition aus den gemachten Erkenntnissen stattfinden soll (Sager et al., 2021).

### **2.6.2 Vermeidbare Lebensmittelverschwendung**

Nachfolgend wird das Phänomen der Lebensmittelverluste erläutert, damit ein Verständnis für das darauffolgende Instrument entstehen kann.

In der Schweiz werden pro Jahr 2,8 Millionen Tonnen vermeidbare Lebensmittelverluste produziert. Lebensmittelverluste sind die *«Gesamtheit der für den menschlichen Verzehr bestimmten Lebensmittel, welche nicht durch Menschen verzehrt werden (...) Sie sind essbare Teile von Lebensmittelverlusten, welche nach aktuellem Stand der Technik vermeidbar wären* (Beretta & Hellweg, 2019, S. 11). Der wissenschaftliche Bericht von Beretta und Hellweg (2019) im Auftrag des BAFU erläutert, dass dies pro Person und Jahr 330 kg entspricht, was die Schweiz hochgerechnet fünf Milliarden Schweizer Franken pro Jahr kostet. Durch eine Halbierung der Verluste könnte die Umweltbelastung im Bereich der Ernährung um 10–15 % reduzieren. Die Halbierung ist gemäss Bericht dann am wahrscheinlichsten, wenn sie über die gesamte Wertschöpfungskette entsteht. Optimalerweise sollen eine Vielzahl von Massnahmen in den Bereichen Landwirtschaft, Verarbeitung, Gastronomie und Haushalte getroffen werden. Die empfohlenen Instrumente reichen von Bildung und Sensibilisierung bis zu Kooperationen und rechtlichen Massnahmen (ebd., S. 6).

### **2.6.3 Zielsetzung**

Die Schweiz hat sich im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen im Jahre 2015 dazu verpflichtet, ihre vermeidbaren Lebensmittelverluste bis zum Jahre 2030 zu halbieren (17 Ziele für nachhaltige Entwicklung, 2022). Im Jahr 2018 hat Nationalrätin Isabelle Chevalley den Bundesrat mittels Postulats beauftragt, einen Aktionsplan gegen die Lebensmittelverschwendung zu erarbeiten. Dieser soll die bisherigen Massnahmen katalogisieren und deren Wirkung prüfen. Zudem sollen neue Massnahmen eingeführt werden, damit die Halbierung von Lebensmittelverlusten bis 2030 gewährleistet wird (Postulat 18.3829).

Im Frühjahr 2022 hat der Bundesrat den Aktionsplan gegen die Lebensmittelverschwendung veröffentlicht (Schweizerischer Bundesrat, 2022). Dieser zeigt die bisherigen Entwicklungen sowie eine *Roadmap* zum Erreichen der beauftragten Ziele auf. Der Aktionsplan ist in zwei Phasen aufgeteilt. Die erste Phase ist an die Wirtschaft gerichtet und soll ihr ermöglichen, die Ziele in freiwilliger und auf Eigenregie ausgerichteter Struktur zu erreichen. Die freiwillige Phase, bei welcher die branchenübergreifende Vereinbarung zentral ist, dauert bis 2025 (ebd., S. 16). Für die zweite Phase behaltet sich der Bundesrat vor, strengere Massnahmen, wie die obligatorische Berichterstattung zu Lebensmittelverlusten oder Grenzwerte, einzuführen. Insgesamt werden in der ersten Phase 14 Massnahmen ergriffen, welche die drei Schwerpunkte Wirtschaft, öffentliche Hand und Informations- und Bildungsmassnahmen betreffen (ebd., S. 15–16). Dieser Aktionsplan stimmt mit der theoretischen Basis überein, da zuerst persuasive und kooperative Massnahmen getroffen werden. Der Bundesrat übt zugleich Druck auf die Wirtschaft aus, da strengere Massnahmen bereits angedeutet und in Planung sind. Der Aktionsplan besteht einerseits aus einer Vielzahl von Massnahmen und deutet eine Kaskadenregulierung an. Zudem sind alle für den Umweltschutz relevanten und erwähnten Akteurinnen involviert.

Im Folgenden wird die Chronologie zur Reduktion von Lebensmittelverschwendung aufgelistet:

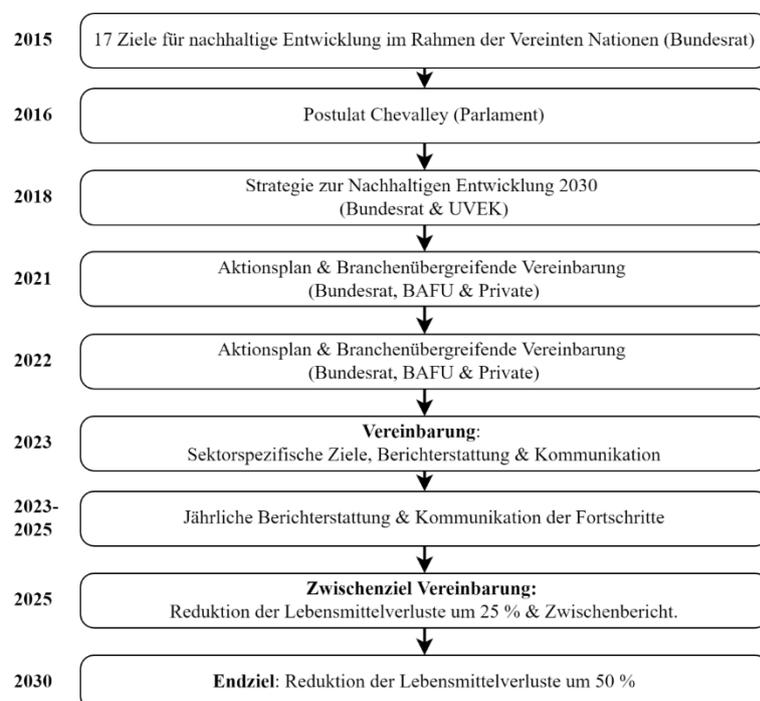


Abbildung 1: Eigene Abbildung gemäss Bundesrat (2022) und UVEK (2022).

## **3. Branchenvereinbarungen als Handlungsinstrumente im Umweltschutz**

Im folgenden Kapitel wird die Branchenvereinbarung im Kontext des Umweltschutzrechts behandelt. Ziel ist es, dass ein ganzheitliches Verständnis erschaffen wird, was die Voraussetzungen der Zusammenarbeit von Staat und Privaten ist.

### **3.1 Einbezug von Privaten im Verwaltungsvollzug**

#### **3.1.1 Legalitätsprinzip**

Das Legalitätsprinzip ist ein Grundprinzip des Verwaltungsrechts. Es besagt, dass jedes staatliche Handeln eine gültige gesetzliche Grundlage benötigt (Tschannen et al., 2022, S. 147).<sup>4</sup> Dies gilt auch für die Handlungen der Verwaltung (ebd., S. 151). Die gesetzlichen Grundlagen müssen in Form einer generell-abstrakten Norm des öffentlichen Rechts festgelegt sein. Generell bedeutet, dass sich die Norm an eine unbestimmte Anzahl Personen richtet. Abstrakt heisst, dass es sich um eine unbestimmte Anzahl Sachhalte handeln muss. Dies steht im Gegensatz zu individuell-konkreten Normen (ebd., S. 151). Das Legalitätsprinzip zeichnet sich durch das Bestimmtheitsgebot aus. Gemäss dem Gebot der Normstufe müssen wichtige Themen in formeller Gesetzesform vorliegen. Das ermöglicht eine demokratische Kontrolle im Sinne der Meinungsbildung und dem Entscheidungsprozess. Die Dichte der Bestimmung bedeutet, dass der Erlass genügend bestimmt und klar formuliert ist. Die daraus resultierenden Folgen müssen erkennbar sein (Uhlmann, 2020, S. 1026 f.).

Innerhalb der Verwaltung gibt es eine Entwicklung weg von mittelorientierten hin zu zielorientierten Erlassen. Ursprung für diesen Wandel sind aufkommende Schwierigkeiten bei komplexen und schnelllebigen Phänomenen, wie bei neuen Technologien sowie Klima- oder Umweltschutz, welche zu einer Überforderung des klassischen Gesetzgebungsprozesses führen (Häfelin et al., 2020, S. 83). Diese neuen Steuerungsmodelle möchten messbare Resultate erwirken, statt reine rechtliche und finanzielle Vorgaben machen. Um dies zu erzielen, ist eine Reduktion der Regelungsdichte nötig, um mehr Freiräume zu ermöglichen. Die Idee ist, dass das Gesetz weniger regelt und vermehrt Einzelfallentscheidungen durch Regierung und Verwaltung ermöglicht werden (Uhlmann, S. 1045 f.). Eine mögliche Lösung stellt die Selbstregulierung der Privaten in verschiedenen Bereichen dar. Der Gesetzgeber gibt zwar Ziele vor,

---

<sup>4</sup> Vgl. Art. 5 Abs 1 BV.

kontrolliert die privaten Erlasse und behält sich vor, eigene Regelungen einzuführen, der Fokus liegt jedoch auf privater Innovation.

Sogenannte Zielregulierungen müssen aber in engen Grenzen bleiben, um das Bestimmtheitsgebot zu wahren und die Rechtssicherheit sowie die Rechtsgleichheit zu sichern. Die Rechtsetzung sowie der Vollzug durch Private ist im Rahmen der Delegation zu betrachten (Häfelin et al., S. 84).

### **3.1.2 Delegation an Private**

In den vergangenen Jahrzehnten ist es zu einer Entwicklung vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat gekommen. Dieser übernimmt dabei nicht mehr unbedingt die konkrete Ausführung einer staatlichen Tätigkeit, sondern lagert diese teilweise aus. Das entbindet den Staat aber nicht von seinen gesetzlichen Aufgaben. Er hat vermehrt eine kontrollierende Funktion und ist für die Aufsicht der Tätigkeiten verantwortlich. Diese findet in Form von verschiedenen Auslagerungskonzepten statt. In diesem Sinne sind eine Vielzahl von Instrumenten entstanden, welche die Selbstregulierung der Wirtschaft ermöglichen und fördern sollen. Die betroffenen Bereiche reichen vom Umweltschutz, über Börsen und Finanzmärkte, bis zu allgemeinen Marktregulierungen (Mächler, 2006, S. 40–45).

Für die Rechtsetzungsdelegation an Private muss eine gesetzliche Grundlage auf Stufe des Gesetzes bestehen, wobei dies nur bei untergeordneten Vollzugsnormen möglich ist. Ob es sich dabei um eine Rechtsnorm oder eine reine Vollzugshilfe handelt, hat das Bundesgericht nicht restlos geklärt. (Häfelin et al., S. 413 f.).

Für die Delegation von unmittelbarem Verwaltungshandeln an Private, sprich der Vollzug des Verwaltungsrechts, wird ebenfalls eine gesetzliche Grundlage auf Stufe des Gesetzes verlangt. Die Aufsicht wird durch die Regierung, respektive die Verwaltung vollzogen. Der Private muss dabei sowohl die Verfassung, als auch die Grundrechte beachten (ebd., S 410 f.). Die Privaten in der Delegation werden *Beliehene* genannt. Diese Auslagerung der Tätigkeit dient zur Entlastung der Verwaltung (siehe oben zu komplexen Phänomenen). Die Beliehenen haben sowohl das Recht als auch die Pflicht, die Aufgaben wahrzunehmen. Sie können berechtigt werden, Verfügungen zu erlassen. Häufig haben die Betroffenen eigene wirtschaftliche Interessen im spezifischen Bereich. Für die Vollzugsaufgaben werden sie entschädigt (ebd., S. 411–414). Die Rechtsbeziehung kann durch eine Verfügung oder einen verwaltungsrechtlichen Vertrag entstehen (Tschannen et al., S. 91).

Die Erreichung von Staatszielen durch die Mitwirkung Privater muss aber nicht zwingend im Rahmen der Delegation stattfinden. Es gibt die Möglichkeit, auf eine Auslagerung zu verzichten und die komplette rechtliche Verantwortung beim Staat zu behalten. Diese Mitwirkung kann freiwillig, empfohlen oder verordnet sein. Im Gegensatz zu Beliehenen führt diese Mitwirkung nicht zu unmittelbaren Verwaltungsaufgaben. Sie tritt in verschiedenen Formen auf, namentlich in Form von Verwaltungshilfen, Verwarnungen oder Empfehlungen. Eine weitere Möglichkeit der Mitwirkung stellen Branchenvereinbarungen dar (Tschannen et al., S 98 f.).

Unabhängig in welcher Form oder für welchen Zweck eine Auslagerung stattfindet, ist die Aufsicht ein zentraler Pfeiler für die Kontrolle einer letztlich im Kompetenzbereich des Gemeinwesens liegender Aufgabe.

### **3.1.3 Aufsicht**

Die Verwaltung hat eine Gewährleistungsverantwortung. Sie muss somit sicherstellen, dass die Aufgaben erfüllt werden (Wagner Pfeifer, 2017, S. 322). Die staatliche Aufsicht über die Verwaltungstätigkeit ist im jeweiligen Rechtsgebiet zu regeln. Die dezentrale Verwaltung wird in Form der **Organisationsaufsicht** kontrolliert. In diesem Falle wird das Konzept analog auf den Vollzug durch Private angewendet. Die Adressatin ist die jeweilige juristische Person und nicht Einzelpersonen innerhalb der Organisation. Die Aufsicht ist nur in einem beschränkten Umfang möglich, da nicht mittels Weisungen operiert werden kann. Sie wird durch zwei Komponenten erfüllt. Einerseits gibt die Verwaltung die konkrete **Zielsetzung** vor und andererseits sind die Adressaten zur **Berichterstattung** verpflichtet (Tschannen et al., S. 93).

In dieser Arbeit ist das Umweltschutzgesetz (USG) zentral. Nach Art. 38 USG ist der Bund für die Überwachung des Vollzug verantwortlich und somit auch für die Aufsicht. Der Bundesrat ist für die Dienst- und Organaufsicht innerhalb der Bundesverwaltung zuständig (Art. 187 Abs. 1 lit. a BV, Art. 8 RVOG). Die Parlamentarische Oberaufsicht (Art. 169 BV, Art. 26 ParlG) findet in Form der Finanzkommission, der Geschäftsprüfungskommission und allfälligen parlamentarischen Untersuchungskommissionen statt (Wagner Pfeifer, 2017, S. 415).

## **3.2 Vereinbarungen im öffentlichen Recht**

Die rechtlichen Handlungsformen der Verwaltung bestehen aus verschiedenen Instrumenten. Diese sind nicht zwingend begrenzt, sondern ergeben sich aufgrund des konkreten Sachverhalts. Trotzdem ist diese Wahl nicht frei, sondern beruht auf den jeweiligen relevanten gesetzlichen Bestimmungen. Da es sich beim Verhältnis zwischen Staat und Privaten in der Regel um ein asymmetrisches Verhältnis handelt, muss Verhalten von ersteren in genauen Grenzen

stattfinden (Tschannen et al., 2022). Im Folgenden werden drei verschiedene Handlungsformen der Verwaltung näher begutachtet.

### **3.2.1 Mitwirkungsbedürftige Verfügung**

Die Verfügung ist eine «Anordnung einer Behörde, mit der in einem konkreten Einzelfall ein Rechtsverhältnis geregelt wird und dies in einseitiger und verbindlicher Weise, gestützt auf öffentliches Recht.» (Tschannen et al., S. 254). Das generell-abstrakte Recht muss konkretisiert und im Einzelfall angewendet werden. Durch die Verfügung werden individuelle Rechte und Pflichten zugewiesen. Auf Bundesebene ist Art. 5 VwVG massgebend für den Inhalt der Verfügung, zudem orientieren sich die meisten der Kantone am Begriff. Eine Verfügung ist demnach eine einseitige und verbindliche Anordnung einer Behörde, welche ein Rechtsverhältnis im Einzelfall regelt. Sie stützt sich zwingend auf öffentliches Recht (Tschannen et al., S. 258). Im öffentlichen Recht wird von einem Vorrang der Verfügung ausgegangen. Es wird als Eingangstor zum Verwaltungsrecht angesehen, was zum Teil kritisiert wird, da es die komplexe Realität verkennt und häufig nur auf einer Momentaufnahme basiert. (Mächler, 2006, S. 10) Es gibt verschiedene Arten der Verfügung, welche sich aber gleichwohl auf die oben beschriebenen Voraussetzungen stützen (Tschannen et al., S. 255).

Die mitwirkungsbedürftige Verfügung benötigt die Zustimmung der Betroffenen. Wenn diese fehlt, kann das zur Nichtigkeit führen. Die Mitwirkung beginnt bereits beim Auslösen des Verfahrens, respektive bei der Zustimmung oder Ablehnung der Adressatin (Häfelin, 2020, S. 202). Diese Form der Verfügung hat gewisse vertragliche Elemente. Trotzdem bleibt die mitwirkungsbedürftige Verfügung ein einseitiger hoheitlicher Rechtsakt, wo die Verwaltung Rechte und Pflichten vorgibt. Im Verwaltungsverfahren besteht ein Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 ff. VwVG). Dies allein macht keine Mitwirkung im Sinne einer Vereinbarung aus (Tschannen, 2022, S 277 f.) Als Beispiele sind die Bewilligung und Anstellungsverfügungen zu nennen. Die Bewilligung, vorwiegend im Polizeirecht anzutreffen, regelt verbindlich, ob eine Tätigkeit mit der gesetzlichen Grundlage übereinstimmt. Die Tätigkeit darf erst mit Zustimmung ausgeübt werden (Häfelin et al., S. 203).

### **3.2.2 Verwaltungsrechtlicher Vertrag**

Der verwaltungsrechtliche Vertrag besteht zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Er wird eingesetzt, wenn hoheitliches Handeln nicht zielführend erscheint. Er ist eine übereinstimmende, gegenseitige Willenserklärung von zwei oder mehreren Parteien und betrifft einen bestimmten Sachverhalt, welcher durch das öffentliche Recht geregelt ist.

Das Legalitätsprinzip erfordert, dass die Möglichkeit des Vertrags im Gesetz vorgesehen oder zumindest nicht ausgeschlossen ist. Der verwaltungsrechtliche Vertrag führt zu einer dauerhaften Bindung (Häfelin et al., S. 287). Dieser ist rechtlich nicht so stark ausgearbeitet wie die Verfügung (ebd., S. 359). Er wird dann verwendet, wenn ein Gestaltungsspielraum besteht (ebd., S. 288).

Es wird zwischen dem koordinationsrechtlichen und dem subordinationsrechtlichen verwaltungsrechtlichen Vertrag unterschieden. Ersterer ist eine Vereinbarung unter öffentlich-rechtlichen Organisationen und für die vorliegende Masterarbeit nicht weiter von Bedeutung. Der subordinationsrechtliche Vertrag wird zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen und Privaten geschlossen. Der Begriff ist insofern irreführend, als die beteiligten Parteien ebenbürtig sind und sich freiwillig verpflichten können. Der Begriff entstand aus dem grundsätzlichen Verhältnis Gemeinwesen-Private, welches in der Regel hoheitlich respektive untergeordnet ist (Tschannen et al., S. 365). Die Anwendung eines subordinationsrechtlichen Vertrags ist insbesondere in komplexen Themengebieten sinnvoll, wo privates Fachwissen erforderlich ist. Wenn solches Wissen vonnöten ist, erfüllt der Private eine öffentliche Aufgabe, während die Verwaltung die Aufsicht ausübt. Der subordinationsrechtliche Vertrag ist jedoch nur unter engen Voraussetzungen möglich. Der Vertrag muss laut Gesetz möglich sein, es müssen sachliche Gründe für die Vertragsform vorhanden und der Inhalt des Vertrags muss rechtmässig sein. Die Gesetzesform wurde bereits erläutert. Die sachlichen Gründe beantworten die Frage, warum der Vertrag in diesem Fall passender ist als die Verfügung. Dabei stehen drei Punkte im Fokus: Der Wunsch nach dauerhafter Bindung, ein bestehender Ermessensspielraum, sowie das Bedürfnis, einen Sachverhalt konsensuell. Diese Elemente führen aber nicht zwingend zu einem Vertrag. Die Rechtmässigkeit des Inhalts bedeutet, dass er nicht gegen Verfassung, Gesetze oder Verordnung verstossen darf.<sup>5</sup> Was das Bestimmtheitsgebot anbelangt, so sind die Anforderungen bei einem verwaltungsrechtlichen Vertrag aufgrund der freiwilligen Bindung tiefer als bei der Verfügung (ebd., S. 365 – 369).

Im Verwaltungsrecht geht man von einem Vorrang der Verfügung aus. Der Vertrag wird subsidiär verwendet, wenn die Vereinbarung sinnvoller erscheint als die Verfügung. Er ist zudem ausgeschlossen, wenn eine Bewilligungspflicht besteht. Zudem muss das Rechtsgleichheitsgebot gewahrt werden, insbesondere gegenüber nicht teilnehmenden Unternehmen (Griffel, 2001, S 395).

---

<sup>5</sup> Vgl. BGE 136 II 415 E. 3.

Als Abgrenzung zwischen Vertrag und Verfügung ist die Autonomie in der Verhandlung wichtig, bei ersterem handelt es sich um eine ebenbürtige Bindung, während zweitens eine hoheitliche Anordnung ist (ebd., S. 359).

Die Abgrenzung zum privatrechtlichen Vertrag findet auf mehreren Ebenen statt. Am einfachsten ist es, wenn die Natur im Gesetz festgelegt ist.<sup>6</sup> Der Vertrag ist zudem dann öffentlich-rechtlich, wenn es sich um eine **unmittelbare Verwaltungstätigkeit** handelt (Tschannen et al., S. 362). Im Zweifelsfall wird auf die sogenannte Interessentheorie zurückgegriffen. Diese besagt, dass die Unterscheidung durch den «*Gegenstand der dadurch geregelten Rechtsbeziehungen oder Rechtsverhältnisse*» (Häfelin et al., S. 289) geprägt ist. Der Vertrag ist privatrechtlich, wenn der Staat wie ein Privater auf dem Markt auftritt und Gewinne erzielen möchte. Zudem ist der Vertrag privatrechtlich zu qualifizieren, wenn es sich bei der Tätigkeit des Privaten um blosser Hilfstätigkeiten bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe handelt (ebd., S. 290). In der Praxis ist die Abgrenzung jedoch schwieriger und verschwommener, als es die Theorie erscheinen lässt (Tschannen et al., S. 362).

### 3.2.3 Realakt/ informelles Verwaltungshandeln

Der Realakt ist eine Verwaltungshandlung, welche keine rechtliche Wirkung erzielt, sondern ein tatsächliches Handeln darstellt. Es ist ein wichtiges Instrument der Verwaltungsbehörden, da nicht jede Tätigkeit auf eine Rechtswirkung abzielt (Häfelin et al., S. 322). Beispiele für Realakte sind der Schulunterricht, Polizeikontrollen oder der Strassenunterhalt, um einige zu nennen. Dabei bleibt es aber nicht, denn grundsätzlich kann faktisch jegliches Handeln als Realakt gelten, welches keine Rechtsbindung erwirken möchte. Dazu gehören auch Informationen und Auskünfte, sowie amtliche Berichte innerhalb der Verwaltung oder an Private gerichtet (ebd., S. 323 f.). Im Vergleich zu anderen Verwaltungsinstrumenten gibt es generell kein Rechtsschutz bei Realakten. Gemäss Art 25a VwVG kann aber bei schutzwürdigem Interesse verlangt werden, dass der Realakt bei Widerrechtlichkeit eingestellt oder beseitigt wird. Alternativ kann eine Feststellungsverfügung verlangt werden, welche als Anfechtungsobjekt im Verfahren angefochten werden kann (Tschannen et al., 407 f.).<sup>7</sup>

Ein wichtiger Teil der Realakte stellt das **informelle Verwaltungshandeln** dar. Es ist die Zusammenarbeit von Verwaltung mit Privaten. Letztere sollen sich freiwillig zu gewissen Handlungen bewegen, ohne dass ein Rechtsverhältnis entstehen soll.

---

<sup>6</sup> Beispielsweise werden Subventionen durch Verfügungen ausgelöst, möglich ist aber auch der verwaltungsrechtliche Vertrag (Art. 16 Abs. 2 SuG).

<sup>7</sup> Auf das Verwaltungsrechtsverfahren wird im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen.

Dies funktioniert nach der Idee, dass bei einvernehmlichem Handeln keine hoheitliche Lösung benötigt wird. Darunter fallen auch sogenannte «Gentlemen's Agreements», welche Vereinbarungen ohne rechtliche Wirkung sind. So hat das Bundesgericht in einem Milchbranchenfall erläutert, dass eine solche Vereinbarung weder Rechtswirkung entfaltet, noch Unbeteiligte verpflichten kann (S. 324 f.).

### **3.3 Prinzipien des Umweltschutzgesetzes**

#### **3.3.1 Ziele des Umweltschutzgesetzes**

Natürliche Ressourcen sind endlich und müssen geschützt werden. Das ist die Grundannahme des Schweizer Umweltschutzrechtes. Auf Verfassungsstufe konstituiert Art. 74 BV den besonderen Schutz der Umwelt. Dieser gilt aber nicht absolut, der menschliche (wirtschaftliche) Eingriff wird nicht verboten, sondern an gewisse Bedingungen geknüpft. Das Ziel des Umweltschutzgesetzes (USG) ist die Vermittlung zwischen dem Bewahren der Natur in ihrem schützenswerten Zustand und deren Nutzung durch den Menschen (Jäger & Bühler, 2016, S. 10).

Als Teil des Verwaltungsrechts wird das Umweltschutzrecht anhand von Prinzipien aufgebaut. Die für die Arbeit relevanten Prinzipien werden nachfolgend erläutert.

#### **3.3.2 Nachhaltigkeitsprinzip**

Das Nachhaltigkeitsprinzip ist als Verfassungsprinzip ein Ziel für staatliches Handeln und programmatisch zu verstehen, da es ein vages Konzept darstellt. Es kann aus den allgemeinen Zielen des Umweltschutzes kristallisiert werden und beschreibt den Ausgleich zwischen dem Erhalt der Natur und ihrer menschlichen Nutzung.<sup>8</sup> Dabei sollen Ressourcen so eingesetzt werden, dass auch künftige Generationen ein Anrecht auf eine intakte Umwelt haben (Griffel, 2001, S. 12 f.). Das Prinzip kann als Synonym zur nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development) betrachtet werden, welches wiederum eng mit den *Sustainable Development Goals* der Vereinten Nationen verknüpft ist. Diese verpflichten die Staaten, bis zum Jahr 2030 17 Ziele im Bereich der Nachhaltigkeit umzusetzen (17 Ziele für nachhaltige Entwicklung, 2022). Aus diesen Überlegungen ist das sogenannte «Drei-Säulen-Modell» entstanden. Dieses stellt einen Ausgleich zwischen den Faktoren des ökologischen Schutzes, der wirtschaftlichen Effizienz und der sozialen Gerechtigkeit dar, wobei dieser aber nicht immer einfach zu gestalten ist, da sich die Ideen und Ziele teilweise stark unterscheiden (Jäger & Bühler, S. 15). Das Nachhaltigkeitsprinzip ist als Leitgedanke zu verstehen, welcher staatliches Handeln prägen soll.

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu Art. 73 BV.

Eine konkrete Wirkung, geschweige denn Rechte und Pflichten zu entfalten vermag es aber nicht, da es ein stark verallgemeinertes Prinzip darstellt. Trotzdem ist der Ausgleich zwischen Ökologie und Wirtschaft ein relevantes Thema, da es auf einer programmatischen Ebene beide Funktionen in Einklang bringen möchte.

### **3.3.3 Vorsorge- und Verursacherprinzip**

Die Prävention und Verantwortlichkeit sind zentrale Pfeiler des Schweizer Umweltschutzrechts. Das **Vorsorgeprinzip** besagt, dass die Prävention wichtig ist, nicht nur die Beseitigung der Schäden mittels Zwangs. Die Vermeidung soll an der Schadensquelle erzielt werden, da dies günstiger ist als eine nachträgliche Beseitigung. Primär ist das Vorsorgeprinzip programmatisch ausgearbeitet, hat aber auch einen justiziablen Charakter. Materiellrechtlich ist für diese Arbeit zentral, dass das Prinzip keine naturwissenschaftlichen Beweise benötigt, dass die spezifische Handlung schädlich wären. Nötig ist «nur» eine reale und plausible Wahrscheinlichkeit, dass eine präventive Massnahme schützen könnte. Das Vorsorgeprinzip ist insbesondere im Abfallrecht massgebend.<sup>9</sup> Die Grenze der Vorsorge ist die wirtschaftliche Tragbarkeit durch das Unternehmen (Griffel, 2019, S. 25–28).

Das **Verursacherprinzip** besagt, dass ein Schaden an der Umwelt vom Schädiger und nicht von der Allgemeinheit bezahlt werden muss. Es ist eine Kostenzuordnungsregel, welche durch indirekte Verhaltenssteuerung einen Anreiz bei der Verursacherin initiiert, ökologischer zu handeln. Dabei muss es individuell zugerechnet werden können (Jäger & Bühler, 2016, S. 19–23). Das Verursacherprinzip ist programmatischer Natur und gilt für Abfall und entsprechend auch für Lebensmittelabfälle (BAFU, o. D.-b). Für die Abfallplanung sind die Kantone gemäss Art. 31 ff. USG zuständig. Damit das Verursacherprinzip rechtliche Verpflichtungen entfalten kann, muss es im Gesetz konkretisiert werden (Griffel, 2001, S. 187).

### **3.3.4 Kooperationsprinzip**

Der Staat ist verantwortlich für die Eindämmung von Risiken und Bedrohungen. Diese können nicht nur hoheitlich bekämpft werden. Am Beispiel des Umweltschutzes lässt sich sehen, dass die Verursacher von Umweltschäden häufig wirtschaftliche Akteure sind. Diese Risiken müssen teilweise in Zusammenarbeit mit den Privaten gelöst werden (Mächler, S 39). Das Umweltrecht entsteht nicht hoheitlich, sondern in Zusammenarbeit mit vielen Akteuren (BAFU, 2022, S. 15).

---

<sup>9</sup> Art. 30 Abs. 1 USG.

Das Kooperationsprinzip besagt, dass staatliche Regelungen durch Branchenvereinbarungen ergänzt oder ersetzt werden, was den Vollzug des Umweltrechts verbessern soll (Uhlmann et al., 2018, S. 206). Dabei besteht die Annahme, dass der freiwillige Einbezug von direkt betroffenen Adressatinnen zu einem effizienteren und effektiveren Umweltschutz führt. Dies gilt aber nicht speziell für das Umweltrecht, sondern vielmehr als allgemeines Ziel für horizontale und vertikale Zusammenarbeit bei staatlichem Handeln.<sup>10</sup> Im Umweltrecht ist insbesondere die Kooperation mit der Wirtschaft im Fokus (Jäger & Bühler, S. 27). Inhaltlich besteht das Kooperationsprinzip aus drei Teilgehalten (ebd., S. 27):

- Demokratie: Die Privaten sind am Entscheidungsprozess sowie der Mitgestaltung der Massnahmen beteiligt.
- Legitimation: Aufgrund der Partizipation am Prozess erfolgt eine höhere Akzeptanz.
- Synergie: Das Fachwissen aus der Privatwirtschaft ermöglicht bessere Massnahmen und deren Durchsetzung.

Grenzen des Kooperationsprinzips sind der rechtsstaatliche und demokratische Rahmen. Das heisst, dass kooperative Massnahmen mit Privaten nur dann entstehen können, wenn es das Gesetz vorsieht und genügend bestimmt ist (Griffel, 2001, S. 400). In der Praxis ist das Kooperationsprinzip in einzelnen spezifischen Situationen relevant, welche gesetzlich definiert sind, so z. B. im Falle der Branchenvereinbarungen gemäss Art. 41a USG (Wagner Pfeiffer, 2017, S. 55–56). Die Kooperation von Wirtschaft und Gemeinwesen ist zudem auch im Energierecht vorgesehen (Achermann et al., 2021, S. 236).

Art. 41a USG definiert die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft nicht näher, er betrifft aber Ausführungsvorschriften und Branchenlösungen. Gemäss dem Gesetz richtet sich dieser Auftrag primär an den Bund (das UVEK, resp. das BAFU für die Ausarbeitung) und an den Bundesrat im Entscheidungsprozess (Brunner, 2004-a, N 15). Des Weiteren gilt der Artikel auch für die Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen. Vor Einführung des Artikels Ende der 1990er-Jahre wurden Branchenlösungen hauptsächlich von den Kantonen verwendet (Griffel, 2001, S. 385).

---

<sup>10</sup> Die vertikale Zusammenarbeit von Bund und Kantonen wird in dieser Arbeit nicht behandelt.

### 3.4 Branchenvereinbarungen gemäss Art. 41a USG<sup>11</sup>

«Branchenvereinbarungen sind Übereinkünfte von Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftszweigs, in denen sich diese verpflichten, bestimmte staatlich definierte Umweltziele innert einer bestimmten Frist zu erreichen» (Tschannen et al., S. 98). Brunner beschreibt Branchenvereinbarungen zusätzlich als «unter Wirtschaftssubjekten abgeschlossene Vereinbarungen, die das Gesetz näher ausführen und an die Stelle von ausführendem Verordnungsrecht treten» (N 43b).

Grundsätzlich sollen Branchenvereinbarungen zur Vereinfachung der Umsetzung des Umweltschutzes und zur Stärkung der Eigenverantwortung von Unternehmen beitragen (Wagner Pfeifer, S. 57). Zudem soll dadurch das Know-how und das Wissen der Privatwirtschaft in den staatlichen Umweltschutz eingegliedert werden (Jäger & Bühler, S. 53). Sie stellen eine Erweiterung der Palette der staatlichen Instrumente dar, wo andere Instrumente an ihre Grenzen stossen.<sup>12</sup> Zum Ziel haben sie ein vorsorgeorientiertes Verhalten der Wirtschaft. Die Kooperation zwischen Behörden und Wirtschaft soll zu ökologischer Innovation führen (Brunner, N 20). Der Innovationsgehalt von Branchenvereinbarungen kann sehr hoch sein. Dafür müssen die gesteckten Ziele aber so anspruchsvoll für die Teilnehmenden sein, dass sie nur durch einen dezidierten Aufwand erreicht werden können. Vereinbarungen im Umweltschutz werden in Bereichen eingesetzt, wo hohe technische und soziale Ansprüche herrschen. In der Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinbarung werden Wissen sowie Erfahrungen gesammelt und geteilt. Der regelmässige und niederschwellige Austausch zwischen den Akteurinnen kann zu mehr Vertrauen führen als formalisierte Verfahren. Aus solchen Vereinbarungen können sich *best practices* für Unternehmen und Branchen entwickeln (Delmas & Terlaak, 2001, S. 51).

Die erwähnten Umweltziele, sind als gesetzliche Ziele zu verstehen und nie Teil der Vereinbarung. Der Staat definiert diese im Rahmen seiner Zuständigkeit. Der Fokus der Vereinbarung richtet sich vielmehr auf das «Wie» – ergo wie wird das Umweltschutzziel in der Vereinbarung erreicht. Branchenvereinbarungen sind immer dort möglich, wo das Gesetz Ermessensspielraum gibt und somit nicht hoheitlich gehandelt werden muss (Brunner, N 20).

Die Ziele selbst müssen ambitioniert, aber trotzdem aus betriebswirtschaftlicher Perspektive umsetzbar sein (Maegli, 1997, S. 372).

---

<sup>11</sup> Der Begriff Branchenvereinbarung wird allgemein verwendet und beinhaltet sowohl unilaterale wie auch ausgehandelte Vereinbarungen.

<sup>12</sup> Vgl. Kapitel 2.5 für die Instrumente in der Umweltpolitik.

Ob der Einsatz einer Vereinbarung sinnvoll ist, hängt von konkreten Sachverhalt, der Art des Umweltschadens, den Beteiligten, aber auch der öffentlichen Akzeptanz ab (Brunner, 2004-b, N 38). Im Sinne der Kooperation und der privaten Selbstregulierung verzichtet der Staat im Gegenzug gesetzliche Vorschriften. Dieser Verzicht schafft Anreize für eigene Initiativen der Wirtschaft. Der staatliche Anreiz kann sowohl in Form des expliziten Verzichts auf staatliche Regulierung basieren oder in Form einer Androhung von Regulierungen (BAFU, 201-a, S. 2).<sup>13</sup>

### **3.4.1 Beteiligung an der Branchenvereinbarung**

Art. 41a Abs. 1 USG lautet wie folgt: *Der Bund und, im Rahmen ihrer Zuständigkeit, die Kantone arbeiten für den Vollzug dieses Gesetzes mit den Organisationen der Wirtschaft zusammen.*

#### **3.4.1.1 Behörden**

Art. 41a USG richtet sich primär an den Bund, wobei das UVEK, resp. das BAFU mehrheitlich verantwortlich ist. Da das Umweltrecht aber querschnittsorientiert ist, sind auch andere Departemente und Ämter beteiligt. Zudem sind im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch Kantone beteiligt. Vor der Implementierung dieses Artikels in den 1990er war die Mehrheit solcher Vereinbarungen im Rahmen der Kantone entstanden (Brunner, 2004-a, N 15 ff.). Behörden können nicht Vertragspartnerinnen von Branchenvereinbarungen sein, zumindest nicht von solchen i.S.v. Abs. 2. Stattdessen geben sie die Rahmenbedingungen vor. Die Vereinbarung als solche ist privatrechtlicher Natur und die Vertragsparteien sind ausschliesslich Private. Wenn die Vereinbarung im Sinne des informellen Verwaltungshandelns hingegen unverbindlich ist, dann können auch Behörden Partei der Vereinbarung sein (ebd., N 49). Zusammengefasst ist die Aufgabe der Behörden im Falle von Branchenvereinbarungen, Regelwerke für die Privaten zu erarbeiten, zu fördern oder mit ihnen auszuhandeln (Tschannen et al., S. 98).

#### **3.4.1.2 Organisationen der Wirtschaft**

Als «Organisationen der Wirtschaft» sind Verbände oder Branchen gemeint. Die Idee des Artikels ist die Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Unternehmen. Trotzdem ist die Zusammenarbeit mit Einzelunternehmen grundsätzlich möglich (Wagner Pfeifer, 2017, S. 56). Der Begriff der Wirtschaft ist in diesem Fall v.a. an die verarbeitende Industrie und die Landwirtschaft gerichtet. Er kann sich aber auch an Dienstleistungsunternehmen richten (Brunner, N 17).

---

<sup>13</sup> Das Parlament verzichtete im Jahr 2016 auf ein Verbot von Plastiksäckchen im Detailhandel auf Grund einer Branchenvereinbarung <https://www.swissinfo.ch/ger/parlament-verzichtet-auf-ein-verbot-von-wegwerf-plastiksaecken/42465590>, abgerufen am 1. April 2023.

Ziel einer Branche ist, dass sich die Wirtschaft selbst organisiert und so als geeinte Stimme eigene Umweltschutzziele formulieren und Massnahmen umsetzen kann (Brunner, N 17 f.). Die konkrete Art der Bindung ist für eine Vereinbarung nicht entscheidend. Sie kann in Form eines Vereins oder Verbands organisiert sein, aber auch als Vertrag zwischen den Unternehmen. Die Branche und daher die Vereinbarung bindet nur die Beteiligten und hat keine Aussenwirkung. Wenn eine solche gewünscht ist, muss sie in staatliche Ausführungsvorschriften gem. Art 41a Abs. 3 USG überführt werden (Brunner, N 47). Optimalerweise ist ein Grossteil der Unternehmen Teil der Branchenvereinbarung (ebd., N 34).

Umweltorganisationen sind grundsätzlich nicht an Branchenvereinbarungen beteiligt. Es kann aber sinnvoll sein, sie in die Ausarbeitung einzubeziehen. Somit kann die gesellschaftliche Akzeptanz grösser, resp. die Ablehnung kleiner sein. Von Vorteil ist zudem das grundsätzliche Anhören von Externen, evtl. auch Gegner der Vereinbarung. (ebd., N 48).

### **3.4.2 Formen von Branchenvereinbarungen**

Die Begriffe Branchen- oder Zielvereinbarung, Absichtserklärung oder Vertrag sind nicht bestimmend für die Wirkung. Vielmehr ist die konkrete Ausgestaltung der Vereinbarung relevant (BAFU, 2021-a, S. 1). Im Folgenden werden zwei Arten der Vereinbarung erörtert, die unilaterale und die ausgehandelte Vereinbarung.

#### **3.4.2.1 Unilaterale Vereinbarungen**

Art 41a Abs. 2 USG: *«Sie (die Behörden) können Branchenvereinbarungen durch die Vorgabe mengenmässiger Ziele und entsprechender Fristen fördern.»*

Die Branchenvereinbarung i.S.v. Art 41a Abs. 2 USG ist ein privatrechtlicher Vertrag von Branchen ohne Beteiligung des Staates. Auch wenn es sich beim Umweltschutzrecht um öffentliches Recht handelt, sind unilaterale Vereinbarungen mit dem Ziel ausgestattet, dass Privatrechtssubjekte das Problem eigenhändig lösen können (Wagner Pfeifer, 2017, S. 56). Daraus folgt, dass gemäss Abs. 2 keine verbindlichen Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft möglich sind (Brunner, N 39).

Die **Förderung** durch den Staat bedeutet, dass der rechtliche Rahmen im Sinne der mengenmässigen Ziele sowie dem entsprechenden Zeithorizont vorgegeben wird. Eine finanzielle Förderung im Sinne einer Subvention ist nicht möglich (Wagner Pfeifer, 2017, S 57; BAFU, 2021-a, S 2). Mengenmässige Ziele bedeuten, dass Höchstbelastungen, respektive die angestrebte Reduktion der Umweltbelastung vorgegeben werden. Zudem wird die Messmethode u.U. ebenfalls vom Staat definiert.

Dies gilt nicht nur in quantitativer Menge, sondern auch in qualitativer Hinsicht (bspw. die Zusammensetzung der Stoffe im Recycling) (Brunner, N 41). Es gibt verschiedene Beispiele von unilateralen Vereinbarungen, so z. B. die Reduzierung des Treibhausgases SF6 (BAFU, o. D.-a) oder verschiedene vorgezogene Entsorgungsgebühren für Elektronikgeräte (Wagner Pfeifer, 2017, S 57).

Häufig werden unilateralen Vereinbarungen in einem späteren Zeitpunkt in die staatliche Gesetzgebung aufgenommen (so z. B. im Falle der Entsorgung von Batterien und Getränkeverpackungen). Die teilnehmenden Branchenmitglieder haben keinerlei Anspruch darauf, dass der Staat auf eine verbindliche Regulierung verzichtet. Dies gilt auch, wenn die vereinbarten Ziele erreicht wurden (ebd., S. 58).

### **3.4.2.2 Ausgehandelte Vereinbarungen**

Im Gegensatz zur unilateralen Vereinbarung wird die ausgehandelte Vereinbarung als generelle Zusammenarbeit mit der Wirtschaft unter Art. 41a Abs. 1 USG subsumiert. Grundsätzlich kann diese Zusammenarbeit verschiedenen Formen annehmen. So kann es sich um eine Informationskampagne, gemeinsam erstellte und betriebene Datenbanken, Fachkommissionen oder auch Zielvereinbarungen handeln (ebd., S. 56). Die ausgehandelte Vereinbarung ist eine Vereinbarung zwischen dem Staat und den Organisationen der Wirtschaft. Aufgrund von Abs. 2 und der staatlichen «Förderung» von Branchenvereinbarungen, sind auch im Rahmen der ausgehandelten Vereinbarung keine verbindlichen Verträge zwischen den Behörden und der Wirtschaft möglich (Griffel, 2001, S. 390). Der Bund geht davon aus, dass eine verbindliche Teilnahme des Staats implizit verboten ist (BBl 2014, 1817, 1883). Ausgehandelte Vereinbarungen sind keine Verträge, da ein Rechtsbindungswillen fehlt. Die Unterzeichnung der Vereinbarung stellt lediglich die Anerkennung der Richtigkeit des Unterschriebenen fest. Eine solche Vereinbarung, ist somit als informelles Verwaltungshandeln zu deklarieren (Brunner, N 28 & 29).

### **3.4.3 Ausgestaltung von Branchenvereinbarungen<sup>14</sup>**

Branchenvereinbarungen sind im Sinne eines Leistungsaustausches mit gegenseitigen Rechten und Pflichten ausgestattet, damit die gesetzlichen Ziele erreicht werden können. Der konkrete Inhalt und die jeweiligen Wirkungsmechanismen sind aber frei auszuhandeln. Der Fokus der Vereinbarung ist eine Zielerreichung durch innovative Lösungen. Es ist zentral, dass in der Vereinbarung die konkreten Aufgaben aufgezeigt sind.

---

<sup>14</sup> Wo nicht explizit von unilateralen oder ausgehandelten Vereinbarungen gesprochen wird, gilt der folgende Absatz für beide Formen.

Zudem ist es von Vorteil, wenn die Durchführung der Mechanismen, die konkrete Messmethode für das Monitoring, aber auch die Finanzierung der Vereinbarung bereits im Vorhinein geklärt sind (Brunner, N 54). Zentrales Element einer Vereinbarung muss sein, dass der Staat die Möglichkeit hat, den konkreten Sachverhalt hoheitlich zu regulieren. Diese Regulierung sollte automatisch in Kraft treten, wenn die Ziele nicht erreicht werden. Sonst besteht die Gefahr, dass die Guillotine als zahnlos empfunden wird (Hettich, 2014, S. 297) An dieser Stelle ist anzumerken, dass die staatlichen Ziele in Form von Vorgaben und Fristen bei unilateralen Vereinbarungen nicht von Seite der Privaten geändert werden können (Brunner, N 55).

Auch wenn der Staat in Abs. 2 kein Vertragspartner sein kann, so ist trotzdem ein regelmässiger Austausch notwendig. Somit kann die Frage nach Ausführungsrecht frühzeitig geklärt und wird nicht unnötig verfasst (ebd., N 61). Das führt dazu, dass das Handeln der Behörden bei unilateralen Vereinbarungen genauso wie in ausgehandelte Vereinbarung in Form von informellen Verwaltungshandeln stattfindet (ebd., N 62).

Branchenvereinbarungen werden sowohl in privatrechtlicher als auch in informeller Form nicht amtlich publiziert. Damit aber die Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit gesichert ist, muss es öffentlich bekannt sein, was getan wird. Die Behörden sind gemäss Art. 10e USG verpflichtet, die Öffentlichkeit zu informieren. Das führt zu einer staatlichen Pflicht, über Branchenvereinbarungen zu informieren (ebd., N 63). Zudem besteht eine Informationspflicht der beteiligten Organisationen an die Behörden gemäss Art. 46 USG. Es ist empfehlenswert, dass bereits am Anfang der Vereinbarung klar ist, welche Daten an die Verwaltung geliefert werden müssen (N 91).

Branchenvereinbarungen können durch flankierende Massnahmen begleitet werden. Im Vordergrund stehen hier Pflichten zur Berichterstattung und der Evaluation, aber auch subsidiäres Recht, welches bei Nichterfüllung der Ziele in Kraft tritt. Das ist aber nicht abstrakt in Art. 41a USG möglich, sondern muss im jeweiligen materiellen Recht verankert werden (BAFU Bericht, S. 1).

Der Erfolg von Branchenvereinbarungen muss überprüft werden. Relevant ist einerseits das Erreichen der gesteckten Ziele. Noch viel wichtiger sind aber Verbesserungsvorschläge für die Zukunft, insbesondere im Hinblick auf den staatlichen Umweltschutz. Dafür müssen **Evaluationen** gemacht werden. Überprüft wird der spezifische Umweltschutzsachverhalt sowie die Vereinbarung an sich, um die Frage zu klären, ob das Instrument überhaupt effektiv ist.

Für die Weiterentwicklung eines Politikfelds ist es wichtig, dass aus den Ergebnissen und Erfahrungen gelernt werden kann.

Mit einer klar definierten Evaluation ermöglichen Branchenvereinbarungen einen Lernprozess, um den Umweltschutz effektiver und effizienter zu gestalten (Krarup & Ramesohl, 2002, S. 119). Den Vereinbarungen kann eine Rolle der Übergangsphase zugeschrieben werden, bis mehr Informationen über das Problem in Erfahrung gebracht worden ist (OECD, 1999, S. 98). Bezüglich der Evaluation ist zu empfehlen, dass Vereinbarungen periodisch überprüft werden. Aufgrund der jeweiligen Einzigartigkeit der Vereinbarung ist das nicht nur einfach. Es wird empfohlen, die Prüfung von einer unabhängigen Stelle zu machen und sowohl die Zielerreichung als auch die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (Brunner, N 64). So wurde im Jahr 2005 die Branchenvereinbarungen für Vollzugskontrollen des Amts für Abfall, Wasser, Energie und Luft im Kanton Zürich durch die Interface Politikstudien Forschung Beratung AG evaluiert (Interface Politikstudien Forschung Beratung AG, 2005). Branchenvereinbarungen werden in einem Kollektiv von verschiedenen Partnern erschlossen. Der Einfluss einzelner Firmen lässt sich somit nur schwer erkennen, was eine Analyse auf individueller Ebene schwieriger macht (Delmas & Montes-Sancho, 2010, S. 595 f.).

Das **Monitoring** von Branchenvereinbarungen richtet sich nach den individuellen Vorgaben der jeweiligen Vereinbarung. Es basiert sich auf den konkreten (Reduktions-)Zielen und den Fristen. Meistens ist das Monitoring in der Verantwortung des Staats (BAFU Bericht, S. 2). Damit eine Branchenvereinbarung im Umweltschutz wirksam sein kann, muss genügend Aufsicht bestehen. Ein griffiges Monitoring sowohl auf Ebene des einzelnen Unternehmens wie der gesamten Vereinbarung ist zentral. Grundsätzlich ist ein Selbst-Monitoring möglich. Die Schranke einer solchen Selbstkontrolle ist, dass die Erhebungsmethoden extern verifiziert worden sind und die Auswertung durch eine unabhängige Instanz gemacht wird (OECD, 2003, S. 85).

Auch bei allfälligen Sanktionen kommt es auf die konkrete Ausgestaltung der Vereinbarung an. Beim informellen Verwaltungshandeln kann es keine konkreten Sanktionen geben, ausser dem subsidiären Recht, welches bei Nichterreichen in Kraft träte. Somit ist eine allgemeine Aussage zu Sanktionen schwierig zu treffen (BAFU Bericht, S. 2).

Die **Berichterstattung** ist ähnlich zu bewerten wie das Monitoring. Somit sind die jeweiligen Vereinbarungen einzeln zu betrachten (BAFU Bericht, S. 2). Die Berichterstattung muss sich an den staatlichen Zielen orientieren, das heisst im Mindestmass müssen die Zahlen zu den

Reduktionsraten in einem gewissen Zeitrahmen zur Verfügung gestellt werden (BAFU, 2021-a, S. 1). Eine Konkretisierung kann durch die sogenannte Nachhaltigkeitsberichterstattung stattfinden. Sie stellt ein Instrument des Nachhaltigkeitsmanagement dar, welche durch den Bund gefördert wird. Dabei sollen ökonomische, ökologische und soziale Faktoren berücksichtigt werden. Unternehmen sollen durch dieses Instrument die Auswirkung ihrer Tätigkeit publizieren. Diese Form der Berichterstattung richtet sich auch an den Staat. Die globale Organisation Global Reporting Initiative (GRI) unterstützt Unternehmen und Organisationen bei der Implementierung der Nachhaltigkeitsberichterstattung (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, o. D.).

Die Erfolgsfaktoren von Branchenvereinbarungen sind klare staatliche Ziele und Vorgaben, die korrekte Messung des Fortschritts und geeignete Begleitmassnahmen. Eine solche Massnahme könnte die finanzielle Unterstützung von Projekten sein. Momentan ist das USG im Vergleich zu anderen Gesetzen wie dem CO<sub>2</sub>-Gesetz und dem Energiegesetz mit weniger Handlungsmöglichkeiten ausgestattet. Wie oben erwähnt kann keine finanzielle Unterstützung vonseiten des Staats vorgenommen werden, die Vertragspartnerinnen haben alle ihre eigenen Kosten zu tragen (BAFU, 2021-a, S. 2).

Branchenvereinbarungen sind aufgrund der Verhandlungen mit allen Beteiligten äusserst zeitintensiv. Dabei fallen sowohl die Abstimmung zwischen den Parteien als auch die Konkretisierung des Monitorings und der Fortschrittmessung ins Gewicht (BAFU Bericht, S. 2).

Im Falle von Konflikten sind unilaterale Vereinbarungen einfacher zu lösen als ausgehandelte. Die Streitschlichtung von ersteren orientiert sich am Privatrecht, was eine Verwaltungsrechtspflege ausschliesst. Die Streitschlichtung muss somit im Vertrag vorgesehen sein. Bei den ausgehandelten Vereinbarungen in Form des informellen Verwaltungshandeln gibt es keine griffige Streitschlichtung, sondern nur die Möglichkeit von Dialogen (Brunner, N 58).

Eine weitere Voraussetzung für Vereinbarungen ist ein Vertrauensverhältnis. Wenn dieses nicht bereits besteht, muss es aufgebaut werden. Bei einer konsensuellen Massnahme ergibt sich eine gewisse Risikobereitschaft. Diese betrifft sowohl den Staat, welcher weniger Kontrolle ausüben kann, als auch die Wirtschaft, da sie ihre rein ökonomische Denkweise zugunsten eines gesellschaftlichen Mehrwerts erweitern muss (N 22).

Verbindliche Vereinbarungen sind einfacher durchzusetzen, da bei ausbleibender unternehmerischer respektive branchenrelevanter Kooperation Sanktionen implementiert werden. Sie sind somit, was die konkreten Umweltschutzmassnahmen anbelangt, effizienter.

Unverbindliche Vereinbarungen hingegen benötigen eine intrinsische Motivation der Privatwirtschaft im Sinne, dass die Vereinbarung mit der Kernstrategie des Unternehmens übereinstimmen muss. Andererseits sind sie einfacher einzuführen, da die Folgen aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit geringer auswirken (Delmas & Terlaak, 2001, S. 45 f.).

### **3.4.4 Grenzen**

Art. 41a USG ist keine Grundlage zur Übertragung von Rechtsetzung an Private (Wagner Pfeifer, 2017, S. 56). Zudem besteht keine Verpflichtung an die Adresse der Wirtschaft, eine Branchenvereinbarung auszuarbeiten (Brunner, N 39). Abs. 2 ist bewusst als «kann» Formulierung und somit zurückhaltend formuliert. Aufgrund des Legalitätsprinzips und der Gewaltenteilung sind Branchenvereinbarungen nur im technischen Gesetzesvollzugs möglich (Tschannen et al., S. 98). Zudem ist eine Selbstregulierung illusorisch, wenn substantielle Veränderungen notwendig sind. Wenn somit ein Marktversagen vorliegt, muss der Staat hoheitlich handeln (Brunner, N 55).

#### **3.4.4.1 Trittbrettfahrer**

Ein grosser Kostenpunkt von Branchenvereinbarungen betrifft das Trittbrettfahren. Das bedeutet, dass Firmen zwar vom Verzicht von gesetzlichen Massnahmen profitieren, aber nicht den betrieblichen Aufwand betreiben möchten. Je höher der Anteil an solchen Unternehmen in einer Vereinbarung ist, desto stärker wachsen die Kosten für kooperative Unternehmen, welche das Ziel erreichen wollen. Ein allfälliges Scheitern untergräbt die Kreditibilität der Vereinbarung und entsprechend von jeder Teilnehmerin (Delmas & Terlaak, 2001, S. 53). Es besteht ein Risiko für die Vereinbarung als Ganzes dar, da andere Firmen aufgrund von grösserem Aufwand und fehlender Fairness weniger Interesse haben, an freiwilligen Massnahmen teilzunehmen (OECD, 2003, S. 84).

Damit das Trittbrettfahren verhindert wird, kann für jedes Unternehmen spezifische Ziele vereinbart werden. Das führt aber dazu, dass der Aufwand insgesamt grösser ist, da die individualisierten Ziele mehr Information und Forschung nötig machen. Zudem können die Kosten für die Implementation einer Vereinbarung höher sein, da individualisierte Ziele zu längeren Verhandlungen und teurerem Monitoring führt. Je unterschiedlicher einzelne Unternehmen im Vergleich zur Restbranche sind, desto eher müssen individualisierte Ziele vereinbart werden (OECD, 2003, S. 84).

### 3.4.5 Vollzug gemäss Art. 43 USG

Für die Auslagerung von Vollzugsaufgaben ist Art. 43 USG bestimmend. Dieser vermittelt die Möglichkeit, Vollzugsaufgaben zu delegieren. Adressaten sind in diesem Fall entweder die dezentrale Verwaltung oder im Sinne des Kooperationsprinzips Private. Ein häufiges Beispiel sind ausgelagerte Betriebskontrollen. Interessanterweise werden diese generell durch Branchenverbände durchgesetzt, was eine Nähe zu Art. 41a USG zeigt. Statt aber einer Selbstregulierung wie im Falle einer Branchenvereinbarung wird bei Art. 43 USG die Umsetzung und Durchsetzung bei Dritten vollzogen. Der Vollzug muss auf einer gesetzlichen Grundlage und einem Übertragungsakt basieren (Wagner Pfeifer, 2017 S. 60).

### 3.4.6 Übernahme von Branchenvereinbarungen in das Ausführrecht

Art. 41 Abs. 3 USG: *Vor dem Erlass von Ausführungsvorschriften prüfen sie freiwillige Massnahmen der Wirtschaft. Soweit möglich und notwendig, übernehmen sie Branchenvereinbarungen ganz oder teilweise in das Ausführungsrecht.*

Absatz drei richtet sich an den Verordnungsgeber; den Bund oder die Kantone (BAFU, 2021-a, S. 2). Dabei besteht eine Grenze der Kompetenz. Im Falle des USG ist der Bund für den Gesetzeserlass verantwortlich.<sup>15</sup> Die Überprüfungspflicht bedeutet, dass die Behörden eigene Ausführungsvorschriften erlassen, aber existierende unilaterale Branchenvereinbarungen auf ihre Praktikabilität im Ausführrecht überprüfen (Brunner, N 73). Der Absatz ist weit gefasst, als dass Massnahmen der Wirtschaft ein breiter Begriff ist, welcher auch andere Initiativen als eine Branchenvereinbarung einschliessen (ebd., N 71). Es besteht aber keinerlei Pflicht für die Behörden, die freiwilligen Massnahmen einzubinden, die Pflicht beschränkt sich auf die Überprüfung (ebd., N 67). Der grösste Vorteil einer Übernahme in das Ausführungsrecht ist der Einbezug von Trittbrettfahrern. Einer Übernahme würde zudem Rechtsgleichheit und Transparenz fördern. Die Übernahme ist hingegen nicht wichtig, wenn es gar keinen rechtlichen Bedarf gibt, weil die Branchenvereinbarung die angestrebten Ziele erreicht hat (ebd., N 76). Brunner (2004-b) sieht keine Möglichkeit, zum Branchenvereinbarungen für allgemein verbindlich zu erklären, da bereits in der Entstehung dies ausgeschlossen wurde (N 74). Das BAFU ergänzt, dass sich die beteiligten Branchen politisch für eine Verbindlichkeit einsetzen können, damit Vereinbarungen in das Ausführrecht integriert werden können und somit eine Allgemeinverbindlichkeit gar nicht nötig sei (2021, S. 2 f.).

---

<sup>15</sup> Vgl. Art 74 Abs. 1 BV.

### **3.4.7 Zwischenfazit Branchenvereinbarungen**

Gesamthaft ist anzumerken, dass das Instrument der Branchenvereinbarung sowohl Vor- als auch Nachteile hat. Der Staat wird durch die private Selbstregulierung entlastet und kann sich privates Fachwissen einverleiben. Im besten Fall führen Branchenvereinbarungen zu einer Verbesserung der Akzeptanz des staatlichen Handelns. Die Nachteile sind, dass solche Vereinbarungen keine demokratische Legitimation aufweisen und abseits der Öffentlichkeit entstehen. Zudem besteht das Risiko, dass der Staat Sachkompetenz verliert und im schlimmsten Fall eine Wettbewerbsverzerrung entsteht (Tschannen et al., S. 99).

Liniger (1997, S. 400) hat folgende Voraussetzungen zusammengestellt, um den Erfolg von Branchenvereinbarungen zu garantieren:

- Das zu lösende Problem ist weitreichend anerkannt;
- Die beteiligten Parteien haben eine intrinsische Motivation, das Problem zu beheben;
- Die Beteiligten sind sich gleichberechtigt;
- Der Austausch muss konstruktiv sein, es herrscht ein Verständnis für die Interessen der anderen Parteien;
- Es besteht eine grundsätzliche Kompromissbereitschaft;
- Alle relevanten Akteure sind an der Verhandlung beteiligt;
- Die Anzahl der Akteure ist überschaubar.

## **4. Branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten**

In den vorhergehenden Kapiteln wurde die Umweltpolitik der Schweiz erläutert und die Branchenvereinbarung als Instrument des Umweltrechts analysiert. Im folgenden Kapitel wird die Ausgestaltung der branchenübergreifenden Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten (nachfolgend Food Waste Vereinbarung) mit den theoretischen Überlegungen abgeglichen.

### **4.1 Methode**

Die Analyse der Food Waste Vereinbarung besteht aus drei Teilen. In einem ersten Schritt wurde die Branchenvereinbarung als Instrument auf Basis einer Dokumentenanalyse erläutert. Im zweiten Schritt wurde auf Basis der Theorie die Food Waste Vereinbarung auf ihren Inhalt analysiert. Aus den darauf noch offenen Fragen wurden vier Interviews zwischen dem 3. und 20. Februar 2023 über Zoom und vor Ort durchgeführt.

Die Gesprächsdauer lag zwischen 30 und 60 Minuten. Zudem wurde ein schriftliches Interview mit dem BAFU gemacht. Der Grund für die Ergänzung der Rechtsanalyse liegt in der Natur der Vereinbarung und der damit nicht öffentlich zugänglichen vorgängigen Verhandlung. Publiziert wurde nur die finale Version der Vereinbarung. Um ein vollständiges Bild der Entstehung, Ausarbeitung und Wahrnehmung zu ermöglichen, wurden die Interviews als Vervollständigung eingebaut.

Die Interviews wurden als ExpertInneninterviews geführt. Als ExpertInnen sind solche Personen zu bezeichnen, welche gegenüber der forschenden Person einen Informationsvorsprung haben. Diese Personen können entweder aktiv eine Rolle in ihrem Fachgebiet einnehmen oder aussergewöhnlich interessiert sein. Dieses Wissen ist nicht allgemein zugänglich. Ein Interview kann somit eine Wissenslücke schliessen, welche anderweitig offen bliebe (Meuser & Nagel, 2009, S. 476). Es wird zwischen Betriebswissen und Kontextwissen unterschieden. Ersteres ist Erfahrungen in der direkten Umsetzung einer Thematik. Zweiteres ist ein Sonderwissen, welches eine externe Problemstrukturierung ermöglicht. Ein Vorteil von ExpertInneninterviews ist, dass anderweitig erhobene Daten durch sie ergänzt werden können (ebd., S. 471).

Die Interviews wurden mittels offenem Leitfadeninterview durchgeführt mit dem Ziel, das Wissen über die Food Waste Vereinbarung zu rekonstruieren. Somit konnten die Personen einerseits eine objektive Sichtweise präsentieren und andererseits beim Erläutern persönlich Stellung nehmen. Wichtig ist bei einem ExpertInneninterview, dass im Vorhinein für den Forschenden klar ist, wie die Thematik in Recht und Politik eingebaut ist. Somit können Entscheidungsprozesse sichtbar gemacht werden (ebd., S. 472–475).

Die Auswertung wurde anhand von Kategorien gemacht. Aus diesen Kategorien wurde ein Leitfaden erstellt, welcher inhaltlich zusammenhängende Fragen stellt. Die Analyse fand nicht nach Einzelpassagen statt. Dieser Kontext ermöglicht eine Vergleichbarkeit. Die vereinfachte Transkription wurde mit «otranscribe» gemacht, mit einem Fokus auf die Deskription. Pausen, Wechsel der Stimmlage o. ä. wurde nicht transkribiert (ebd., S. 475). Die Interviews wurden auf Standarddeutsch und Schweizerdeutsch geführt und in grammatikalisch entsprechender Form niedergeschrieben.

Die Fragen wurden nach dem SPSS-Prinzip (Sammeln, Prüfen, Sortieren und Subsumieren) von Helfferich (2009) erstellt. Da die Interviews mit unterschiedlich ausgerichteten Personen geführt wurden, wurden die Leitfäden situativ angepasst. Somit bestand die Möglichkeit, dass die Gespräche individualisiert stattfanden.

Der Leitfaden wurde auf Basis der theoretischen Grundlage und der Dokumentenanalyse der Food Waste Vereinbarung aufgebaut. Aus diesem ergaben sich die Kategorien für das Kodierungsverfahren. Der Leitfaden findet sich in Anhang II. Alle bis auf ein Interview wurden öffentlich gemacht. Das teilnehmende Unternehmen bat um eine anonymisierte Teilnahme. Diese Transkription wird nur dem Betreuer zur Verfügung gestellt und nicht publiziert.

#### 4.1.1 Interviewte Personen

Wie bereits erwähnt, wurden fünf Interviews durchgeführt. Der Bundesrat hat im Aktionsplan (2022, S. 21) die für die Vereinbarung relevanten Akteure aufgelistet. Bei der Auswahl der Gesprächspartnerinnen wurde auf diese zurückgegriffen. Somit ergaben sich folgende Personen/ Organisationen:

- Das **Bundesamt für Umwelt BAFU** ist das federführende Amt bei der Umsetzung der Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten. Innerhalb dieser ist es für die Koordination mit den teilnehmenden Organisationen verantwortlich (UVEK, 2022, S. 5);
- Das **Unternehmen** ist Teilnehmer an der Vereinbarung. Es hat bereits vor der Unterzeichnung der Vereinbarung eigene Projekte zum Thema Lebensmittelverluste verfolgt;
- Markus Hurschler ist Geschäftsführer von **United Against Waste**, einem Verein von 160 Firmen, welcher sich seit 2013 auf privater Basis zur Reduktion von Lebensmittelverlusten einsetzt. Der Verein wurde im Aktionsplan als Schlüsselakteur für die Branchenvereinbarung aufgezeichnet. Markus Hurschler ist innerhalb der Vereinbarung zudem Leiter der Arbeitsgruppe Handel;
- Der **WWF Schweiz** ist eine Non-Profit-Organisation, welche sich für den Umweltschutz einsetzt, so auch in der Ernährung. Das Besondere am WWF ist, dass er sich seit Längerem für Kooperationen mit der Wirtschaft ausspricht und Partnerschaften mit unterschiedlichen Unternehmen hat, auch im Bereich Lebensmittelverluste (WWF Schweiz, 2021). Mariella Meyer ist «Senior Manager Corporate Sustainability» und dort verantwortlich für Food Waste und Loss. Der WWF ist nicht Teilnehmer der Vereinbarung. Die externe Perspektive ermöglicht es, die Vereinbarung aus einer Distanz zu analysieren und fundiertes Expertenwissen einzubauen;

- **Dr. Claudio Beretta** befasst sich seit über einem Jahrzehnt mit der Thematik Lebensmittelverluste. Die gesamten Annahmen zu den Verlusten in der Schweiz, auf deren Basis der Aktionsplan und die Vereinbarung entstand, beziehen sich auf seinen Bericht (Beretta & Hellweg, 2019). Sein spezifisches Fachwissen ermöglicht es, die Vereinbarung auf die technische Umsetzung zu überprüfen.

#### **4.1.2 Reichweite und Grenzen der Untersuchung**

Die Food Waste Vereinbarung wurde im Mai 2022 unterzeichnet. In den Anhängen dazu sollten die Methodik für die sektorspezifische Berichterstattung der Unternehmen sowie die Datenerhebung festgelegt werden. Gemäss Zeitplan werden diese Anhänge aber erst im ersten Quartal 2023 finalisiert, was bis zum Ende dieser Arbeit nicht stattfand. Somit beschränkt sich die Analyse auf die bisher verfügbaren Informationen. Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Interviews stellen einen kleinen Sample dar. Trotzdem wurde durch das breite Fachwissen der InterviewpartnerInnen eine umfassende Ergänzung des Inhalts der branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten ermöglicht. Mehrere weitere angefragte Unternehmen befinden sich momentan in einer Umstrukturierung und konnten sich nicht für ein Interview zur Verfügung stellen.

#### **4.2 Auswertung der Vereinbarung**

Die branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten (nachfolgend Food Waste Vereinbarung) ist eine Vereinbarung zwischen der Schweizer Eidgenossenschaft, vertreten durch das UVEK, und verschiedenen Verbänden und Unternehmen, welche am 12. Mai 2022 unterzeichnet wurde (UVEK, 2022, S. 1). Sie ist eine von insgesamt 14 Massnahmen innerhalb des Aktionsplans gegen die Lebensmittelverschwendung (nachfolgend Aktionsplan) (Schweizerischer Bundesrat, 2022, S. 13). Die Vereinbarung wird als zentrale Massnahme des Aktionsplans beschrieben (ebd., S. 11).

Lebensmittelverluste werden rechtlich als Abfall qualifiziert (ebd., S. 7). Somit ist das relevante materielle Recht Abfallrecht. Oberste Priorität hat bei diesem nach Art. 30 USG die Vermeidung von Abfall. Des Weiteren gilt die Abfallverordnung (VVEA) für die Konkretisierung der Abfallreduktion. Relevant für den Aktionsplan, respektive die Vereinbarung, ist vorrangig Art. 11 VVEA. In diesem wird eine Kooperationspflicht statuiert, welche besagt, dass die Behörden mit den «betroffenen Organisationen der Wirtschaft» zusammenarbeiten sollen.

Gemäss Abs. 2 müssen produzierende Betriebe ihre Prozesse so ausgestalten, dass möglichst wenig Abfall bei der Produktion entsteht. Als gesetzliche Grundlage für die Vereinbarung wird Art. 41a USG genannt (ebd., S. 21).

#### **4.2.1 Beteiligte Akteure und deren Rollen**

Als explizite Akteure der Vereinbarung werden das BAFU, beteiligte Unternehmen und Verbände sowie United Against Waste genannt (ebd., S. 21). Der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren wird eine grosse Relevanz beigemessen. Der Grund dafür ist, dass Lebensmittelverluste ein komplexes Thema ist und nur über die gesamte Wertschöpfungskette gelöst werden kann (ebd., S. 16). Das BAFU koordiniert die Umsetzung des Aktionsplans und somit auch der Vereinbarung (UVEK, S. 2). Zu Beginn der Vereinbarung nahmen 28 Unternehmen und Verbände teil. Anfang April 2023 sind es bereits 34 Unternehmen.<sup>16</sup>

#### **4.2.2 Rolle der Unternehmen**

Die Unternehmen haben, gleich wie die anderen beteiligten Gruppen, verschiedene Aufgaben innerhalb der Vereinbarung. Zuerst werden sie in die sektoriellen Arbeitsgruppen Landwirtschaft, Lebensmittelverarbeitung, Gross- und Detailhandel sowie Gastronomie unterteilt. Diese Arbeitsgruppen erarbeiten sektorspezifische Massnahmen und die Berichterstattung an das BAFU. Dafür werden zunächst die Erhebungsmethoden und die Form der Berichterstattung entwickelt. Die Unternehmen müssen im Zeitraum 2022-2030 einen jährlichen Bericht schreiben. Dieser soll die Menge an Lebensmittelverlusten sowie die getroffenen Massnahmen und deren Wirkung aufzeigen. Die Massnahmen sollen die Innovation und Prozessoptimierung fördern und die Arbeitnehmenden, respektive die Bevölkerung sensibilisieren (UVEK, S. 4).

Die beteiligten Verbände beteiligen sich hauptsächlich mit einer Informationskampagne an ihre Mitglieder gerichtet und ermutigen diese zur Teilnahme an der Vereinbarung. Zudem sollen die Verbände die Thematik Lebensmittelverluste in der Aus- und Weiterbildung fördern. Sie unterstützen die jeweiligen Unternehmen bei der Berichterstattung und berichten selbst an das BAFU über ihre Massnahmen und deren Wirkung (UVEK, S. 4).

#### **4.2.3 BAFU**

Das BAFU ist wie bereits erwähnt für die Koordination der Vereinbarung verantwortlich und überwacht die Erhebungsmethoden, die Berichterstattung und die Reduktionsziele.

---

<sup>16</sup> <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/abfallwegweiser-a-z/biogene-abfalle/abfallarten/lebensmittelabfaelle.html>, letzter Zugriff am 09.04.2023.

Eine weitere Aufgabe des BAFUs ist die Sicherstellung einer einheitlichen Methodik, was bei vier sehr unterschiedlichen Sektoren nicht einfach ist. Das BAFU wird im Jahr 2025 einen Zwischenbericht und im Jahr 2031 den Abschlussbericht publizieren. In der zusätzlichen Aufgabe des BAFU, die Bevölkerung zum Thema Lebensmittelverluste zu sensibilisieren, wird eine Studie zu den Verlustraten in Privathaushalten in Auftrag gegeben (UVEK, S. 5).

#### **4.2.4 Reduktionsziele**

Die Reduktionsziele sind die Halbierung der Lebensmittelverluste bis zum Jahr 2030. Als Referenzjahr wird 2017 verwendet, wobei die Zahlen und Annahmen auf der Arbeit von Beretta und Hellweg (2019) beruhen. Als Zwischenziel wurde eine Reduktion der Verluste um 25 % für das Jahr 2025 vereinbart. Gemäss der Vereinbarung, muss zumindest eine Tendenz in die richtige Richtung erkennbar sein. Zudem gibt es verschiedene Meilensteine zur Berichterstattung, Datenerhebung und Kommunikation (UVEK, S. 5). Laut Vereinbarung sollen im Anhang die sektorspezifischen (Zwischen-)Ziele beigefügt sein. Gemäss dem Zeitplan sollten diese im ersten Quartal 2023 fertig sein. Stand Ende dieser Arbeit wurden diese Zahlen jedoch nicht publiziert (ebd., S. 4).

#### **4.2.5 Umsetzung**

Die Vertraulichkeit der Vereinbarung beschränkt sich explizit nur auf die Daten zu den Lebensmittelverlusten der Unternehmen. Es gelten jene Daten, welche für die Berichterstattung zur Verfügung gestellt werden. In der Veröffentlichung des BAFUs sollen nur anonymisierte Daten vorkommen. Sofern für die Berichterstattung sensible Daten notwendig sein sollten, wird eine gemeinsam gewählte Organisation beauftragt. Eine Spezifizierung dieser Organisation findet sich nicht in der Vereinbarung. Das Ziel der Berichte ist ein Sichtbarmachen der Fortschritte. Vor der Veröffentlichung von Berichten des BAFUs werden die Parteien informiert. Bezüglich den Kosten wird festgehalten, dass die Parteien diese jeweils einzeln zu tragen haben (UVEK, S. 5).

#### **4.2.6 Geltungsdauer**

Die Vereinbarung endet am 31.12.2031. Die Teilnahme neuer Unternehmen oder Verbänden ist jederzeit möglich. Für die beteiligten privaten Organisationen gilt eine Kündigungsfrist von vier Monaten. Änderungen der Vereinbarung sind möglich, wenn die Mehrheit der Parteien zustimmt. Bei der Ablehnung einer Modifikation ist ein sofortiger Austritt eines Mitglieds der Vereinbarung möglich.

Wenn ein Unternehmen seinen Beitrag zur Zielerreichung nicht erfüllt oder die vereinbarten Ziele nicht verfolgt, ist ein Dialog mit dem BAFU vorgesehen. Bei wiederholtem, absichtlichem Fehlverhalten kann ein Unternehmen mit einfacher Mehrheit ausgeschlossen werden. Jegliche Ausschlüsse oder Austritte werden nicht öffentlich kommuniziert (UVEK, S. 6)

#### **4.2.7 Mögliche strengere Massnahmen**

Der Aktionsplan sieht strengere Massnahmen vor, falls die Zwischenziele von 2025 nicht erreicht worden sind. Hierzu würde der Bund frühzeitig eine Regulierungsfolgeabschätzung planen. Als möglichen Massnahmen im Hinblick auf die Vereinbarung werden eine Anpassung der Abfallverordnung oder branchenspezifische, verbindliche Verlustraten von Lebensmitteln erwähnt. Die Anpassungen im Verordnungsrecht betreffen eine verbindliche Berichterstattung für Unternehmen im Lebensmittelsektor. Eine Form der Berichterstattung ist aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht festgelegt (Schweizerischer Bundesrat, 2022, S. 14).

### **4.3 Auswertung der Interviews**

Im Rahmen der Auswertung wurden die Interviewantworten in folgende Kategorien unterteilt:

- Entwicklungen vor der Vereinbarung
- Abklärungen im Hinblick auf die Vereinbarung
- Rollen innerhalb der Vereinbarung
- Umsetzung der Vereinbarung
  - Vorteile
  - Nachteile
  - Zwischenbilanz 2025
  - Freiwilligkeit
  - Konflikte
  - Risiken
- Ausblick
  - Strengere Massnahmen
  - Zukünftige Wirksamkeit
- Exkurs UAW

#### **4.3.1 Entwicklungen vor der Branchenvereinbarung**

Die Auswertung der Interviews hat gezeigt, dass Food Waste nicht erst seit dem bundesrätlichen Aktionsplan auf dem Radar der Umweltschutzakteure ist. Claudio Beretta und Markus Hurschler befassen sich seit über zehn Jahren mit der Thematik. Interessant ist der Wandel der Wahrnehmung sowohl der Unternehmen als auch der Öffentlichkeit zum Thema. Zu Beginn ihrer Tätigkeit war Food Waste noch ein Tabuthema (Beretta, 2023, S. 3; Hurschler, 2023, S. 2). Aus dieser Bewegung entstanden mehrere Projekte. Das Projekt Foodwaste.ch wurde gegründet und mit der Zeit in zwei Bereiche aufgeteilt.

Einerseits ist der heutige Namensträger, ein Non-Profit und Sensibilisierungsverein, während «Food Ways» Beratungstätigkeiten im Bereich Food Waste anbietet. Der Aktionsplan Lebensmittelverluste wurde als rein staatlicher Prozess und nicht als kooperative Massnahme entwickelt. Erst im Rahmen der Vereinbarung wurde die Kooperation eingeführt (Hurschler, S. 4).

Die Interviews haben ergeben, dass vor allem zu Beginn dieses Prozesses das Fachwissen nur bei sehr wenigen Personen lag. Das Interview mit Markus Hurschler hat gezeigt, dass in dieser Zeit die Zusammenarbeit mit dem WWF ausschlaggebend war. Während die Bewegung um «foodwaste.ch» das Fachwissen hatte, konnte der WWF insbesondere durch seine Reichweite dienen und unterstützen (Hurschler, S. 2). Der WWF publizierte zudem kurz vor der Veröffentlichung der Vereinbarung ein Positionspapier, welches verlangt, dass das Problem Food Waste über die gesamte Wertschöpfungskette gelöst werden muss (WWF, 2023, S. 2).

#### **4.3.2 Abklärungen im Hinblick auf die Branchenvereinbarung**

Was aus den Interviews hervorgeht, ist, dass bei der Wahl des Instruments Vergleiche und Analysen zum Thema Food Waste in anderen Ländern wie dem Vereinigten Königreich, Norwegen und Deutschland gemacht wurden. Vorwiegend wurde Deutschland hervorgehoben, welches eine ähnliche Herangehensweise wie die Schweiz besitzt, sprich eine freiwillige Vereinbarung zwischen Unternehmen und Staat. Gemäss Aussagen von Markus Hurschler war dieser Prozess nicht analytisch geprägt, auf Suche eines Instruments, sondern pragmatischer Natur. Dafür spricht, dass der Name der Vereinbarung mehrfach gewechselt und angepasst wurde (Hurschler, S. 3).

Das beteiligte Unternehmen hat eine juristische Abklärung sowie eine Kostenabschätzung vorgenommen. Der WWF, als nicht direkt beteiligte Organisation hat keine Vorabklärungen zur branchenübergreifenden Vereinbarung gemacht. Das BAFU hat nicht näher spezifizierte umfassende Vorabklärungen sowohl intern wie mit anderen Bundesämtern durchgeführt. Es stützt sich unter anderem auf den Bericht «Branchenvereinbarungen: Übersicht und Frage der Allgemeinverbindlichkeit vom 8. Februar 2021 (2023, S. 4).

#### **4.3.3 Rollen innerhalb der Vereinbarung**

In Bezug auf die Rollen innerhalb der Vereinbarung haben die Interviews ergeben, dass die Unternehmen direkt in den Arbeitsgruppen beteiligt sind. Die verantwortlichen Personen (im Bereich Nachhaltigkeit) haben der jeweiligen Geschäftsleitung Empfehlungen zum Beitritt der Vereinbarung gegeben (Unternehmen, 2023, S. 1).

Der WWF ist als Umweltschutzagentur in einer besonderen Rolle, da er zusammen mit der Wirtschaft das System transformieren möchte. Er hat verschiedene Fachgebiete, welche er bearbeitet – Food Waste ist eines davon. Die gemeinsamen Reduktionsziele mit Partnerunternehmen sind momentan sistiert, damit die Ressourcen im Bereich Food Waste für die Vereinbarung verwendet werden. Für den Moment sieht der WWF seine Arbeit zum Thema getan, verbleibt aber in einer Beobachterrolle und wird nach eigenen Aussagen in Zukunft auf eine öffentliche Berichterstattung hinarbeiten, wenn nötig auch mit Druck (WWF, S. 1 f.).

Claudio Beretta ist als wissenschaftlicher Begleiter der Branchenvereinbarung für das Monitoring und die Erarbeitung wissenschaftlicher Massnahmen mitverantwortlich. Das ist nötig, damit ein einheitliches Vorgehen und somit eine Vergleichbarkeit zwischen den Unternehmen gemacht werden kann. Damit die Reduktion der Lebensmittelverluste erreicht werden kann, benötigt es zuerst eine valide Messung und Herangehensweise.

Da es sich um eine *bottom-up* Struktur handelt, sind alle Unternehmen an der Entwicklung des Monitorings beteiligt. Das führt zu einem grossen Mehraufwand (Beretta, S. 1).

Markus Hurschler von Food Ways hat innerhalb der Vereinbarung verschiedene Hüte auf. Einerseits hält er auf Mandatsbasis die Leitung der Geschäftsstelle von United Against Waste (UAW). Das ist ein Branchenverein der Schweizer Lebensmittelbranche zur selbstregulierten Reduktion von Food Waste. Ein grosser Teil der teilnehmenden Unternehmen der branchenübergreifenden Vereinbarung sind zudem Mitglieder bei UAW. Spezifisch für die Vereinbarung wurde Markus Hurschler und sein Team vom BAFU beauftragt, drei Arbeitsgruppen (Handel, Gastronomie und Vereinbarung) zu koordinieren. Zudem war er bereits Teil der Ausgestaltung der Vereinbarung (Hurschler, S. 1).

Das BAFU unterstützt die Unternehmen innerhalb der verschiedenen Sektoren bei den stufen-spezifischen Datenerhebungsmethoden. Zudem ist es für die Umsetzung der Ziele und Massnahmen, sowie der Sicherstellung der Datenerhebung verantwortlich (2023, S. 1).

#### **4.3.4 Umsetzung der Vereinbarung**

In Bezug auf die Umsetzung der Vereinbarung kann festgehalten werden, dass die Komplexität von Umweltschutzthemen viele Ressourcen in Anspruch nimmt. Aus Sicht der Beteiligten sind eigenverantwortliche, aber trotzdem kooperative Herangehensweisen eine optimale Strategie der Branchenvereinbarungen. Das Unternehmen hat sich nach einer Umweltmanagement Norm dazu verpflichtet, alle ihre Vereinbarungen im Umweltschutz, unabhängig der rechtlichen Verbindlichkeit, einzuhalten. Zudem hat es eine eigene Nachhaltigkeitsstrategie.

Trotzdem wird ergänzt, dass staatlicher Druck hilft, dass freiwillige Vereinbarungen eingehalten werden. Die öffentlichkeitswirksame Verpflichtung setzt die Unternehmen zudem unter Druck, die gesetzten Ziele auch zu erreichen. Es scheint, als wäre die Motivation der Unternehmen sehr hoch (Unternehmen, S. 2). Der Verein UAW gibt es schon länger und somit auch die betrieblichen Bestrebungen, Food Waste zu verringern. Die Vereinbarung ist eingebettet in eine internationale ambitionierte Strategie, die Umweltbelastung stark zu reduzieren (Hurschler, S. 3). Das Ziel der Vereinbarung beruht zudem auf wirtschaftlichen Überlegungen, dass ein günstiges Kosten-Nutzenverhältnis für die Unternehmen entsteht (BAFU, 2023, S. 4).

Im Gegensatz zu anderen Branchenvereinbarungen ist die analysierte Vereinbarung besonders. Gemäss der Aussage des WWF gibt es niemanden, der für Lebensmittelverschwendung wäre, da sie für alle Beteiligte nur Kosten generiert. Als Kontrast kann eine Vereinbarung zum Thema Fleisch vorgestellt werden, welches eine viel emotionalere Thematik ist. Somit gibt es **grundsätzlich keine Kräfte, die gegen diese Vereinbarung** sind (WWF, S. 3). Die Wahl auf das Instrument Branchenvereinbarung war nie ein Diskussionsthema (Hurschler, S. 3).

Die interviewten Personen aus der Wirtschaft haben erläutert, dass für sie und die Beteiligten die Grenze zwischen Aktionsplan und Vereinbarung verschwimmt und häufig nicht ganz klar ist, was welchem Instrument zuzuordnen ist (Hurschler, S.4; Unternehmen, S. 3).

#### **4.3.5 Vorteile der Vereinbarung**

Was aus den Interviews klar hervorgeht, ist, dass das Phänomen Lebensmittelverluste sehr komplex ist und an der gesamten Wertschöpfungskette auftritt. Aus Sicht der Beteiligten ist die Messung dieses Prozesses sehr schwierig und somit nur bedingt hoheitlich durchführbar (Hurschler, S. 2). Es besteht aber ein grosses Interesse, dass diese Ziele gemeinsam erreicht werden können und dieser Erfolg gegen Aussen kommuniziert werden kann (Beretta, S. 4; Hurschler, S. 3; BAFU, 2023 S. 3). Das Handeln in einem branchenübergreifenden Konstrukt soll dazu führen, dass substanzielle Verbesserungen gemacht werden können. Zudem führt der Austausch zwischen privaten und staatlichen Stellen voraussichtlich zu einem stärkeren Verständnis füreinander (BAFU, 2023, S. 3). Das BAFU erhofft sich explizit eine Steigerung der Produktivität und Innovation, was gemäss Aktionsplan ein Ziel der kooperativen Lösung sein soll (2023, S. 3). Im Sinne der allgemeinen Positivität ist der sehr klare Zeitrahmen inklusive Zwischenfazit im Jahr 2025 ein wichtiger Baustein, da zügig Ergebnisse geliefert werden müssen und somit eine Kontrolle über den Prozess herrscht (WWF, S. 4).

#### **4.3.6 Nachteile der Vereinbarung**

Durch die Interviews lassen sich diverse Nachteile erkennen. Aus Sicht des beteiligten Unternehmens bedeutet sie mehr Aufwand, als wenn es in Eigenregie weiter gehandelt hätte. Es bedeutet nämlich, dass Messmethoden nicht mehr nach ihren eigenen Vorgaben durchgeführt werden, sondern gemäss der Vereinbarung. Zudem verliert es nach eigenen Aussagen eine Vorreiterrolle in der Thematik und tritt nun als Teil eines grösseren Ganzen auf (Unternehmen, S. 3). Im Rahmen der Koordination der Vereinbarung führt die fehlende Verbindlichkeit bei gewissen Unternehmen zu «Rosinenpickerei». Je nachdem, welche Massnahme wie viel Aufwand bedeutet, kann es zu Verzögerungen kommen, weil die jeweilige Geschäftsleitung Ressourcen anders verwenden möchte. Zudem erschwerend ist die Beteiligung von vielen Akteuren. Das führt zu zeit- und ressourcenintensiven Verhandlungen. Im Gegensatz zu einer Regulierung ist das optimale Mass an Druck schwierig zu evaluieren. Der knappe Zeitdruck bis 2025 kann sowohl als Vor- als auch Nachteil betrachtet werden. Bis dahin muss nachgewiesen werden, dass sich die Lebensmittelverluste bereits reduzieren. Bis aber einheitliche Messmethoden entwickelt wurden, braucht es im kooperativen Rahmen Zeit (Hurschler, S. 3). Aufgrund der freiwilligen Natur ist das BAFU auf die Zusammenarbeit und Motivation der Unternehmen angewiesen. Wenn mehrere Parteien aus der Vereinbarung aussteigen, ist die Wirksamkeit und Relevanz gefährdet (2023, S 3).

Ein Nachteil, welcher nur der WWF erwähnt, sind die Referenzzahlen. Als Basisjahr wird 2017 verwendet, wobei hier viele Annahmen getroffen worden sind. Es besteht das Risiko, dass als einzige Verbesserung genauere Messmethoden hervorgehen. Mit einer parallelen ersten Messung wären anstelle von Annahmen konkrete Zahlen als Referenz zur Verfügung gestanden (WWF, S. 5).

#### **4.3.7 Zwischenbilanz 2025**

In Bezug auf die Zwischenbilanz 2025 konnten durch die Interviews zwei Meinungen identifiziert werden. Der WWF hält diese Zwischenbilanz für zentral, insbesondere die Berichterstattung an die Öffentlichkeit (WWF, S. 5). Auf der anderen Seite ist die Industrie, welche dieses Zwischenfazit am liebsten weggelassen hätte, da die Reduktion von Food Waste nicht linear verlaufen wird (Hurschler, S. 6). Die anderen interviewten Personen haben sich zu diesem Element nicht geäussert.

#### **4.3.8 Freiwilligkeit**

Grundsätzlich wird die Freiwilligkeit der Vereinbarung von allen Parteien als positiv wahrgenommen. Die internationale Einbettung durch die SDG's helfen, damit das Problem ganzheitlich angegangen wird (Unternehmen, S. 3). Auch der WWF sieht Branchenvereinbarungen als sinnvolles Instrument. Dieses stellt nicht nur Zielvereinbarungen im engeren Sinn dar, sondern kann zu einem Kulturwandel innerhalb von Unternehmen führen. Wirtschaftsverbände wehren sich in der Tendenz gegen verstärkte Regulierungen. Wenn sie bereits am Anfang eines Prozesses beteiligt sind, welcher wie in diesem Fall kooperativ ist, kann das zu tieferen Abwehrhaltungen führen. Zusammenfassend stellen zur Regulierung ergänzende Herangehensweisen im Umweltschutz ein wichtiger Pfeiler dar (WWF, S. 4).

#### **4.3.9 Konflikte**

Innerhalb der Vereinbarung können verschiedene Konflikte auftreten. Einer ist das Ausscheiden von einem oder mehreren Unternehmen. Ursprünglich war ein explizites Verbot des öffentlichen Bekanntmachens beim Ausscheiden vorgesehen. Das wurde aber gestrichen (Hurschler, S. 5). Was die interne Kommunikation anbelangt, arbeiten in einem ersten Schritt die Arbeitsgruppen zusammen. Für den weiteren Verlauf sind branchenübergreifende Arbeitsgruppen geplant, wo der Dialog zwischen den Stakeholdern auch über die jeweiligen Branchen hinaus stattfinden soll. (BAFU, 2023, S. 6). In Hinblick auf Konflikte möchte das beteiligte Unternehmen nicht die Verantwortung für den Dialog übernehmen müssen, sondern sieht das BAFU verpflichtet (Unternehmen, S. 4). Bis jetzt sind aber keine Konflikte aufgetaucht (Hurschler, S. 6).

Beretta sieht einen Vorteil der Transparenz im Prozess, da die Unternehmen gemeinsam mit dem BAFU Verantwortung übernehmen. Ziel ist ein regelmässiger Austausch, um das gegenseitige Verständnis zu fördern. Die Kommunikation gegen aussen hilft den Unternehmen in zweierlei: Einerseits kann das Image gefördert werden und andererseits kann das Verständnis und die Sensibilisierung der Kundschaft für Food Waste gefördert werden (S. 3).

#### **4.3.10 Risiken**

Die Nachhaltigkeitsstrategie des interviewten Unternehmens besagt, dass es im Bereich Umwelt transparent kommunizieren möchte (Unternehmen, S. 4). Trotzdem ist die Handhabung der (Mess-)daten nicht frei von Konflikten. Das Thema Daten wurde bewusst in der Vereinbarung weggelassen und auf die einzelnen Arbeitsgruppen delegiert. Es besteht die grundsätzliche Frage: *«Wer meldet welche Zahlen an wen und was passiert mit ihnen?»* Gewisse Unternehmen sind vorsichtig, was die Publikation anbelangt, weil es Erfahrungswerte von medialer

Berichterstattung gibt, wo Lebensmittelverluste publik gemacht und das Unternehmen in ein schlechtes Licht gerückt wurde. Zudem ist es nicht im Interesse der Unternehmen, alle Daten abliefern zu müssen. Stand Ende März 2023 wird gemäss Hurschler noch an einer «goldenen Mitte» gesucht (Hurschler, S. 4). Was den Zugriff der Öffentlichkeit auf die individuellen Daten der Unternehmen anbelangt, so hat das BAFU erläutert, dass die Bundesverwaltung grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegt, wobei es für verschiedene Kategorien wie z.B. Geschäftsgeheimnisse Ausnahmebestimmungen gibt. (2023, S. 5).

#### **4.3.11 Ausblick**

#### **4.3.12 Strengere Massnahmen**

Ab 2025 können grundsätzlich strengere Massnahmen in Erwägung gezogen werden (Schweizerischer Bundesrat, 2022, S. 14). Aus Sicht der teilnehmenden Unternehmen war es wichtig, dass sie im Falle eines Nichterreichens der Ziele nicht schlechter gestellt werden, als Unternehmen ausserhalb der Vereinbarung. Gemäss Hurschler konnte diese Angst entkräftet werden. Es geht bei der Vereinbarung nicht darum, dass jedes einzelne Unternehmen seine Lebensmittelverluste halbiert, sondern dass eine Gesamtübersicht der Branchen und somit auch eine Tendenz zur Reduktion erkennbar wird (Hurschler, S. 5). Für den WWF ist die momentane Situation in Ordnung. Er besteht aber darauf, dass im Falle vom Nichterreichens der Ziele ein «Knall» passiert. Dann sollten auch wirksame Sanktionen bestehen (WWF, S 6).

#### **4.3.13 Zukünftige Wirksamkeit**

Es lässt sich erkennen, dass sich die Beteiligten mit der Gegenwart beschäftigen. Die Auswirkungen auf das Jahr 2025 sind erst in den Grundzügen erkennbar. Das beteiligte Unternehmen nimmt eine Vielzahl von motivierten Organisationen wahr. Es bestehe ein Risiko, dass die Ziele nicht erreicht werden können. Wenn aber nichts gemacht wird, würde man ohnehin verlieren (Unternehmen, S. 5). Gemäss Hurschler sind die Ziele für 2030 machbar, aber nicht diejenigen von 2025. Zudem ist momentan nicht klar, ob und wie sich das Konsumverhalten bis dann verändern wird (Hurschler, S. 6). Für Beretta ist primär die Aussenwirkung der Vereinbarung wichtig. Das Zusammenbringen von wichtigen Stakeholdern, die Kommunikation an die Öffentlichkeit sowie die Erkenntnisse, welche aus dem Monitoring entstehen werden, lassen die Vereinbarung in einem guten Licht stehen. Trotzdem wird das Ziel der Halbierung des Food Waste bis 2030 kaum möglich sein. Der Erfolg oder Misserfolg hängt aus seiner Sicht stark mit den politischen Prozessen zusammen (Beretta, S. 4). Das BAFU sieht die zukünftige Wirksamkeit der Vereinbarung vorwiegend in ihrer Dialogfunktion sowie den branchenübergreifenden

Massnahmen und letztendlich der effektiven Reduktion von Lebensmittelverlusten Über die Zielerreichung äussert sich das BAFU nicht (2023, S. 6).

Der WWF wiederum sieht die Vereinbarung als international einzigartiges Konstrukt, welches die Chance hat, eine *best-practice* zu werden. Ob die Vereinbarung ihre Ziele aber erreichen wird, ist, Stand heute, noch nicht klar. Eine erste Prognose kann im 2025 getätigt werden (WWF, S. 6).

#### **4.3.14 Exkurs UAW**

In Rahmen der Interviews wird die Vernetzung zwischen der branchenübergreifenden Vereinbarung und United Against Waste sichtbar (Beretta, S. 2; WWF, S. 2; Hurschler, S. 1). Der Branchenverein ist entstanden, um Food Waste auf privatwirtschaftlicher Ebene zu reduzieren. Gemäss Aussagen von Hurschler ist ein Grossteil der teilnehmenden Unternehmen Mitglied bei UAW. Diese Unternehmen sind enger miteinander im Austausch und wissen über die jeweiligen Massnahmen Bescheid. Er sieht das Vertrauen, welches aus dem Verein aufgebaut wurde, als zentrales Element, dass die Vereinbarung überhaupt zustande kam, respektive so schnell implementiert wurde. Gemäss seinen Aussagen gibt es hier aber eine Trittbrettfahrersituation. Die Geschwindigkeit und der Output, welcher momentan passiert, baut auf der Vorarbeit von UAW auf. Für dieses Know-how haben die Vereinsmitglieder bezahlt. Nicht-Mitglieder müssen gemäss Vereinbarung nur ihre eigenen Kosten zahlen. Somit herrscht in diesem Fall eine Lücke. Stand Frühling 2023 wird hier nach einer Lösung gesucht, wie diese Situation bereinigt werden kann (Hurschler, S. 6).

## **5. Vergleich, Folgerungen und Handlungsempfehlungen**

Im nachfolgenden Teil werden die Ergebnisse der Analyse der branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten mit der theoretischen Herleitung des Instruments der Branchenvereinbarung verglichen. Auf Basis des Vergleichs werden rechtliche und politikwissenschaftliche Folgerungen erörtert. Das Kapitel schliesst mit Handlungsempfehlungen ab.

### **5.1 Vergleich der Food Waste Vereinbarung mit der theoretischen Herleitung**

#### **5.1.1 Natur der Vereinbarung**

Der Bericht von Ecoplan und Leimbacher zeigt, dass viele Elemente der Smart Regulation in die Schweizer Umweltpolitik integriert sind, jedoch nicht als bewusste Design-Strategie. Die Wahl fiel stattdessen durch «trial and error» auf eine Kaskadenregulierung (2021, S. 6). Das

Konzept der Smart Regulation ist im Hinblick auf diese Masterarbeit interessant, da der Aktionsplan und somit auch die branchenübergreifende Vereinbarung verschiedene Instrumente verwendet, um vermeidbare Lebensmittelverluste zu verringern. Der Bundesrat sieht für den ersten Teil des Aktionsplans (bis 2025) freiwillige Massnahmen der Wirtschaft vor, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Sollten die Resultate aber nicht zur Zufriedenheit sein, behält er sich vor, strengere zwangsorientierte Massnahmen einzuführen (Bundesrat, 2022, S. 14). Die bundesrätliche Strategie lässt also kaskadenhafte Entwicklungen durchblicken. Der Einbezug der Wirtschaft in die freiwillige Vereinbarung zeigt auf, dass der Bundesrat an einer Kooperation mit den Privaten interessiert ist. Diese sind als direkte Adressaten direkt verantwortlich, dass weniger Lebensmittel verschwendet werden. Sie erhalten aber Zeit, sich als Teil der Lösung zu präsentieren und so Zwangsinstrumente vermeiden zu können.

Zunächst stellt sich die Frage, wie die Food Waste Vereinbarung als Branchenvereinbarung zu qualifizieren ist. Eine Branchenvereinbarung i.S.v. Art 41a Abs. 2 USG ist eine Vereinbarung unter Privaten. Die Rolle des Staats ist limitiert auf die blossе Förderung der Vereinbarung. Bei der Food Waste Vereinbarung ist das BAFU Vertragspartnerin. Somit kann es sich ausschliesslich um ein Instrument gemäss Abs. 1 handeln, einer ausgehandelten Vereinbarung. Die Vereinbarung enthält keine Form der zwanghaften Durchsetzung, geschweige denn eine Aussage, dass damit ein Rechtsbindungswille statuiert werden sollte. Somit ist die Vereinbarung als informelles Arrangement eine reine Absichtserklärung. Da die Vereinbarung zwischen einer Behörde und der Wirtschaft ist, handelt es sich um eine ausgehandelte Vereinbarung. Die Auswertung der Interviews hat gezeigt, dass die Abklärungen im Hinblick auf die Branchenvereinbarung keine Analyse des Instruments in rechtlicher Hinsicht waren, sondern vor allem von pragmatischer Natur. Dafür sind gemäss der Auswertung der Interviews und der Theorie mehrere Gründe plausibel:

- Das Instrument ist gar nicht entscheidend. Wichtig ist, dass alle relevanten Akteure zusammenarbeiten;
- Aufgrund der Unverbindlichkeit der Vereinbarung ist das spezifische Instrument gar nicht so wichtig, da es ohnehin keine Rechtswirkung entfaltet;
- Die beteiligten Unternehmen haben bereits so viel Erfahrungen mit Branchenvereinbarungen gemacht, dass das Instrument gar nicht zur Debatte stand.

Es ist davon auszugehen, dass es nicht eine einzige Begründung für die fehlende Analyse des Instruments vonseiten der teilnehmenden Unternehmen gibt. Die Kombination von intrinsisch

motivierten Unternehmen und einer Kooperation mit dem Staat hat die Relevanz des spezifischen Instruments überschattet.

### **5.1.2 Zielsetzung**

Die Ziele von Branchenvereinbarungen müssen ambitioniert, aber trotzdem umsetzbar sein (Maegli, 1997). Das überliegende Ziel der Food Waste Vereinbarung ist die Reduktion von Lebensmittelverlusten um 50 % bis 2030. Da sich die Schweiz im Rahmen der Vereinten Nationen zu diesem Ziel verpflichtet hat, besteht hier grundsätzlich kein Handlungsspielraum innerhalb der Vereinbarung. Dies deckt sich mit der Theorie, als dass Ziele nie verhandelt werden, sondern nur deren Umsetzung (Brunner, 2004). Fraglich ist, ob das Zwischenziel 2025 mit einer Reduktion von 25 % ein staatliche vorgegebenes Ziel darstellt oder ein Mittel zum Zweck der Erfüllung und somit aus den Verhandlung entsprang. Die Aussage von Markus Hurschler, dass die Branchen gegen diese Zwischenbilanz waren, könnte für eine Verhandlungsbasis sprechen. Andererseits ist im Aktionsplan das Zwischenziel bereits vermerkt (Schweizerischer Bundesrat, 2022, S. 11). Das Zwischenziel ist als Richtwert formuliert mit dem Ziel, dass die unternommenen Massnahmen frühzeitig Wirkung entfalten. Die mögliche Einführung von strengeren Massnahmen sind an das Zwischenziel geknüpft. Auch wenn es nicht erreicht werden sollte, so bleiben doch noch fünf Jahre, um das Ziel mittels strengeren Massnahmen zu erreichen.

Ob die finale Reduktion möglich ist, ist schwer zu erkennen. Claudio Beretta ist, was die Schweiz anbelangt, einer der wichtigsten wissenschaftlichen Experten. Beretta sieht der Erfüllung des 2030 Ziels eher kritisch entgegen, folgert aber, dass der «Weg das Ziel» ist. Die Zusammenarbeit der relevanten Akteure sowie die Kommunikation mit der Öffentlichkeit sieht er als zentralen Vorteil. Für Markus Hurschler, direkt involviert in die Vereinbarung als Geschäftsführer von United Against Waste und als Leiter der Arbeitsgruppe Handel, sind die Reduktionsziele von 2030 erreichbar, aber nicht die Zwischenziele von 2025, da die Reduktion von Lebensmittelverlusten nicht linear verlaufen wird. Auf Basis der Dokumente können die Zwischenziele als staatliche Ziele definiert werden und befinden sich somit ausserhalb des Handlungsspielraums. Da Verhandlungen sowohl in der Theorie als auch am vorliegenden Beispiel äusserst zeitintensiv sind, kann diese Entscheidung kritisiert werden. Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung im Jahr 2022 waren die Parameter für die Methodik und Berichterstattung noch nicht definiert. Da gemäss Zeitplan diese im ersten Quartal 2023 fixiert werden sollten, bleibt nicht mehr viel Zeit für die äusserst ambitionierten Ziele. So stellt sich die Frage, ob nicht Zwischenziele verhandelt werden hätten sollen mit Blick auf die Erfüllung der 2030 Ziele.

Branchenvereinbarungen entziehen sich bis zu einem gewissen Grad der gesellschaftlichen und demokratischen Kontrolle. Aus Sicht des WWF sind die Zwischenziele sinnvoll.

Auf Basis des Berichts des BAFU kann sich die interessierte Öffentlichkeit mit den bisherigen Massnahmen und deren Wirkung befassen. Die Meilensteine in der Vereinbarung ermöglichen zumindest eine punktuelle Überprüfung.

### **5.1.3 Beteiligte Akteure**

Branchenvereinbarungen als kooperative Instrumente haben zum Ziel, möglichst viele Unternehmen aus einer Branche zusammenzubringen (Wagner Pfeifer, 2017). Im Falle der Food Waste Vereinbarung ist es nicht nur eine einzelne Branche, sondern verschiedene Branchen, welche alle zum Lebensmittelsektor gehören. Da es sich bei Lebensmittelverlusten um ein komplexes Phänomen handelt, welche über die gesamte Wertschöpfungskette entstehen, ist der Einbezug von mehreren Branchen wichtig. Die Vereinbarung wird in vier Arbeitsgruppen unterteilt, was die Umsetzung und Kommunikation effizienter und effektiver macht. Die Herausforderungen im Handel sind nicht die gleichen wie in der Gastronomie. Die Rolle des Bundes ist von doppelter Bedeutung. Einerseits kann er, im Gegensatz zu den Unternehmen Massnahmen planen, welche die Lebensmittelverluste in den Haushalten reduzieren soll und andererseits wurde von den Expertinnen und Experten explizit die Teilnahme des BAFUs als wichtig vorgehoben. Gemäss den theoretischen Herleitungen ist der Staat für die Kontrolle und Umsetzung einer Branchenvereinbarung verantwortlich (Brunner, 2004).

Dies ist in auch in der Food Waste Vereinbarung so erfasst. Dabei wurde festgehalten, dass das BAFU die Berichterstattung, die Erhebungsmethode sowie die Reduktionsziele überwacht.

Branchenvereinbarungen haben zum Zweck, privates Fachwissen in den Umweltschutz integrieren zu können. Die Personen um Food Ways und somit auch United Against Waste bringen dieses Attribut mit. Sie beschäftigen sich seit über zehn Jahren mit dem Phänomen Food Waste. Dass Food Ways im Rahmen der Vereinbarung drei Arbeitsgruppen leitet, ist eben Folge dieses Fachwissens. Zusätzlich sind auch diverse Unternehmen innerhalb der Vereinbarung Mitglieder von United Against Waste. Diese Unternehmen sind bereits mit der Thematik vertraut und haben bisher rein private Massnahmen umgesetzt. Ebenfalls ist die Vereinbarung offen für neue und interessierte Teilnehmende. Seit Beginn der Vereinbarung sind nochmals sechs neue Mitglieder dazugekommen. United Against Waste, die private Branchenlösung, hat rund 160 Mitglieder. Somit besteht eine reelle Chance, dass noch weitere Unternehmen der Food Waste

Vereinbarung beitreten werden. Es stellt sich aber die Frage, wie viel Aufwand es für die Vereinbarung respektive die Arbeitsgruppen ist, neue Mitglieder in den Prozess einzuarbeiten.

#### **5.1.4 Einbettung der Vereinbarung**

Die Vereinbarung ist in einen Aktionsplan des Bundes eingebettet. Dieser bezieht viele verschiedene Akteure ein und enthält mehrere Instrumente, die verschiedene Politikinstrumente im Umweltschutz abdecken (etwa private und staatliche Informationskampagnen oder die rechtlichen Rahmenbedingungen für Lebensmittelspenden). Das deckt sich auch mit der theoretischen Überlegung, dass Politikprogramme selten mit einzelnen Massnahmen ausgestattet sind, sondern unterschiedliche Instrumente mit oder ohne Zwang verwendet werden (Ingold et al, 2016).

#### **5.1.5 Vorteile der Vereinbarung**

Ein grosser Vorteil von Branchenvereinbarungen ist die Eingliederung von Fachwissen aus der Privatwirtschaft in den staatlichen Umweltschutz (Jäger & Bühler, 2016). Zudem sollen sie staatliche Behörden entlasten (Tschannen et al, 2022). Die Interviews haben ergeben, dass die Integration von Food Ways, respektive United Against Waste, als grosser Vorteil der Vereinbarung gesehen wird. Das erarbeitete Fachwissen kann somit direkt in das Programm einfließen. Gerade weil das Problem von Lebensmittelverlusten komplex ist und auf der ganzen Wertschöpfungskette auftritt, ist die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Staat zentral. Das BAFU erhofft sich aus der Vereinbarung sowohl Innovation als auch eine Steigerung der Produktivität.

#### **5.1.6 Nachteile der Vereinbarung**

Die Nachteile der Vereinbarung ergeben sich gemäss der Theorien und den Interviews vor allem durch die fehlende Verbindlichkeit. Da kein rechtlicher Druck auf den teilnehmenden Organisationen liegt, kann das dazu führen, dass sie ihre Ressourcen wählerisch einsetzen. Die Food Waste Vereinbarung ist als politisches Instrument ausgearbeitet und nicht als rechtliches. Die fehlende Transparenz einer Vereinbarung wird von den Expertinnen und Experten nicht als Nachteil angesehen. Der WWF zeigt Verständnis für die momentane fehlende Transparenz, weswegen er einen Fokus der gesellschaftlichen Kontrolle auf den Bericht der Zwischenziele legt.

Eine Branchenvereinbarung sollte die Datenerhebung und die Berichterstattung bei Unterzeichnung beinhalten (Brunner, 2004). Im Fall der Food Waste Vereinbarung wurden diese zwei Punkte aber in die Anhänge verschoben und auch zeitlich nicht an die Unterschrift gekoppelt.

Es ist insofern verständlich, dass diese zwei Punkte innerhalb der Arbeitsgruppen erarbeitet werden müssen, da die einzelnen Sektoren andere Ansprüche und Herausforderungen haben, und die Unterschrift branchenübergreifend stattfand.

Andererseits führt das im ohnehin schon ambitionierten Zeitplan zu weiterer Verzögerung. Zudem ist die Nachvollziehbarkeit für interessierten Externe reduziert. Es ist nicht klar, ob die Anhänge für die Öffentlichkeit publiziert werden oder ob erst im Zwischenbericht eine klare Übersicht stattfinden wird. Die Auswertung der Gespräche hat ergeben, dass die Diskussion über die Datenerhebung und vor allem deren Publikation zu Differenzen führt. Um dies während der Vereinbarung zu verhindern, wäre eine vorherige Klarstellung von Vorteil gewesen.

### **5.1.7 Risiken**

Eine unverbindliche ausgehandelte Vereinbarung hat keine Sanktionsmöglichkeiten ausser dem Ausschluss einer Organisation (Brunner, 2004). Dies gilt auch für die untersuchte Vereinbarung. Zumindest aber ist ein Ausschluss einer fehlbaren Partei durch eine Mehrheit möglich, wenn diese der Vereinbarung zuwiderhandelt. Zuvor ist ein Dialog mit dem BAFU vorgesehen. Es nimmt somit die Rolle der Mediatorin an. Es stellt sich aber die Frage, ob eine direkt beteiligte Partei eine optimale Wahl für diese Rolle ist, oder ob eine externe Person nicht besser gewesen wäre. Die Gespräche haben ergeben, dass bis jetzt (noch) keine Konflikte aufgetreten sind. Je mehr Unternehmen aber Teil der Vereinbarung werden, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit eines Konflikts. Einzelne Unternehmen müssen aus einer Branchenvereinbarung austreten können, ohne dass die Vereinbarung als Ganzes in Gefahr kommen würde (Brunner, 2004). Bei einem Ausscheiden eines Unternehmens in der Vereinbarung, sei es freiwillig oder durch einen Ausschluss, wird das nicht publiziert. Der Vorteil davon ist, dass Unternehmen weniger Hemmungen zum Beitritt haben, da ein stiller Austritt möglich ist. Der Nachteil davon ist, dass es weniger soziale Kontrolle gibt und die Verpflichtung keine Wirkung an die Öffentlichkeit hat.

Die Literatur zu Branchenvereinbarungen äussert sich nicht zur Vertraulichkeit von Daten. In der Vereinbarung wurde diese jedoch statuiert. Für die Berichte werden die Daten der Unternehmen anonymisiert publiziert. Das soll das gegenseitige Vertrauen fördern. Die Gespräche haben ergeben, dass sich Fragen zu dieser Thematik gestellt haben. Es wird bei Abgabe dieser Arbeit noch darüber diskutiert, welche Daten genau an das BAFU geliefert werden sollen.

Der Bund kann im Rahmen von Art. 41a USG Branchenvereinbarungen fördern. Diese schliesst aber eine finanzielle Förderung aus. Die Vereinbarung weicht von dieser Position nicht ab.

Grundsätzlich tragen alle Beteiligten ihre Kosten selbst. Im Bund, respektive im BAFU, zeigt man sich bereitwillig, diese Förderung auszuweiten. Zukünftig sollen Pilotprojekte finanziell unterstützt sowie Beratungen und Aus- und Weiterbildungen gefördert werden können.

Diese Position vertritt das BAFU auch in der parlamentarischen Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» (BAFU, 2021-b). Auch die beteiligten Unternehmen haben grundsätzlich ihre eigenen Kosten zu tragen. Durch die Gespräche wurde die besondere Rolle von United Against Waste klar. Ohne die Vorarbeit dieses Vereins, wäre die Vereinbarung nicht so schnell zustande gekommen. Dieser Fortschritt wurde durch die Mitglieder von UAW und deren Beitragszahlungen möglich. Eine Mehrheit der Unternehmen der Food Waste Vereinbarung sind auch Teil von UAW. Es gibt aber einige Unternehmen, welche nicht Mitglied von UAW sind. Bei diesen sind beim Stand der Abgabe dieser Arbeit Gespräche am laufen, ob eine Transferzahlung eine Option wäre.

### **5.1.8 Ausblick: Strengere Massnahmen**

Der Staat muss sich die Möglichkeit offenhalten, im Falle der Nichterreichung von Zielen strengere Massnahmen vorzubehalten (Brunner, 2004). Der Bund hat im Aktionsplan bereits strengere Massnahmen angemerkt. Es ist klar, dass deren Rechtsgrundlage im Abfallrecht zu finden wäre, genauer gesagt in der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA). Zudem wird erwähnt, dass eine Regulierungsfolgeabschätzung vorgenommen wird. Das hilft, um aufzuzeigen, dass die Massnahmen nicht willkürlich sind, sondern auf einer wissenschaftlichen Basis aufgebaut werden was mit der Theorie übereinstimmt (Ecoplan & Leimbacher, 2021). Dabei wären die erhobenen Daten aus der Vereinbarung massgeblich, um potenzielle maximale Verlustraten zu definieren. Aus den Interviews ist eine kritische Haltung der Industrie zu beobachten, was die Kontrolle der Verluste anbelangt. Es kamen Fragen auf, wie «Wer würde diese Kontrollen durchführen?». Im Umweltschutz werden Kontrollen häufig von Branchenorganisationen durchgeführt, was auch hier eine Möglichkeit darstellt (Wagner Pfeifer, 2017). Die möglichen strengeren Massnahmen sind von den Ergebnissen bis 2025 abhängig. Der kurze Zeitrahmen macht es aber schwierig, bereits aussagekräftige Resultate liefern zu können.

Die Auswertung der Interviews ergab keine grossen Unterschiede bei der Wahrnehmung der Expertinnen und Experten zur Food Waste Vereinbarung. Die Antworten stimmten sich mit wenigen Ausnahmen überein. Das kann aus Sicht des Autors drei Gründe haben:

1. Die Vereinbarung wurde so erstellt, dass alle relevanten Akteure ihre Meinung einbringen konnten und somit eine Vereinbarung mit extrem hohem Konsens erarbeitet werden konnte;
2. Die Vereinbarung wurde so ausgestaltet, dass keine «schmerzhaften» Massnahmen getätigt werden müssen. Es besteht die Gefahr, dass die Vereinbarung «zahnlos» ist.
3. Die Erarbeitung der Vereinbarung war so weit von Erfolg geprägt. Da diese Arbeit aber am Anfang der Vereinbarung geschrieben wurde, sind Differenzen und unterschiedliche Meinungen, respektive Schwierigkeiten, noch nicht aufgetaucht.

## **5.2 Folgerungen**

In dieser Arbeit wurde erläutert, dass es verschiedene Versionen von Branchenvereinbarungen gibt. Der grösste Unterschied betrifft einerseits die Frage der Beteiligung des Staats und andererseits die Verbindlichkeit einer Vereinbarung. Der grösste Vorteil von ausgehandelten Vereinbarungen ist die Teilnahme der Behörden. Das gibt einer Vereinbarung mehr Kreditibilität und eine grössere Wirkung. Am Beispiel der Lebensmittelverluste lässt sich erkennen, dass eine unilaterale Vereinbarung vielleicht eine Reduktion innerhalb der Wirtschaft ermöglichen kann, die Privathaushalte kann sie aber nicht erreichen. Der Bund mit seinem Sensibilisierungsauftrag schafft eine Ergänzung zu den privaten Massnahmen. Der Nachteil von ausgehandelten Vereinbarungen ist, dass unter den aktuellen Gesetzesbestimmungen in Art. 41a USG keine verbindliche Ausgestaltung möglich ist. Es bleibt eine reine Absichtserklärung ohne Sanktionsmöglichkeiten ausser der Androhung von strengeren Massnahmen.

Die branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten ist keine typische Branchenvereinbarung. Das Interview mit dem WWF hat ergeben, dass das Thema Lebensmittelverluste keine Gegner hat, da es für alle nur zusätzliche Kosten bedeutet. Somit gibt es keine wirklich abweichenden Meinungen, welche die Durchsetzung der Vereinbarung erschweren könnten.

Ob sich die Reduktion von Lebensmittelverlusten um 50 Prozent im Rahmen der Vereinbarung als machbar erweist, wird sich frühestens im Jahr 2025 zeigen, wenn der Zwischenbericht publiziert wurde. Die Gespräche mit den Expertinnen und Experten hat gezeigt, dass sich die Meinungen zur Erreichbarkeit stark unterscheiden. Die Aussage des anonymen Unternehmens «Wenn wir nichts tun, haben wir ohnehin verloren» trifft aber zu. Gesamthaft scheint die

untersuchte Vereinbarung ein erfolgreiches Beispiel einer Branchenvereinbarung zu sein, welches den grössten Teil der theoretischen Voraussetzungen und Empfehlungen befolgt.

Trotzdem bestehen Nachteile des Instruments. Da die Vereinbarungen abseits der Öffentlichkeit stattfinden, besitzen sie keine demokratische Legitimation. Wenn der Staat auf die Zusammenarbeit und das Fachwissen der Wirtschaft angewiesen ist, besteht die Gefahr, dass er die Sachkompetenz verliert. Zudem besteht immer die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen (Tschannen et al, 2022).

### **5.3 Handlungsempfehlungen**

In den vergangenen Jahren gab es einige Bestrebungen zu einer Stärkung des Instruments der Branchenvereinbarung. Der Bundesrat wollte im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags zur Initiative «Grüne Wirtschaft» das Instrument stärken und in Art. 41a Abs. 2 USG die Möglichkeit von verbindlichen Vereinbarungen zwischen dem Staat und den Branchen erschaffen. Das Ziel war hauptsächlich die Bereiche Konsum und Abfälle zu stärken (BBL 2014, 1817, 1884). Somit wären sowohl privatrechtliche Vereinbarungen innerhalb einer Branche möglich gewesen als auch verwaltungsrechtliche Vereinbarungen zwischen Behörden und Branchen (Wagner Pfeifer, 2015, S. 157). Das Stimmvolk lehnte die Initiative aber im Jahr 2016 ab (UVEK, 2016). Aktuell wird das Instrument Branchenvereinbarungen in der parlamentarischen Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» diskutiert. Es wird wieder eine Stärkung des Instruments geplant, aber im Gegensatz zur Grünen Wirtschaft sollen nun unilaterale Vereinbarungen gefördert werden. Besteht eine Vereinbarung aus genügend Mitgliedern, respektive machen einen hohen Prozentsatz des inländischen Marktes aus, wird der Bundesrat die Vereinbarung auf Gesuch hin anerkennen. Darauf folgend soll er Unternehmen, welche nicht Teil der Vereinbarung sind, zu finanziellen Beiträgen verpflichten können.

Die Wahl eines Unternehmens, Teil einer Vereinbarung zu sein oder nicht, bleibt trotzdem. Das Ziel dieser Revision ist die Verhinderung von Trittbrettfahrern (BBI 2023, 13).

Zusammenfassend gibt es drei verschiedenen Ansätze zur Erweiterung der Branchenvereinbarung als Instrument:

1. Die Stärkung der ausgehandelten Vereinbarung als verbindlicher verwaltungsrechtlicher Vertrag zwischen Staat und Wirtschaft in Art 41a Abs. 2 USG;

2. Die Erweiterung der staatlichen Förderung von Branchenvereinbarungen auf finanzielle Unterstützung im Bereich Pilotprojekte und Aus- und Weiterbildung in Abs. 2;
3. Die Stärkung der unilateralen Vereinbarung, sodass der Bund solche anerkennen kann und Unternehmen ausserhalb der Vereinbarung zu finanziellen Beiträgen verpflichtet.

Branchenvereinbarungen stellen grundsätzlich ein wirksames Instrument dar, wenn das Fachwissen zu einem Thema breit gestreut ist und eine Regulierung aufgrund von fehlenden Daten kein Sinn ergibt. Im Sinne der Subsidiarität sollte immer das mildeste Mittel verwendet werden. Trotzdem muss sich der Staat vorbehalten, strengere Massnahmen einzuführen. Optimalerweise ist die Vereinbarung in eine grössere Struktur, etwa ein Aktionsplan, eingebettet. Somit ist eine kaskadenhafte Regulierung einfacher zu legitimieren, da eine Strategie besteht, welche eine grössere Wirkung entfaltet als die Vereinbarung allein.

Verbindliche Vereinbarungen sind wirksamer als unverbindliche, da Sanktionsmöglichkeiten bestehen, welche den reinen Ausschluss übersteigen. Somit wäre die Revision von Art. 41a USG zur verbindlichen verwaltungsrechtlichen Vereinbarung zwischen Behörden und Wirtschaft zu begrüssen.

Die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen sind äusserst ambitioniert. Die Reduktion von 2,8 Millionen Tonnen Lebensmittelverlusten jährlich um die Hälfte ist nicht ohne Anstrengungen machbar. Andererseits bestehen diese Ziele bereits seit 2015. Branchenvereinbarungen sind äusserst zeitintensiv, da die Verhandlungen auf Konsens basieren. Sie sollten dort angewendet werden, wo zwar anspruchsvolle Aufgaben vorhanden sind, aber genügend Zeit besteht. Diese Voraussetzung ist im Falle der Lebensmittelverluste nur bedingt vorhanden. Andererseits sollten keine Gebote und Verbote erlassen werden ohne wissenschaftliche Grundlage, da dies an Willkür grenzen würde.

Somit ist das *worst case* Szenario der branchenübergreifenden Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten, dass zumindest eine Datengrundlage für eine staatliche Regulierung erarbeitet wird.

Bei komplexen Problemen ist es zentral, dass alle relevanten Akteure zusammen kooperieren. In diesem Sinne ist die Branchenvereinbarung als Speerspitze ein sinnvolles Instrument.

## 6. Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurde das Instrument der Branchenvereinbarung auf ihre rechtlichen und politikwissenschaftlichen Implikationen untersucht. Ziel war es die Voraussetzungen von Branchenvereinbarungen im Umweltschutz zu definieren und die Frage zu klären, wie damit Umweltschutzziele verfolgt werden können. Zusätzlich wurde das Beispiel der branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten in die Analyse eingebaut, um einen konkreten Vergleich des Handlungsinstruments zu ermöglichen. Lebensmittelverluste stellen ein komplexes Problem dar, welches nur entlang der gesamten Wertschöpfungskette gelöst werden kann (Beretta & Hellweg, 2019).

Diese Arbeit hat gezeigt, dass Art. 41a USG zwei Formen von Branchenvereinbarungen beinhaltet. Die unilaterale Vereinbarung ist ein privatrechtlicher Vertrag innerhalb einer Branche. Die Behörden können diese nur fördern, wobei eine finanzielle Unterstützung ausgeschlossen ist. Die Vereinbarung zwischen Staat und Wirtschaft ist nur in Form einer unverbindlichen Absichtserklärung möglich (Brunner, 2004). Branchenvereinbarungen werden dort eingesetzt, wo dem Staat Fachwissen fehlt und die Wirtschaft intrinsisch motiviert ist, Teil der Lösung zu sein. Es gibt keinen Zwang zur Teilnahme an einer Branchenvereinbarung. Die Ziele, auf welchen eine Branchenvereinbarung basiert, sind nicht Teil der Verhandlung, sondern werden staatlich vorgegeben. Verhandelt wird hingegen die konkrete Umsetzung der Zielsetzung. Der Staat übernimmt die Rolle der Koordination und der Kontrolle über die Fortschritte. Da der Staat im Falle der Vereinbarung nur über informelles Verwaltungshandeln agieren kann, sind seine Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt.

Die branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten stellt eine ausgehandelte Vereinbarung mit Teilnahme des Staats dar. Sie ist somit unverbindlich. Sie ist in einen Aktionsplan eingebettet und stellt eine Massnahme der ersten von zwei Phasen dar. In dieser soll die Wirtschaft durch eigene Initiativen und Innovationen ihre Lebensmittelverluste reduzieren. Diese Arbeit hat ergeben, dass die Food Waste Vereinbarung die meisten Voraussetzungen der Theorie erfüllt. Die beteiligten Parteien haben alle eine Zuversicht geäußert, auch wenn keine Analyse des Instruments getätigt wurde. Diese Arbeit hat den bisherigen Stand der Vereinbarung analysiert. Die ersten Resultate werden im Jahr 2025 erwartet. Darauf folgend wird es möglich sein, die Umsetzung der Food Waste Vereinbarung auf ihren Erfolg in zu prüfen. Somit ist es zu diesem Zeitpunkt noch zu früh, eine finale Bewertung des Erfolgs der Food Waste Vereinbarung vorzunehmen.

Zudem könnten die erwähnten, möglichen Weiterentwicklungen der Branchenvereinbarung zu einer erneuten Evaluierung des Instruments führen, vorwiegend die Möglichkeit einer verbindlichen Vereinbarung zwischen Staat und Wirtschaft.

Zusätzlich wurde folgende Hypothese erstellt: «Mit kooperativen Massnahmen lassen sich Ziele im Umweltschutzbereich besser erfüllen als mittels hoheitlicher Tätigkeit. Sie verhindern somit Gebote und Verbote.» Die dargelegte Arbeit zeigt auf, dass Branchenvereinbarungen als Beispiele der kooperativen Massnahmen nicht zur besseren Resultaten im Umweltschutz führen. Optimalerweise ist ein Programm mit mehreren Instrumenten von unterschiedlichem Zwangsgehalt ausgestattet, sodass die gegenseitige Ergänzung zu den gewünschten Zielen führen. Aufgrund der Unverbindlichkeit von ausgehandelten Vereinbarungen sind zumindest angedrohte Gebote und Verbote wichtig, da sie einen gewissen Druck auf die Vereinbarung ausübt. Das bedeutet, dass kooperative Massnahmen Regulationen ergänzen, da durch die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft ein Transfer des Fachwissens möglich ist und insbesondere am Anfang eines Prozesses, bei fehlender Datengrundlage, Branchenvereinbarungen ein effektives Instrument darstellen. Sollten in Zukunft verbindliche ausgehandelte Vereinbarungen möglich sein, könnte das zu einer erneuten Evaluierung dieser Hypothese führen.

# Anhang

## I. Abkürzungsverzeichnis

Aufl.: Auflage

BAFU: Bundesamt für Umwelt

f.: folgend

ff.: fortfolgend

N: Randziffer

UAW: United Against Waste

UVEK: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

ARE: Bundesamt für Raumentwicklung

## II. Interviewleitfaden ExpertInnen

Name des/r Experten/ Expertin:	
Ort des Gesprächs:	
Datum und Zeit des Gesprächs:	
Kategorie*:	Private

\*Verwaltung, Private, NGO

### 1. Einleitung

- Vorstellung
- Ziel der Arbeit: Analyse des Instruments Branchenvereinbarung am Beispiel der branchenübergreifenden Vereinbarung «Food Waste». Der Fokus liegt insbesondere auf der Wahrnehmung des Instruments
- Möglichkeit zum Gegenlesen von Interviewaussagen innerhalb der Masterarbeit
- Ablauf des Gesprächs

### 2. Allgemeine Fragen

Was ist Ihre Position und Funktion innerhalb ihrer Organisationsstruktur?

Was ist Ihre Rolle mit Blick auf die branchenübergreifende Vereinbarung?

### **3. Food Waste**

Hat sich Ihre Organisation vor der Branchenvereinbarung bereits mit dem Thema «Food Waste» befasst? Falls ja, inwiefern?

### **4. Branchenvereinbarung allgemein**

Branchenvereinbarungen i.S. des Gesetzes sind in der Regel nicht verbindlich, sprich ein reine «Gentlemen's Agreements». Wie wird das Ziel trotz fehlender rechtlicher Verbindlichkeit von allen Beteiligten verfolgt und wie wird erreicht, dass sie eingehalten werden?

Hat Ihre Organisation bisher schon Gebrauch von branchenübergreifenden Vereinbarungen gemacht und falls ja, was sind die «*lessons learned*»?

### **5. Branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten**

Was sind die Vor- und Nachteile dieser Vereinbarung? Wo sehen Sie Risiken, was sind positive Aspekte dieses Instruments? Was hat in der Umsetzung dieser Vereinbarung überwogen bzw. welche Überlegungen und Interessen sind in den Entscheid für eine solche Vereinbarung eingeflossen (innenpolitisch, international, wirtschaftlich etc.)

Was für interne Vorabklärungen hat ihre Organisation hinsichtlich der Branchenvereinbarung getroffen?

Im Kontext des Aktionsplans, sehen Sie die Vereinbarung als zentrales Element für die Reduktion von Lebensmittelverlusten oder als Instrument unter vielen? Begründen Sie ihre Antwort.

Die Vereinbarung verlangt Vertraulichkeit. Im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips können Informationen von der Bundesverwaltung verlangt werden. Stellt eine Anfrage basierend auf dem Öffentlichkeitsprinzip ein Risiko für ihre Organisation dar? Ist diese Möglichkeit in der Auswahl dieses Instruments in Erwägung gezogen worden?

Wie bereits erwähnt erwägt der Bund in einer zweiten Phase strengere Massnahmen bei Nichterreichen des Ziels. Besteht die Möglichkeit, dass erhobenen Daten im Falle des Scheiterns der Vereinbarung als eine Basis für zukünftige hoheitlichen Massnahmen verwendet werden?

Stichwort Sanktionen: In der Vereinbarung sind keine Sanktionen für fehlbares Verhalten vorgesehen, sondern ein Dialog. Wie sollte ein solcher aus Ihrer Sicht stattfinden? Welche Akteure sollten daran teilnehmen? Wie wird ein solcher gegen aussen kommuniziert

## **6. Abschluss**

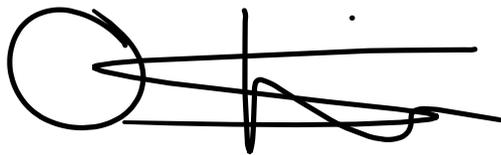
Wie sehen sie die zukünftige Wirksamkeit der branchenübergreifenden Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten?

Möchten Sie noch etwas ergänzen?

Vielen Dank für Ihre Hilfsbereitschaft und das Gespräch!

### **III. Selbstständigkeitserklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

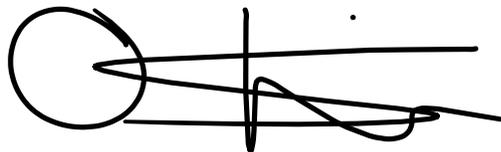
A handwritten signature in black ink, consisting of a large circle on the left, a vertical line, and several horizontal and diagonal strokes extending to the right.

Basel, 10.04.2023

Oliver Steiner

### **IV. Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit**

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

A handwritten signature in black ink, identical to the one above, consisting of a large circle on the left, a vertical line, and several horizontal and diagonal strokes extending to the right.

Basel, 10.04.2023

Oliver Steiner

## V. Dokumentenverzeichnis

- ARE. (o. D.). *Nachhaltigkeitsberichterstattung*. In <https://www.aren.ch/are/de/home/nachhaltige-entwicklung/evaluation-und-daten/nachhaltigkeitsberichterstattung.html>, 01.04.2023.
- BAFU. (2021-a). *Branchenvereinbarungen: Übersicht und Frage der Allgemeinverbindlichkeit. Faktenblatt zuhanden der Subkommission*. [https://www.parlament.ch/centers/documents/\\_layouts/15/DocIdRedirect.aspx?ID=DOCID-1-10616](https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedirect.aspx?ID=DOCID-1-10616). 01.03.2023.
- BAFU. (2021-b). *Vermeidung von Lebensmittelabfällen. Faktenblatt zuhanden der Subkommission*. <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Bericht%20Lebensmittelabf%c3%a4lle%20vom%204.%20Januar%202021%20D.pdf>. 10.03.2023.
- BAFU. (o. D.-a). *Freiwillige Branchenlösung für SF6*. [bafu.admin.ch](http://bafu.admin.ch). Abgerufen am 20. März 2023, von <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/verminderungsmassnahmen/branchenvereinbarungen/branchenloesung-sf6.html>
- BAFU. (o. D.-b). *Lebensmittelabfälle*. [bafu.admin.ch](http://bafu.admin.ch). Abgerufen am 1. April 2023, von <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/abfallwegweiser-a-z/biogene-abfaelle/abfallarten/lebensmittelabfaelle.html>
- C. Beretta & S. Hellweg. (2019). *Lebensmittelverluste in der Schweiz: Mengen und Umweltbelastung. Wissenschaftlicher Schlussbericht*, ETH Zürich (Download: [www.bafu.admin.ch/lebensmittelabfaelle](http://www.bafu.admin.ch/lebensmittelabfaelle))
- EDA. (2022). *17 Ziele für nachhaltige Entwicklung*. [eda.admin.ch](http://eda.admin.ch). Abgerufen am 1. April 2023, von <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html>
- Interface Politikstudien Forschung Beratung AG. (2005). *Evaluation von Branchenvereinbarungen im Kanton Zürich*. In <https://www.interface-pol.ch/projekt/evaluation-von-branchenvereinbarungen-im-kanton-zurich>, 20.02.2023.
- Postulat Chevalley Isabelle. *Aktionsplan gegen die Lebensmittelverschwendung*, 18.3829. (2019, 05. März). <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=45343>, 10.10.2022.

- Schweizerischer Bundesrat. (2021). *Aktionsplan 2021-2023 zur Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030*. [https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/nachhaltige\\_entwicklung/publikationen/aktionsplan2021-2023.pdf.download.pdf/Aktionsplan%202021-2023%20zur%20Strategie%20Nachhaltige%20Entwicklung%202030.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/nachhaltige_entwicklung/publikationen/aktionsplan2021-2023.pdf.download.pdf/Aktionsplan%202021-2023%20zur%20Strategie%20Nachhaltige%20Entwicklung%202030.pdf), 10.12.2022
- Schweizerischer Bundesrat. (2022). *Aktionsplan gegen die Lebensmittelverschwendung*. [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/abfall/externe-studien-berichte/aktionsplan\\_gegen\\_die\\_lebensmittelverschwendung.pdf.download.pdf/Aktionsplan%20gegen%20die%20Lebensmittelverschwendung.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/abfall/externe-studien-berichte/aktionsplan_gegen_die_lebensmittelverschwendung.pdf.download.pdf/Aktionsplan%20gegen%20die%20Lebensmittelverschwendung.pdf), 10.03.2023
- Swissinfo. (2016). *Parlament verzichtet auf ein Verbot von Wegwerf-Plastiksäcken*. swissinfo.ch. Abgerufen am 1. April 2023, von <https://www.swissinfo.ch/ger/parlament-verzichtet-auf-ein-verbot-von-wegwerf-plastiksaecken/42465590>
- UVEK. (2016). *Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft»*. uvek.admin.ch. Abgerufen am 17. März 2023, von <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/volksinitiative-gruene-wirtschaft.html>
- UVEK. (2022). *Branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten*. [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/branchenuebergreifende-vereinbarung-zur-reduktion-der-lebensmittelverluste.pdf.download.pdf/Branchen%C3%BCbergreifende\\_Vereinbarung\\_zur\\_Reduktion\\_der\\_Lebensmittelverluste.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/branchenuebergreifende-vereinbarung-zur-reduktion-der-lebensmittelverluste.pdf.download.pdf/Branchen%C3%BCbergreifende_Vereinbarung_zur_Reduktion_der_Lebensmittelverluste.pdf), 01.04.2023.
- WWF Schweiz. (2021). *WWF-Partner für die Umwelt 2021*. wwf.ch. Abgerufen am 12. Februar 2023, von <https://www.wwf.ch/de/partner/wwf-partner-fuer-die-umwelt-2021>

## VI. Interviewverzeichnis

Unternehmen (2023, 03. Februar). Interviewt durch Oliver Steiner. Branchenvereinbarungen. Zoom.

WWF Schweiz (2023, 09. Februar). Interviewt durch Oliver Steiner. Branchenvereinbarungen. Zoom.

Beretta, C. (2023, 20. Februar). Interviewt durch Oliver Steiner. Branchenvereinbarungen. Zoom.

Hurschler, M. (2023, 23. Februar). Interviewt durch Oliver Steiner. Branchenvereinbarungen. Basel.

BAFU (2023, Januar). Interviewt durch Oliver Steiner. Branchenvereinbarungen. Schriftlich.

## VII. Literaturverzeichnis

Achermann, A., Häner, I., Kern, M., Lienhard, A., Uhlmann, F. & Vogel, S. (2021).

*Besonderes Bundesverwaltungsrecht: Übersicht für Studierende und für die Praxis* (9. Aufl.). Helbing Lichtenhahn.

BAFU. (2022). *Umweltrecht kurz erklärt. Das Umweltrecht des Bundes im Überblick*. (Umweltinfo Nr. 2218: 52 S.). Bundesamt für Umwelt.

Brunner, U. (2004a). Art. 41a-I-II. In Keller, H. (Hrsg.), *Kommentar zum Umweltschutzgesetz. Grundwerk 1.-11. Lieferung inkl. 1.-8. Lieferung der 2. Auflage*. (N 1-35). Schulthess.

Brunner, U. (2004b). Art. 41a-III-VII. In Keller, H. (Hrsg.), *Kommentar zum Umweltschutzgesetz. Grundwerk 1.-11. Lieferung inkl. 1.-8. Lieferung der 2. Auflage*. (N 36-99). Schulthess.

Delmas, M. A. & Montes-Sancho, M. J. (2010). Voluntary agreements to improve environmental quality: symbolic and substantive cooperation. *Strategic Management Journal*, 575–601.

Delmas, M. A. & Terlaak, A. K. (2001). A Framework for Analyzing Environmental Voluntary Agreements. *California Management Review*, 43(3), 44–63.

Ecoplan & Leimbacher, J. (2021). *Smart Regulation: Kurzfassung*. BAFU. <https://www.aramis.admin.ch/Default?DocumentID=68333&Load=true>

- Griffel, A. & Rausch, H. (2011). *Kommentar zum Umweltschutzgesetz* (1.-8. Lieferung der 2. Auflage 2004 (5 Ordner), inkl. Ergänzungsband zur 2. Auflage). Schulthess.
- Griffel, A. (2001). *Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts*. Schulthess.
- Griffel, A. (2019). *Umweltrecht (in a nutshell)* (2. Aufl.). Dike.
- Gunningham, N., Grabosky, P., Grabosky, P. & Sinclair, D. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford University Press.
- Häfelin, U., Müller, G. & Uhlmann, F. (2020). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (8. Aufl.). Dike.
- Helffferich, C. (2009). *Die Qualität qualitativer Daten: Manual für die Durchführung qualitativer Interviews* (3. Aufl.). Springer.
- Hettich. (2014). *Kooperative Risikovorsorge: regulierte Selbstregulierung im Recht der operationellen und technischen Risiken*. Schulthess.
- Hysing, E. (2009). From Government to Governance? A Comparison of Environmental Governing in Swedish Forestry and Transport. *Governance*, 22(4), 647–672. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01457>
- Ingold, K., Lieberherr, E., Schläpfer, I., Steinmann, K. & Zimmermann, W. (2016). *Umweltpolitik der Schweiz – ein Lehrbuch* (1. Aufl.). Dike.
- Jäger, C. & Bühler, A. (2016). *Schweizerisches Umweltrecht* (1. Aufl.). Stämpfli.
- Krarup, S. & Ramesohl, S. (2002). Voluntary agreements on energy efficiency in industry — not a golden key, but another contribution to improve climate policy mixes. *Journal of Cleaner Production*, 10(2), 109–120.
- Lienhard, A. (2006). Einbezug von Privaten bei der Gewährleistung des Umweltschutzes – Kooperations- und Auslagerungsvereinbarungen als Vollzugsinstrumente, Referat anlässlich der Tagung der Vereinigung für Umweltrecht (VUR) vom 17. November 2005, *URP/DEP*, 1, 1-25.
- Liniger, H. U. (1997). Branchenvereinbarungen – Ein Beispiel aus der Praxis, *URP*, 5, S. 384 ff.

- Mächler, A. (2006). *Vertrag und Verwaltungsrechtspflege: Ausgewählte Fragen zum vertraglichen Handeln der Verwaltung und zum Einsatz des Vertrages in der Verwaltungsrechtspflege* (1.,). Schulthess.
- Maegli, R. (1997). Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft im Umweltschutz – Möglichkeit und Grenzen, *URP*, 5, S. 363ff.
- Meuser, M. & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview — konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. *VS Verlag Für Sozialwissenschaften E-Books*, 465–479. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6\\_23](https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6_23)
- OECD. (2000). *OECD. Voluntary Approaches for Environmental Policy*. <https://doi.org/10.1787/9789264180260-en>
- OECD. (2003). *Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes*.
- Ritz, A. & Thom, N. (2020). *Public Management: Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen (unscope. Publikationen der SGO Stiftung)* (6. Aufl.). Springer Gabler.
- Sager, F., Hadorn, S., Balthasar, A. & Mavrot, C. (2021). *Politikevaluation: Eine Einführung*. Springer VS.
- Sager, F., Ingold, K. & Balthasar, A. (2018). *Policy-Analyse in der Schweiz: Besonderheiten, Theorien, Beispiele (Politik und Gesellschaft in der Schweiz)* (2. Aufl.). NZZ libro.
- Tschannen, P., Müller, M. & Kern, M. (2022). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Stämpfli..
- Uhlmann, F. (2020). Legalitätsprinzip. In Diggelmann, O., Hertig Randall, M. & Schindler, B. (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz : Band II: Rechtsstaatlichkeit Grund- und Menschenrechte*. (S. 1025-1048). Schulthess.

Uhlmann, F., Aemisegger, H.C., Spiess, A. (2018). *Gutachten zur Kohärenz. Allgemeine Bestimmungen (Grundprinzipien, Begriffe) in der Umweltgesetzgebung des Bundes. Im Auftrag des Bundesamts für Umwelt.* [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/recht/rechtsgutachten/gutachten-kohaerenz-allgemeine-bestimmungen-grundprinzipien-begriffe-in-der-umweltgesetzgebung-des-bundes.pdf.download.pdf/Gutachten\\_Koh%C3%A4renz\\_Allgemeine\\_Bestimmungen\\_in\\_der\\_Umweltgesetzgebung\\_des\\_Bundes.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/recht/rechtsgutachten/gutachten-kohaerenz-allgemeine-bestimmungen-grundprinzipien-begriffe-in-der-umweltgesetzgebung-des-bundes.pdf.download.pdf/Gutachten_Koh%C3%A4renz_Allgemeine_Bestimmungen_in_der_Umweltgesetzgebung_des_Bundes.pdf), 05.01.2023.

Wagner Pfeifer, B. (2015). Kooperationsprinzip und internationale Umweltstandards. In Belser, E. M. & Waldmann, B. (Hrsg.), *Mehr oder weniger Staat? Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag.* (S. 143-163). Stämpfli.

Wagner Pfeifer, B. (2017). *Umweltrecht: Allgemeine Grundlagen. Handbuch zu Immissionsschutz, UVP, Umwelt-Informationsansprüchen, marktwirtschaftlichen Instrumenten u.a.* (1. Aufl.). Dike.