

02.436

**Parlamentarische Initiative  
Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie  
Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung  
des Verbandsbeschwerderechtes**

**Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates**

vom 27. Juni 2005

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Umweltschutzgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

27. Juni 2005

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Rolf Schweizer

---

## Übersicht

*Im Rahmen der parlamentarischen Initiative von Ständerat Hans Hofmann (02.436 Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes) beantragt die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hauptsächlich Änderungen des Umweltschutzgesetzes sowie des Natur- und Heimatschutzgesetzes. Diese Vorlage bezweckt, die Umweltverträglichkeitsprüfungen zu entlasten, Missbräuche bei der Ausübung des Beschwerderechts von Umweltschutzorganisationen zu verhindern und die Bauverfahren zu beschleunigen.*

*Was die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) betrifft, schlägt die Kommission verschiedene konkrete Massnahmen vor. So soll bei klaren Verhältnissen die Voruntersuchung als UVP gelten. Die Liste der Anlagentypen und deren Schwellenwerte sind durch den Bundesrat periodisch nach einschränkenden, gesetzlich verankerten Kriterien zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die Begründung öffentlicher oder konzessionierter Bauvorhaben soll nicht mehr Teil des UV-Berichts sein. Es wird darauf verzichtet, im Umweltverträglichkeitsbericht Massnahmen zu erwähnen, die nebst den für den Umweltschutz vorgesehenen Massnahmen eine weitere Verminderung der Umweltbelastung ermöglichen.*

*Die Anträge zum Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen sind unterschiedlicher Natur. Die Kommission beantragt zunächst Änderungen, welche die Organisationen selbst betreffen. Um beschwerdeberechtigt zu sein, muss eine Organisation gesamtschweizerisch tätig sein und rein ideelle Zwecke verfolgen. Ihr Beschwerderecht soll sich auf Rechtsbereiche beschränken, die seit mindestens 10 Jahren Gegenstand des statutarischen Zwecks der Organisation bilden. Das Recht zur Einreichung einer Beschwerde steht in der Regel dem obersten Exekutivorgan der Organisation zu.*

*Im Weiteren ist die Kommission der Ansicht, dass die umweltrechtliche Beurteilung von Bauvorhaben bereits in der Raumplanungsphase erfolgen soll. Mit einer Motion (04.3664) beauftragt sie den Bundesrat, im Bereich des Vollzugs und der Gesetzgebung Massnahmen vorzuschlagen, mit denen die Koordination von Umweltschutz und Raumplanung gewährleistet wird. In diesem Zusammenhang sieht die Kommission vor, dass eine Organisation, die es unterlassen hat, zulässige Rügen gegen einen Nutzungsplan mit Verfügungscharakter zu erheben oder deren Rügen rechtskräftig abgelehnt wurden, in einem nachfolgenden Verfahren diese Rügen nicht mehr vorbringen darf. Um zu vermeiden, dass Bauvorhaben auf Grund von Einsprachen oder Beschwerden übermässig behindert werden, soll für jene Anlageteile, deren Ausführung vom Ausgang des Verfahrens nicht beeinflusst werden kann, ein vorzeitiger Baubeginn zulässig sein.*

*Schliesslich legt die Kommission fest, welche privaten Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Organisationen unzulässig sind. Damit will sie vermeiden, dass Umweltschutzorganisationen eine behördenähnliche Stellung erlangen. Es sind dies Vereinbarungen über finanzielle oder andere Leistungen, die bestimmt sind für die Durchsetzung von Verpflichtungen des öffentlichen Rechts, für Massnahmen, die das*

---

*öffentliche Recht nicht vorsieht oder die in keinem Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen, und für die Abgeltung eines Rechtsmittelverzichts oder eines anderen prozessualen Verhaltens. Die Behörde tritt nicht auf eine Beschwerde ein, wenn diese rechtsmissbräuchlich ist oder wenn die Organisation Forderungen für unzulässige Leistungen gestellt hat.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>5352</b>
<b>1 Entstehungsgeschichte</b>	<b>5355</b>
1.1 Parlamentarische Initiative	5355
1.1.1 Weitere parlamentarische Vorstösse zum gleichen Thema	5356
1.1.2 Evaluation des Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen	5357
1.1.3 Umweltverträglichkeitsprüfung und Bewilligungsverfahren	5357
1.1.4 Verhandlungsempfehlungen	5358
1.2 Arbeiten der Kommission	5359
<b>2 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>5359</b>
2.1 Geltendes Recht	5359
2.2 Internationales Recht	5360
2.3 Umfrage bei den Umweltschutzorganisationen über allfällige finanzielle Vereinbarungen im Zusammenhang mit Beschwerdeverfahren	5361
2.4 Lücken im geltenden Recht	5362
2.5 Die Verbesserungsvorschläge	5362
2.5.1 Verbesserungen betreffend Umweltverträglichkeitsprüfung	5362
2.5.2 Verbesserungen betreffend Verbandsbeschwerderecht	5363
2.6 Ergebnisse der Vernehmlassung	5364
2.6.1 Umweltverträglichkeitsprüfung	5365
2.6.2 Verbandsbeschwerderecht	5365
<b>3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b>	<b>5366</b>
3.1 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983	5366
3.2 Änderung bisherigen Rechts	5377
3.2.1 Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966	5377
3.2.2 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22 Juni 1979	5378
<b>4 Auswirkungen</b>	<b>5378</b>
4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	5378
4.2 Vollzugstauglichkeit	5379
4.3 Andere Auswirkungen	5379
<b>5 Verhältnis zum europäischen Recht</b>	<b>5379</b>
<b>6 Verfassungsgrundlagen</b>	<b>5380</b>
<b>Bundesgesetz über den Umweltschutz (Entwurf)</b>	<b>5381</b>

# Bericht

## 1 Entstehungsgeschichte

### 1.1 Parlamentarische Initiative

Am 19. Juni 2002 reichte Ständerat Hans Hofmann eine Parlamentarische Initiative ein, welche die Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Umweltschutzgesetz sowie die Verhinderung von Missbräuchen durch die Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts verlangt. Konkret schlägt er vor:

- die UVP nur dann durchzuführen, wenn ein Bauvorhaben die Vorschriften zum Schutze der Umwelt in erheblichem Mass verletzen kann;
- im Umweltverträglichkeitsbericht nur jene Angaben zu verlangen, die zur Prüfung des Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt zwingend nötig sind, und
- auf einen eigentlichen Umweltverträglichkeitsbericht zu verzichten, falls auf Grund eines summarischen Berichtes keine erheblichen Auswirkungen zu erwarten sind.

Das Beschwerderecht von Umweltschutzorganisationen soll nach dem Initiant auf Vorhaben beschränkt werden, die sich auf das Umweltschutzgesetz oder seine ausführenden Verordnungen stützen. Auch ist er der Meinung, dass Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz oder der Denkmalpflege widmen, nur zur Verfolgung ihrer Ziele auf das Rechtsmittel der Beschwerde zurückgreifen können sollten. Eine Beschwerde soll ausserdem keine aufschiebende Wirkung haben, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.

Am 15. Mai 2003 hat die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (in der Folge Kommission genannt) die Parlamentarische Initiative vorgeprüft. Mit 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen beantragte sie, der Initiative Folge zu geben. In ihren Erwägungen stellte die Kommission klar, dass sie weder die Umweltverträglichkeitsprüfung noch das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen abschaffen wollte. Ihrer Meinung nach war es jedoch an der Zeit, die ganze Problematik, insbesondere die Verfahrensabläufe sowie den Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfungen und des Verbandsbeschwerderechts, eingehend zu überprüfen.

Am 18. Juni 2003 hat der Ständerat der Initiative ohne Gegenstimme Folge gegeben<sup>1</sup>.

Gestützt auf Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG)<sup>2</sup> hat der Ständerat die Kommission für Rechtsfragen beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten.

<sup>1</sup> AB 2003 S 667

<sup>2</sup> SR 171.11; vgl. Art. 173 Ziff. 3 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)

### 1.1.1

## Weitere parlamentarische Vorstösse zum gleichen Thema

Das Beschwerderecht für Umweltschutzorganisationen gab seit den 90er Jahren Anlass zu mehreren parlamentarischen Vorstössen. Es wurde schon verschiedentlich im Parlament diskutiert. Im Dezember 2000 hat der Ständerat mit 24 zu 8 Stimmen eine Motion verabschiedet (00.3476 Mo Hofmann Hans. Präzisierung der Umweltverträglichkeitsprüfung und des Verbandsbeschwerderechtes im USG und NHG), die den gleichen Inhalt hatte wie die vorliegende Initiative. Diese Motion wurde jedoch im September 2001 mit 80 zu 78 Stimmen vom Nationalrat abgelehnt. Am selben Tag hat der Nationalrat ein Postulat der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) (01.3266) verabschiedet, das den Bundesrat beauftragt, Bericht zu erstatten über die Auswirkungen der Umweltverträglichkeitsprüfung auf den Vollzug der Umweltschutzvorschriften und die Bewilligungsverfahren sowie über entsprechende zielführende Verbesserungsmassnahmen.

Im Juni 2000 hat der Nationalrat mit 102 zu 69 Stimmen beschlossen, einer parlamentarischen Initiative Abschaffung des Verbandsbeschwerderechtes (99.442 Pa. Iv. Fehr Hans. Bau- und Planungsbereich. Abschaffung des Verbandsbeschwerderechtes) nicht Folge zu geben. Auch hat der Nationalrat mit 64 zu 61 Stimmen eine Motion in die gleiche Richtung abgelehnt (98.3300 Mo. Speck Christian. Beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen. Ausschlusskriterium bei illegalen Aktivitäten). Hingegen hat er ein Postulat der RK-N überwiesen (00.3188), das den Bundesrat ersucht zu prüfen, wie eine Verhandlungscharta als Ehrenkodex für Gesuchsteller und für beschwerdeberechtigte Organisationen geschaffen werden kann. Am 11. Dezember 2003 sprach sich der Nationalrat mit 96 zu 80 Stimmen erneut gegen die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechtes aus, indem er einer entsprechenden Initiative von Nationalrat Jakob Freund (02.441) keine Folge gab.

Verschiedene im Frühling 2004 eingereichte Rekurse gegen Grossprojekte hatten mehrere parlamentarische Vorstösse und Initiativen zur Folge, welche in den Räten hängig sind<sup>3</sup>. Im Rahmen einer dringlichen Interpellation der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (04.3450. Deblockierung der Wirtschaft) wurde das Thema des Verbandsbeschwerderechtes der Umweltschutzorganisationen am 6. Oktober 2004 im Nationalrat thematisiert.

- <sup>3</sup> 04.421 Pa.Iv. Schibli. Verbandsbeschwerderecht. Hemmschuh  
04.470 Pa.Iv. Leutenegger Filippo. Verbandsbeschwerderecht. Schluss mit der Verhinderungstaktik  
04.310 Kt. Iv. AG. Konkretisierung des Verbandsbeschwerderechtes hinsichtlich Verantwortlichkeit, Finanzierung und Verfahrensordnung  
04.3236 Mo. Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Beiträge an NGO. Offenlegungspflicht  
04.3237 Ip. Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Beiträge des Bundes an beschwerdeberechtigte Organisationen  
04.3244 Ip. Zuppiger. Missbräuche im Verbandsbeschwerderecht  
04.3270 Ip. Freisinnig-demokratische Fraktion. Massnahmen gegen Auswüchse des Verbandsbeschwerderechtes  
04.3285 Mo. Wehrli. KMU-Politik konkret Nr. 3. Effizienzsteigerung im Baurekursverfahren  
04.3328 Mo. Sozialdemokratische Fraktion. Genehmigungsbefähigung von Vereinbarungen in Verwaltungsverfahren  
04.3333 Mo. Sozialdemokratische Fraktion. Aufschiebende Wirkung von Beschwerden im Verwaltungsverfahren

## 1.1.2

### Evaluation des Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen

Im Zusammenhang mit der Kritik am Verbandsbeschwerderecht hat das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) beim Institut für Gesetzesevaluation der Universität Genf (CETEL) eine Evaluation des Verbandsbeschwerderechts in Auftrag gegeben (Studie Flückiger, Morand, Tanquerel, in: Schriftenreihe Umwelt Nr. 314, BUWAL, 2000). Die Experten fassen ihre Schlussfolgerungen wie folgt: «Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass die Umweltschutzorganisationen ausserordentlich zurückhaltend von ihrem Beschwerderecht Gebrauch machen und die Erfolgsquote der Verbandsbeschwerden vor den Gerichten wesentlich höher ist als die durchschnittliche Erfolgsquote aller Beschwerden (bis zu 3,5 mal höher bei den Beschwerden vor Bundesgericht). Zudem begünstigt dieses Beschwerderecht das Aushandeln von Lösungen und das Entstehen eines Netzes öffentlicher und privater Akteure als Beitrag zum Vollzug des Umweltrechts. Die Wirksamkeit des Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen zeigt sich darin, dass der Vollzug des Umweltrechts verbessert wird. Zudem ist das Beschwerderecht kostengünstiger als alternative Lösungen.»<sup>4</sup>

Die Kommission hat Kenntnis genommen von den Einwänden, die gegenüber dieser Studie vorgebracht wurden<sup>5</sup>. So wurde vor allem kritisiert, dass die Anzahl der von der Umweltschutzorganisationen eingereichten Beschwerden der Gesamtheit der Verwaltungsbeschwerden gegenübergestellt wurde und nicht nur solchen des einschlägigen Gebietes, d.h. Beschwerden, welche die Umweltschutz- und Raumplanungsgesetzgebung betreffen. Eine ergänzende Untersuchung des CETEL über die Anzahl der zwischen 1999 und 2003 eingereichten Beschwerden hat die Schlussfolgerungen der Studie von 2000 bestätigt<sup>6</sup>.

## 1.1.3

### Umweltverträglichkeitsprüfung und Bewilligungsverfahren

In Beantwortung eines Postulats der RK-N (01.3266) hat der Bundesrat eine Expertengruppe beauftragt, eine Evaluation der UVP vorzunehmen (der Kurzbericht wurde als Nr. 175 der BUWAL-Reihe Umwelt-Materialien publiziert). Anhand von 15 Fallstudien zur UVP wurde in dieser wissenschaftlichen Untersuchung eine Vollzugs- und Verfahrensanalyse durchgeführt, aus welcher im Wesentlichen hervorgeht, dass das Instrument UVP zur Erfüllung des zentralen Anliegen des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01), der frühzeitigen Erkennung von schädlichen oder lästigen Umweltauswirkungen und deren Begrenzung durch entsprechende Massnahmen, beiträgt. Ausserdem unterstützt die UVP die Optimierung von Projekten zugunsten der Umwelt und erhöht die Chancen dieser Vorhaben, bewilligt zu werden. Sie führt zu formell besser koordinierten Bewilligungsverfahren, indem sie die Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden regelt. Dafür dauern Bewilligungs-

<sup>4</sup> Siehe Abstract S. 5, in der CETEL-Studie

<sup>5</sup> Avenir suisse, Mängel in der BUWAL-Evaluation des Verbandsbeschwerderechts, Juni 2004

<sup>6</sup> Diese Studie kann unter folgender Adresse abgerufen werden:  
[http://www.umweltschweiz.ch/imperia/md/content/recht/berichte/ergaenzungsgutachten\\_cetel.pdf](http://www.umweltschweiz.ch/imperia/md/content/recht/berichte/ergaenzungsgutachten_cetel.pdf)

verfahren von UVP-pflichtigen Projekten meist länger als solche ohne UVP. Die Befragung von Umweltschutzfachstellen hat ergeben, dass achtzehn Kantone bezüglich der Anfälligkeit von Genehmigungsentscheiden für Beschwerden zwischen UVP-pflichtigen und nicht UVP-pflichtigen Projekten keinen Unterschied sehen. Nach Meinung der Experten kann die UVP durch eine Straffung und Vereinheitlichung der Berichterstattung zusätzlich verbessert werden, was auch zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen würde. Des Weiteren empfehlen die Experten, die Verfahren unter den Kantonen besser zu harmonisieren.

Gestützt auf die Ergebnisse dieser Evaluation beabsichtigt der Bundesrat, eine Reihe von Massnahmen zu ergreifen (siehe Bericht des Bundesrates vom 18. Februar 2004 über den Vollzug der UVP und die Bewilligungsverfahren; BBl 2004 1611 ff.), mit welchen insbesondere eine Straffung der UVP-Berichterstattung und eine Konkretisierung der inhaltlichen Anforderungen an diese Berichte erreicht werden kann. Darüber hinaus sieht der Bundesrat vor, die Liste der UVP-pflichtigen Anlagentypen regelmässig zu überprüfen. Diese Massnahmen machen entsprechende Änderungen im USG und in der Verordnung über die UVP (SR 814.011) notwendig. Auch die Kantone werden ersucht, ihre Verfahren und Vorschriften bei Anlagentypen, die häufig Gegenstand von UVP-Verfahren sind, zu harmonisieren.

#### **1.1.4 Verhandlungsempfehlungen**

In Beantwortung des Postulats der RK-N vom 9. Mai 2000 (00.3188) hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im April 2004 Empfehlungen für das Verhandeln bei Projekten, welche dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen, erarbeitet und publiziert. Das Dokument richtet sich an Bauherrschaften, beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen und beteiligte Behörden.

Nachfolgend die wichtigsten Empfehlungen:

- Je komplexer ein umstrittenes Vorhaben ist, desto eher sollte der Verhandlungsweg geprüft werden. Verhandlungen können sich hingegen dann als problematisch erweisen, wenn es einer oder mehreren Parteien um alles oder nichts geht.
- Es ist wichtig, die von einem Projekt direkt Betroffenen möglichst frühzeitig einzubinden. In der Vorbereitungsphase sind eher Verhandlungsspielräume gegeben, weil grundlegende konzeptionelle Mängel eines Vorhabens später oft nur schwer korrigierbar sind.
- Die Verhandlungen müssen den gesetzlichen Rahmen respektieren.
- Kompensationszahlungen sowie freiwillige, rechtlich nicht vorgeschriebene Umweltschutzmassnahmen, die Umweltschutzorganisationen als Gegenleistung für den Verzicht auf den Rechtsweg angeboten werden, sind abzulehnen. Solche Kompensationen sollen weder von den Bauherren angeboten, noch von den Umweltschutzorganisationen gefordert werden.



## 1.2

### Arbeiten der Kommission

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hat diese Initiative im vergangenen Jahr in sieben Sitzungen und dieses Jahr in drei Sitzungen behandelt. Sie hat Vertreter der kantonalen Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzbehörden, der Wirtschaftskreise sowie von Umweltschutzorganisationen angehört. Um sich eine genauere Vorstellung über die im Zusammenhang mit den Beschwerden von Umweltschutzorganisationen getroffenen finanziellen Vereinbarungen machen zu können, hat die Kommission bei diesen Organisationen eine Umfrage durchgeführt (vgl. Ziff. 2.3 unten). Ferner hat sie regelmässig die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) informiert und von ihr einen Mitbericht eingeholt. Die darin gemachten Vorschläge wurden berücksichtigt. Am 9. Dezember 2004 hat die Kommission einen Vorentwurf angenommen und diesen in die Vernehmlassung gegeben. Nach Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse hat die Kommission den vorliegenden Entwurf am 27. Juni 2005 mit sechs Stimmen bei vier Enthaltungen angenommen.

Die Kommission wurde gemäss Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 2 GVG in ihrer Arbeit vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unterstützt.

## 2

### Grundzüge der Vorlage

### 2.1

#### Geltendes Recht

Die UVP ist in Artikel 9 USG geregelt. Absatz 1 lautet wie folgt: «Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, welche die Umwelt erheblich belasten können, prüft sie möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit; der Bundesrat bezeichnet diese Anlagen.» Absatz 2 legt fest, was der UVP-Bericht zu beinhalten hat, und die Absätze 3–8 beschreiben, wie dabei vorzugehen ist.

Das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen ist seit 1966 in Artikel 12 Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG; SR 451) sowie seit 1985 im USG (Art. 55) geregelt.

Artikel 12 Absatz 1 NHG lautet wie folgt: «Den Gemeinden sowie den gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen und mindestens seit zehn Jahren bestehen, steht das Beschwerderecht zu, soweit gegen kantonale Verfügungen oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden letztinstanzlich die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist.»

Artikel 55 Absatz 1 sieht Folgendes vor: «Gegen folgende Verfügungen steht den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen, die mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet wurden, das Beschwerderecht zu, sofern gegen die Verfügungen die Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht zulässig ist:

- a. Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 9) erforderlich ist;
- b. Bewilligungen der Bundesbehörden über das Inverkehrbringen pathogener Organismen (Art. 29d Abs. 3 und 4), die bestimmungsgemäss in der Umwelt verwendet werden sollen.»

Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen. Gemäss Artikel 3 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO; SR 814.076) werden Organisationen, welche die Voraussetzungen nach Artikel 55 Absatz 1 USG oder Artikel 12 Absatz 1 NHG erfüllen, auf Gesuch in das Verzeichnis der beschwerdeberechtigten Organisationen aufgenommen. Heute sind 30 Organisationen dazu berechtigt.

Artikel 14 des Bundesgesetzes über die Fuss- und Wanderwege (FWG, SR 704) räumt überdies den vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) anerkannten Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung ein Beschwerderecht ein. In der Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Fachorganisationen für Fuss- und Wanderwege (SR 704.5) werden sechs Organisationen erwähnt.

Das Verbandsbeschwerderecht wurde seinerzeit im Natur- und Heimatschutzgesetz sowie im Umweltschutzgesetz verankert, um die Durchsetzung des Umweltrechts zu gewährleisten. Die Interessen der betroffenen natürlichen und juristischen Personen sind in der Regel nicht identisch mit den Zielen der Umweltschutzgesetze und können daher den gesetzlichen Bestimmungen zuwiderlaufen. Das Verbandsbeschwerderecht stellt sicher, dass Volks- oder Behördenentscheide über umweltbelastende Anlagen durch die zuständigen Rechtsmittelinstanzen unabhängig überprüft werden können<sup>7</sup>.

## 2.2 Internationales Recht

Am 20. Oktober 2000 unterzeichnete die Schweiz das Europäische Landschaftsübereinkommen, das am 1. März 2004 in Kraft getreten ist. Mit diesem Übereinkommen des Europarates verpflichten sich die Vertragsparteien insbesondere, Verfahren für die Beteiligung der Öffentlichkeit, der Behörden und der von der Festlegung und Umsetzung der Landschaftspolitik direkt Betroffenen einzuführen. Weiter verpflichten sie sich, die Landschaft zum Bestandteil ihrer Raum- und Stadtplanungspolitik, ihrer Kultur-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik zu machen. Die Schweiz hat dieses Übereinkommen noch nicht ratifiziert.

Ebenfalls unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert hat die Schweiz das Übereinkommen über den Zugang zu Umweltinformationen, über die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen). Dieses Übereinkommen soll einen Beitrag leisten zum Schutz des Rechts eines jeden Menschen heutiger und künftiger Generationen, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlergehen zuträglichen Umwelt zu leben. Zur Erreichung dieses Ziels werden Massnahmen auf drei Gebieten vorgeschlagen: erstens soll der

<sup>7</sup> Siehe Botschaft vom 31.10.1979 betreffend ein Umweltschutzgesetz, BBl 1979 III 824 f.

Zugang der Öffentlichkeit zu den Umweltinformationen der öffentlichen Hand gewährleistet, zweitens die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheiden gefördert und drittens der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten erleichtert werden.

### **2.3 Umfrage bei den Umweltschutzorganisationen über allfällige finanzielle Vereinbarungen im Zusammenhang mit Beschwerdeverfahren**

Die Kommission hat den 30 Organisationen, die gemäss USG und NHG beschwerdeberechtigt sind, einen detaillierten Fragebogen zukommen lassen über finanzielle Vereinbarungen, die diese in den letzten fünf Jahren bezüglich UVP-pflichtigen Projekten und im Zusammenhang mit Einsprache- und Beschwerdeverfahren allenfalls mit Bauherren geschlossen haben. Von den 26 Organisationen, die Stellung genommen haben, antworteten deren acht, dass sie im betreffenden Zeitraum von ihrem Beschwerderecht keinen Gebrauch gemacht hätten und neun erklärten, keine finanziellen Vereinbarungen getroffen zu haben.

Sieben Organisationen erklärten, finanzielle Vereinbarungen geschlossen zu haben. Bei fünf dieser Organisationen ging es um Vereinbarungen über die Übernahme von Anwalts-, Gerichts- und/oder Expertisekosten; gemäss den Angaben der Organisationen scheinen diese Zahlungen den üblichen Rahmen im Prinzip nicht zu übersteigen. Vier Organisationen erklärten, Vereinbarungen über die Realisierung oder Bezahlung von gesetzlich vorgesehenen Kompensationsmassnahmen geschlossen zu haben. Zwei Organisationen räumten ein, in einem bzw. drei Fällen Vereinbarungen über die Realisierung oder Bezahlungen von Kompensationsmassnahmen getroffen zu haben, die über das gesetzlich Geforderte hinausgehen; eine Organisation stellte klar, dass die Bauherren selbst über das gesetzlich Vorgesehene hinausgehen wollten. Ob die vereinbarten Massnahmen den gesetzlichen Rahmen übersteigen oder nicht, ist eine Interpretationsfrage. Sämtliche Organisationen, die Stellung genommen haben, erklärten, nie eine Zahlung als Gegenleistung für die Nichterhebung oder den Rückzug von Einsprachen oder Beschwerden erhalten zu haben.

Von den antwortenden Organisationen schliesst einzig der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS)<sup>8</sup> regelmässig Vereinbarungen über Konventionalstrafen ab. In 22 von 41 Fällen, die zu einer aussergerichtlichen Einigung führten, wurden Konventionalstrafen zum Teil zugunsten von VCS-Sektionen vereinbart. Dabei handelte es sich entweder um feste Beträge zwischen 10 000 und 50 000 Franken oder um 50 Franken je Tag für jeden erstellten Parkplatz, der die vereinbarte Anzahl überschreitet. Bislang musste keine dieser Konventionalstrafen eingefordert werden. Ebenfalls haben zwei weitere Organisationen (im gleichen Einzelfall) eine Konventionalstrafe vereinbart; diese müsste gegebenenfalls dem betroffenen Kanton entrichtet werden.

<sup>8</sup> Der VCS hat die Öffentlichkeit über die finanziellen Vereinbarungen, die er im Zusammenhang mit der Ausübung seines Beschwerderechts getroffen hat, an einer Pressekonferenz vom 15. November 2004 informiert.

## **2.4 Lücken im geltenden Recht**

Das geltende Recht weist verschiedene Lücken auf, denn es ermöglicht Missbräuche, die nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. So können beispielsweise bedeutende Bauvorhaben, die sich positiv auf die Wirtschaft auswirken würden, verzögert werden.

Mit der Evaluation der UVP (siehe Ziff. 1.1.3) wurden die positiven Aspekte dieser Prüfungen aufgezeigt, gleichzeitig aber auch Vorschläge gemacht, wie die heutige UVP verbessert und die Verfahren vereinfacht werden könnten. Die Kommission greift einige der Empfehlungen dieser Evaluation auf.

Bei den beschwerdeberechtigten Organisationen besteht heute Transparenzmangel. Oft ist nicht bekannt, wie diese Organisationen aufgebaut sind, und so ist es nicht leicht zu beurteilen, inwiefern die Entscheide betreffend Ausübung des Verbandsbeschwerderechts von den zuständigen Organen unter Einhaltung der demokratischen Grundsätze getroffen wurden. Auch gibt es keine zuverlässige Informationen zu den eingeleiteten Beschwerden. Es kommt vor, dass Bauherren im Hinblick auf ein Einvernehmen unter Druck gesetzt werden und bereit sind, Leistungen zu erbringen, die keinen direkten Zusammenhang mit dem betreffenden Projekt haben, oder dass sie sogenannte Konventionalstrafen annehmen.

## **2.5 Die Verbesserungsvorschläge**

Die Kommission schlägt verschiedene Massnahmen zur Verbesserung des geltenden Rechts vor. Der Entwurf nimmt das Grundanliegen des Initianten auf, die Realisierung der UVP-pflichtigen Bauvorhaben zu beschleunigen, ohne dass dabei an den hohen Umweltstandards in unserem Lande Abstriche gemacht werden müssen. Die Kommission beantragt vor allem Änderungen im USG und im NHG. Da Beschwerden zu Projekten von Fuss- und Wanderwegen nicht die gleichen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft haben, beantragt die Kommission keine Änderungen im FWG.

Die Kommission ist sich der relativ beschränkten Tragweite ihrer Anträge bewusst. Die jeweiligen Verfahren werden nämlich grösstenteils vom kantonalen Recht geregelt. Ausserdem können Beschwerden von Einzelpersonen gegen grosse Bauvorhaben genauso wie Verbandsbeschwerden die wirtschaftliche Entwicklung lähmen und den Verlust grosser Investitionen mit sich bringen.

### **2.5.1 Verbesserungen betreffend Umweltverträglichkeitsprüfung**

- Um unnötigen Aufwand und hohe Kosten zu vermeiden, soll sich die Berichterstattung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) auch für Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen auf die Voruntersuchung beschränken können, wenn sie den Behörden bereits alle entscheidungsrelevanten Fakten zur Verfügung stellt.

- Der Bundesrat soll verpflichtet werden, die Liste der UVP-pflichtigen Anlagen und deren Schwellenwerte periodisch zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die Kriterien für die UVP-Pflicht müssen auf Gesetzesstufe verankert sein.
- Bei öffentlichen und konzessionierten privaten Anlagen soll die Begründung des Bauvorhabens nicht mehr im Umweltverträglichkeitsbericht enthalten sein.
- Heute muss der Umweltverträglichkeitsbericht– zusätzlich zu den für den Umweltschutz vorgesehenen Massnahmen – auch Massnahmen enthalten, die eine weitere Verminderung der Umweltbelastung ermöglichen (Art. 9 Abs. 2 Bst. d USG). Diese Bestimmung kann Missbräuche mit sich bringen und soll daher aufgehoben werden.

## **2.5.2 Verbesserungen betreffend Verbandsbeschwerderecht**

- Die beschwerdeberechtigten Organisationen können heute vielfach erst aufgrund eines konkreten Projektes Einsprache erheben. Die Kommission ist der Ansicht, dass eine angemessene und vollständige Evaluation der Machbarkeit der Bauprojekte in Bezug auf das Umweltrecht bereits in der Phase der Raumplanung erfolgen sollte. Dies macht eine gründliche Prüfung der beiden in Betracht kommenden Gesetze erforderlich. Eine solche Prüfung ginge weit über den Rahmen der parlamentarischen Initiative hinaus. Deshalb hat die Kommission eine Motion (04.3664 Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung) verabschiedet, welche den Bundesrat beauftragt, einerseits im Bereich des Vollzugs und der Gesetzgebung Massnahmen vorzuschlagen, mit denen die Koordination von Umweltschutz und Raumplanung gewährleistet wird, und andererseits die Projekt-Umweltverträglichkeitsprüfung dadurch zu entlasten, dass mit den raumplanerischen Entscheidungen stufengerecht die wesentlichen Voraussetzungen für die umweltgerechte und rasche Realisierung von Bauvorhaben geschaffen werden. In diesem Sinne beantragt die Kommission, dass eine Organisation, die es unterlassen hat, zulässige Rügen gegen einen Nutzungsplan mit Verfügungscharakter zu erheben oder deren Rügen rechtskräftig abgelehnt wurden, in einem nachfolgenden Verfahren diese Rügen nicht mehr vorbringen darf.
- Was den Kreis der beschwerdeberechtigten Organisationen betrifft, hat die Kommission die folgenden Punkte in Erwägung gezogen: Organisationen sollen Rügen nur in Rechtsbereichen erheben dürfen, die seit mindestens 10 Jahren Gegenstand des statutarischen Zwecks der Organisation bilden. Sie müssen aufgrund eines ideellen Zwecks aktiv werden, wobei allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten der Erreichung dieser ideellen Zwecke dienen müssen. Hier wird eine Übergangszeit vorgesehen, damit die Organisationen sich dem neuen Recht anpassen können. Das geltende Natur- und Heimatschutzgesetz beschränkt das Beschwerderecht schon heute auf Organisationen mit ideellem Zweck. In der Praxis wird zur Frage, wann eine wirtschaftliche Tätigkeit einer Organisation dem ideellen Zweck dient, eine Abwägung der verschiedenen Tätigkeiten und deren Bedeutung für die

Organisation durchzuführen sein. Um die Transparenz zu verbessern und Missbräuchen vorzubeugen, hält die Kommission fest, dass die Beschwerdebefugnis in der Regel das oberste Exekutivorgan zusteht. Diese kann allerdings ihre Unterorganisationen unter im Gesetz festgelegten Bedingungen dazu ermächtigen.

- Für die Kommission ist es dringend notwendig, dass die Organisationen die Öffentlichkeit über ihre Einsprache- und Beschwerdetätigkeit transparent informieren. Der Bundesrat soll auf dem Verordnungswege den Umfang und die Modalitäten dieser Meldepflicht festlegen. Dabei hält die Kommission fest, dass die Organisationen jährlich über die eingereichten Einsprachen und Beschwerden, sowie über den Stand der Verfahren berichten müssen, und dass sie ihre Erfolgsrechnung, soweit sie den Umgang mit dem Verbandsbeschwerderecht betrifft, veröffentlichen müssen. Die Vollzugsbehörde des Bundes soll in die entsprechenden Unterlagen Einsicht nehmen können.
- Die Behörde tritt nicht auf eine Beschwerde ein, wenn diese rechtsmissbräuchlich ist oder wenn die Organisation Forderungen für unzulässige Leistungen gestellt hat. Die unzulässigen Leistungen werden im Gesetz definiert.
- Unterliegende Organisationen müssen für die Verfahrenskosten von Beschwerden bei den Bundesbehörden aufkommen.
- Ein vorzeitiger Baubeginn soll für jene Anlageteile zulässig sein, deren Ausführung durch den Ausgang des Verfahrens nicht beeinflusst werden kann.

## **2.6 Ergebnisse der Vernehmlassung**

Auf die Vernehmlassung gingen insgesamt 127 Antworten ein. Unter den Vernehmlassern sind namentlich sämtliche Kantone, 8 politische Parteien, 7 Spitzenverbände der Wirtschaft, 20 Wirtschaftsverbände und Fachorganisationen, sowie 21 beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen.

Insgesamt wird die Vorlage von rund zwei Dritteln der Kantone, von der FDP und der CVP, dem Bauernverband, einem Drittel der Wirtschaftsverbände und Fachorganisationen, 10 Prozent der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen, der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege, der Hälfte der weiteren Interessierten und von 42 Prozent der nicht offiziell eingeladenen Teilnehmer als angemessen und ausreichend beurteilt. Zwei Kantone (SO, VS) und zwei Parteien (LPS und SVP), der Schweizerische Gewerbeverband und *economiesuisse*, 40 Prozent der weiteren Wirtschaftsverbände und Fachorganisationen, 30 Prozent der weiteren Interessierten sowie 42 Prozent der nicht offiziell eingeladenen Teilnehmer erachten die Vorlage als zu wenig weit gehend. Für den Kanton Uri, die CSP, Travail.Suisse sowie für 20 Prozent der Umweltverbände geht die Vorlage hingegen zu weit<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Der vollständige Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung ist auf der Internetseite der Kommissionen für Rechtsfragen abrufbar ([www.parlament.ch.ch/ed-rk-02436](http://www.parlament.ch/ch/ed-rk-02436))

## **2.6.1 Umweltverträglichkeitsprüfung**

Insgesamt wird der Vorentwurf von der grossen Mehrheit der Vernehmlasser begrüsst. Grosse Zustimmung finden die Verwendung der Voruntersuchung als abschliessender Bericht, die periodische Anpassung der Liste der UVP-pflichtigen Anlagen durch den Bundesrat und der Verzicht auf die Begründung der öffentlichen und privaten konzessionierten Anlagen.

Zirka die Hälfte der Vernehmlasser ist der Meinung, dass die im Vorentwurf vorgeschlagene Formulierung betreffend UVP-Pflicht zu unbestimmt ist und einen zu grossen Ermessensspielraum zulässt.

Etwas mehr als die Hälfte der Vernehmlasser (darunter 15 Kantone, 4 Parteien, 18 Verbände und 2 beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen) befürwortet die Streichung der weitergehenden Massnahmen, die eine weitere Verminderung der Umweltbelastung ermöglichen (Art. 9 Abs. 2 Bst. d USG). Drei Viertel der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen, 8 Kantone, 3 Parteien und 4 Verbände sind der Meinung, dass diese Bestimmung beibehalten und zusätzlich die Verhältnismässigkeitsklausel eingefügt werden soll. Einige wenige sprechen sich für den Status quo aus.

## **2.6.2 Verbandsbeschwerderecht**

Die Stossrichtung der Vorlage fand bei den meisten Vernehmlassungsteilnehmern im Grossen und Ganzen positive Aufnahme. Das Verbandsbeschwerderecht bleibt, von vereinzelt Ausnahmen abgesehen, grundsätzlich unbestritten. Im Detail werden indessen viele, teils diametral auseinander liegende Änderungsvorschläge unterbreitet. Die Kantone BE und UR, die CSP sowie die Umweltverbände beurteilen die Revision tendenziell als zu weit gehend. Die Kantone SO, AI und VS sowie die SVP und die LPS wünschen sich teils weiter gehende Massnahmen.

Die grosse Mehrheit der Vernehmlasser – darunter alle Kantone, 6 Parteien, 17 beschwerdeberechtigte Umweltorganisationen und 22 Verbände – begrüsst im Grundsatz die neue Regelung der Beschwerdelegitimation. Die vorgesehene Übergangsfrist von drei Jahren für die Anpassung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Organisationen an das neue Recht wird von der Mehrheit der Vernehmlasser unterstützt. Andere sprechen sich für eine Übergangsfrist von einem Jahr aus. Das Bundesgericht befürchtet, dass die Beurteilung gewisser Verfahrensfragen mit mehr Aufwand verbunden sein und damit die Realisierung gewisser Projekte verzögert werden könnte.

Die vorgeschlagene Regelung, wonach das oberste Exekutivorgan künftig über eine Beschwerdeerhebung entscheidet, wird von allen Kantonen – ausser TI und GE –, 5 Parteien, 15 Verbänden sowie 4 beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen unterstützt. Ein grosser Teil der Vernehmlasser, darunter die SP sowie drei Viertel der beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen, möchten die Verbände die Legitimation selber regeln lassen. Die Grüne Partei lehnt einschränkende Legitimationsvorschriften ab.

Die Regelung betreffend das Verbandsbeschwerderecht der Unterorganisationen wird von 19 Kantonen und 5 Parteien sowie von den weiteren interessierten Kreisen positiv aufgenommen. 2 Parteien (SP, Grüne Partei), die Wirtschaftsverbände und die beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen lehnen sie ab.

Die Bezeichnung unzulässiger Leistungen zwischen Bauherrschaft und Umweltverbänden im Gesetz wird von der Mehrheit der Vernehmlasser – darunter 18 Kantone, 4 Parteien, 17 Verbände und 3 beschwerdeberechtigte Umweltorganisationen – als angemessen begrüsst. Einige Vernehmlasser (darunter die Kantone SZ, GE, FR, die SP und die Grüne Partei) möchten die Liste der unzulässigen Leistungen kürzen; andere (darunter die SVP, die die Geldflüsse als gesetzeswidrig betrachtet) möchten auf diese Bestimmung verzichten. Einzelne Wirtschaftsverbände möchten die Liste hingegen ergänzen. Die vorgesehene Sanktion bei unzulässigen vereinbarten Leistungen hat ebenfalls zu Bemerkungen Anlass gegeben. Etliche Vernehmlasser (darunter 8 Kantone, 2 Parteien, verschiedene Wirtschaftsverbände und Fachorganisationen) möchten neben dem Nichteintreten auf die Beschwerde zusätzliche Sanktionen, zum Beispiel den Entzug des Beschwerderechts. Zu diesem Punkt wird der Vorentwurf von praktisch allen beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen abgelehnt.

Mit Ausnahme der Umweltorganisationen begrüssen die Vernehmlasser den Vorschlag, dass unterliegende Umweltverbände die Gerichtskosten zu tragen haben.

Die übrigen Massnahmenvorschläge werden breit unterstützt: frühzeitige Verfahrensbeteiligung der beschwerdeberechtigten Organisationen, deren Einbezug in die Richtplanung, Baubeginn, Aufnahme von Vereinbarungen zwischen Bauherrschaft und Umweltverbänden in die behördliche Verfügung.

### **3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Die Kommission beantragt hauptsächlich Änderungen der Artikel 9 und 55 USG sowie der Artikel 12 und 12a NHG. Inhaltlich hat sie weitgehend an ihren Vernehmlassungsvorschlägen festgehalten. Wesentlich geändert hat sie hingegen die Gesetzssystematik der Vorlage.

#### **3.1 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983**

##### **1. Titel: Grundsätze und allgemeine Bestimmungen**

###### *Art. 9*

Die Kommission schlägt vor, Artikel 9 USG aufzuheben und die Umweltverträglichkeitsprüfung unter dem ersten Titel nach Artikel 10 in einem neuen, mit «Umweltverträglichkeitsprüfung» betitelten Kapitel 3 zu regeln.



### 3. Kapitel (neu): Umweltverträglichkeitsprüfung

#### Art. 10a (neu) Umweltverträglichkeitsprüfung

*Absatz 1* verpflichtet Behörden, die über Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheiden, möglichst frühzeitig deren Umweltverträglichkeit zu prüfen.

Gemäss *Absatz 2* sollen diejenigen Anlagen der UVP-Pflicht unterstellt werden, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt nur mit *projekt- oder standortspezifischen Massnahmen* sichergestellt werden kann. Die gewählte Formulierung trägt dem Anliegen der Kommission Rechnung, das abstrakte Grundsatzkriterium «erhebliche Belastung» für die UVP-Pflicht (Art. 9 Abs. 1 des geltenden USG) zu konkretisieren. Die gegenüber dem Vorentwurf präzisiertere Fassung berücksichtigt die Ergebnisse der Vernehmlassung. Sie schränkt die UVP-Pflicht auf diejenigen Anlagen ein, welche voraussichtlich die Vorschriften über den Schutz der Umwelt nur mit projekt- oder standortspezifischen, dem Einzelfall angepassten Massnahmen einhalten können. Im Gegensatz dazu sollen Vorhaben, die zur Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung nur gängige Standardmassnahmen (gemäss technischen Normen) benötigen, in Zukunft nicht mehr UVP-pflichtig sein.

*Absatz 3.* Der Bundesrat bezeichnet die Anlagen, die der UVP unterstehen. Er hat diese im Anhang zur Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>10</sup> abschliessend bestimmt. Der Katalog des Verordnungsanhangs nennt heute insgesamt 73 Anlagentypen, die zum Teil das Kriterium der «erheblichen Umweltbelastung» nur erfüllen, wenn sie eine bestimmte Mindestgrösse (Schwellenwert) aufweisen.

Die Anlageliste und die Schwellenwerte sind – unter Berücksichtigung der in Absatz 1 festgesetzten Einschränkung - periodisch zu überprüfen und an die aktuellen Gegebenheiten (z.B. Stand der Technik oder neue Umwelterkenntnisse) anzupassen. Die Aktualisierung kann zur Folge haben, dass Anlagen aus der UVP-Pflicht entlassen oder – sofern mit Absatz 1 vereinbar – auch neu der UVP-Pflicht unterstellt werden; zudem sind Erhöhungen oder Senkungen der Schwellenwerte möglich. Weiter können auch andere Kriterien für die UVP-Pflicht einzelner Anlagentypen oder die Verfahren präzisiert oder aktualisiert werden. Aus Absatz 3 geht klar hervor, dass der Bundesrat Anlagentypen bezeichnet und nicht einzelne Anlagen, und dass bestimmte Anlagentypen einen Schwellenwert haben, andere aber nicht.

Die Kommission will die Kompetenz zur Bezeichnung und Aktualisierung der UVP-pflichtigen Anlagen beim Bundesrat belassen, und nicht dem Parlament übertragen. Der Bundesrat sei besser geeignet diese Liste gemäss objektiven Kriterien zu führen. Die Kommission will aber, dass die zuständige parlamentarische Kommission sich zum Verordnungsentwurf gemäss Artikel 151 Parlamentsgesetz<sup>11</sup> äussert. Die Liste der UVP-pflichtigen Anlagen ist besonders wichtig, da sie bestimmt, in welchen Fällen eine Beschwerde gemäss den Artikeln 55 ff. zulässig ist.

<sup>10</sup> SR 814.011; UVPV

<sup>11</sup> SR 171.10; ParlG

Art. 10b (neu) Bericht über die Umweltverträglichkeit

*Absatz 1* spricht den Normadressaten direkt an (damit wird auch Abs. 3 der geltenden Fassung von Art. 9 USG obsolet), statuiert die Pflicht zur Unterbreitung des Berichts und sagt, was die Funktion des Berichts ist.

*Absatz 2* entspricht dem Absatz 2 vom heutigen Artikel 9 USG. Die Kommission beantragt, Buchstabe d dieser Bestimmung nicht zu übernehmen. Es soll nicht Aufgabe des Umweltverträglichkeitsberichts sein, Massnahmen vorzuschlagen, die über das vorgeschriebene Mass zu einer Verminderung der Umweltbelastung führen könnten. Zudem verleitet die Vorschrift dazu, unnötige Untersuchungen vorzunehmen und birgt im Zusammenhang mit der Verbandsbeschwerde ein unnötiges Missbrauchspotenzial. Damit entstehen für den Umweltschutz keine materiellen Verluste, weil in den Umweltschutzmassnahmen gemäss Buchstabe b das Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG) und das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 11 Abs. 2 USG) subsumiert sind. Eine *Minderheit* (Inderkum, Berset, Stadler) sieht eine Integration der Verhältnismässigkeitsklausel in einen Buchstaben d vor und will den Bauherrn damit veranlassen, einen tragbaren Verhandlungsspielraum offen zu legen. Ein solches Vorgehen soll in Fällen, in denen ein Vorhaben nur mit einer weitergehenden Umweltschutzmassnahme bewilligungsfähig würde, die Rückweisung des Gesuchs an den Bauherrn verhindern und damit das Bewilligungsverfahren beschleunigen.

*Absatz 3*. Die UVP-Berichterstattung wird heute im Regelfall in zwei Phasen durchgeführt: In einem ersten Schritt, der Voruntersuchung, klärt der Gesuchsteller ab, welche Auswirkungen der Anlage die Umwelt voraussichtlich belasten können, und erarbeitet ein Pflichtenheft für die Hauptuntersuchung (Art. 8 Abs. 1 UVPV). In einem zweiten Schritt erarbeitet er den eigentlichen UVP-Bericht gemäss Absatz 2. Schon heute besteht die Möglichkeit, die UVP-Berichterstattung mit der Voruntersuchung abzuschliessen, wenn von der Anlage keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind (Art. 8 Abs. 2 UVPV).

Der neue Absatz 3 nimmt die Grundanliegen des Autors der parlamentarischen Initiative nach einer Vereinfachung und Straffung der UVP-Berichterstattung auf. Mit der Anhebung der Vorschrift auf Gesetzesstufe wird der Möglichkeit, die Berichterstattung mit der Voruntersuchung, das heisst konzentriert und in einem Schritt, abzuschliessen, Nachdruck verliehen. Gegenüber der heutigen Verordnungsfassung wird die Vorschrift zudem so präzisiert, dass die UVP-Berichterstattung auch dann mit der Voruntersuchung abgeschlossen werden kann, wenn von der Anlage zwar *erhebliche* Auswirkungen zu erwarten sind, diese und die notwendigen Umweltschutzmassnahmen aber bereits abschliessend ermittelt worden sind. Die Berichterstattung kann dann als abgeschlossen gelten, wenn sie diejenigen Angaben gemäss Absatz 2 enthält, welche die Behörden zur Prüfung der Umweltrechtskonformität eines Vorhabens benötigen.

Die Vorschrift, wonach bei öffentlichen und konzessionierten privaten Anlagen der Bericht überdies die Begründung des Vorhabens enthält (Art. 9 Abs. 4 USG) wurde, wie von der parlamentarischen Initiative verlangt, nicht übernommen. Die technischen, finanziellen und politischen Aspekte der Begründung für öffentliche und konzessionierte private Vorhaben sollen in Zukunft nicht mehr im Rahmen der UVP geprüft werden. Nach wie vor im Rahmen der UVP erbracht werden müssen jedoch Begründungen, die aufgrund der Spezialgesetzgebung notwendig sind (z.B. für Rodungen, Wasserentnahmen).

*Absatz 4* entspricht inhaltlich der geltenden Fassung von Artikel 9 Absatz 6 USG. Der zweite Satz wurde so umformuliert, dass er der Behörde – mit der gleichen Formulierung wie im ersten Satz – das Recht gibt, Gutachten erstellen zu lassen. Für diesen Fall wird das *vorherige* rechtliche Gehör in Erinnerung gerufen. Was das rechtliche Gehör betrifft, ist im geltenden Recht nicht ganz klar, ob «vor Ernennung der Experten» einen Zeitpunkt nennt oder ob gemeint ist, dass die Interessierten nur zur Person des Experten Stellung nehmen. Letzteres kann eigentlich nicht sein, denn genau so wichtig ist die Frage, ob überhaupt und zu welchen Fragen ein Gutachten eingeholt werden soll. Die gewählte Formulierung «vorher» ist daher bewusst offener gefasst und erlaubt eine dem üblichen Begriff des rechtlichen Gehörs entsprechende Interpretation.

*Art. 10c (neu)* Beurteilung des Berichts

*Absatz 1* entspricht Artikel 9 Absatz 5 des geltenden USG. Aus Kongruenzgründen zu Artikel 10b Absatz 3 wird neu auch die Beurteilung der Voruntersuchung durch die Umweltschutzfachstellen erwähnt.

*Absatz 2* entspricht inhaltlich der geltenden Fassung von Artikel 9 Absatz 7 USG.

*Art. 10d (neu)* Öffentlichkeit des Berichts

Diese Bestimmung entspricht wortwörtlich dem heutigen Artikel 9 Absatz 8 USG, wurde allerdings in zwei Absätze aufgeteilt.

### **3. Titel: Vollzug, Förderung und Verfahren**

#### **3. Kapitel: Verfahren**

Die neuen Bestimmungen zum Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen erfordern eine Neugliederung des 3. Kapitels des 3. Titels (Art. 54 ff. USG) in Abschnitte. Mit dieser Neugliederung ist auch eine redaktionelle Anpassung von einigen Bestimmungen verbunden, die sprachlich oder systematisch angepasst, inhaltlich aber nicht geändert wurden.

Der 1. Abschnitt (Rechtspflege) enthält den unveränderten Artikel 54 USG, der 2. Abschnitt (Verbandsbeschwerde gegen Verfügungen über Anlagen) umfasst die Artikel 55 und 55a–55e USG. Artikel 55f USG bildet den 3. Abschnitt (Verbandsbeschwerde gegen Bewilligungen von Organismen) und für die unveränderten Artikel 56–59 USG (Behörden- und Gemeindebeschwerde, Enteignung, Kosten von Sicherungs- und Behebungsmassnahmen) wird neu ein 4. Abschnitt geschaffen.

#### **2. Abschnitt: Verbandsbeschwerde gegen Verfügungen über Anlagen**

*Art. 55* Beschwerdeberechtigte Organisationen

*Absatz 1* regelt zum einen, gegen welche Verfügungen überhaupt eine Verbandsbeschwerde zulässig ist, zum anderen, welche Erfordernisse diejenigen Organisationen erfüllen müssen, die das Verbandsbeschwerderecht ausüben dürfen.

Die geltende Umschreibung der Verfügungen, welche mit Verbandsbeschwerde angefochten werden können, ist mit Blick auf die heute vorgesehenen Instanzenzüge nicht mehr besonders klar und widerspricht den Bestrebungen der Justizreform. Hier

konnte eine schlankere Formulierung analog zu jener von Artikel 23 Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG; SR 814.91) gewählt werden. Diese redaktionelle Neuformulierung von Artikel 55 Absatz 1 USG erlaubt zudem, auf den expliziten Hinweis auf die Zulässigkeit des Ergreifens kantonaler Rechtsmittel, der im geltenden Artikel 55 Absatz 3 USG noch enthalten ist, zu verzichten. Gegenüber dem geltenden Recht wird auch das Adjektiv «ortsfest» bei den der Verbandsbeschwerde unterliegenden Anlagen gestrichen. Damit wird die heute bestehende Differenz in der Formulierung der Artikel 9 und 55 USG beseitigt. Es war stets die Absicht des Gesetzgebers, für sämtliche Anlagen, die der UVP unterstehen, das Verbandsbeschwerderecht vorzusehen; im geltenden Artikel 9 USG ist nicht von ortsfesten Anlagen die Rede.

Nach geltendem Recht und der entsprechenden Praxis des Bundesrates wird das Beschwerderecht nach USG und NHG nur an Organisationen erteilt, welche folgende Voraussetzungen erfüllen:

- die Organisation muss ideell sein; es muss sich um eine Umweltorganisation handeln;
- die Organisation muss gesamtschweizerisch tätig sein;
- die Organisation muss seit mindestens 10 Jahren bestehen und seit 10 Jahren alle Voraussetzungen immer erfüllt haben.

Die Formulierung der gesetzlichen Anforderungen an die Organisationen in USG und NHG ist allerdings nicht ganz identisch. So wird heute im USG insbesondere das Erfordernis des ideellen Verbandszwecks nicht ausdrücklich erwähnt. Aus Gründen der Klarheit werden die Artikel 55 Absatz 1 USG und 12 Absatz 1 NHG harmonisiert.

Vermeehrt sind in den letzten Jahren Organisationen in Erscheinung getreten, die zwar im Umweltschutz tätig sind, daneben aber eine ausgedehnte Geschäftstätigkeit entfalten. Die vorgeschlagene Regelung soll hier eine deutliche Grenze setzen und klarstellen, in welchem Umfang eine wirtschaftliche Betätigung noch ausgeübt werden darf, damit eine Organisation als beschwerdeberechtigt anerkannt werden oder bleiben kann. Nur wenn die wirtschaftliche Tätigkeit dem ideellen Zweck dient, ist von einer beschwerdeberechtigten Umweltorganisation auszugehen. Dient die wirtschaftliche Tätigkeit aber vorwiegend der Erzielung von Gewinn, so handelt es sich um ein Unternehmen, das sich nicht der ideellen Verbandsbeschwerde soll bedienen können, um damit womöglich seine unternehmerischen Ziele durchzusetzen. Bei einigen heute als beschwerdeberechtigt anerkannten Organisationen könnte die sofortige Umsetzung dieser Bestimmung Probleme verursachen. Es ist deshalb vorgesehen, den Organisationen mit der Übergangsbestimmung (Ziff. III Absatz 3) einen Zeitraum von drei Jahren zur Verfügung zu stellen, innerhalb dessen sie die Gelegenheit haben, ihre Organisationsstruktur an die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen anzupassen.

*Absatz 2.* In der Vergangenheit ist gelegentlich aufgefallen, dass Verbände in Rechtsbereichen Beschwerde geführt haben, die gar nicht den statutarischen Zielen ihrer Organisation entsprachen. Ziel des Verbandsbeschwerderechts ist es aber, die richtige Rechtsanwendung zu gewährleisten und dazu das besondere, spezialisierte Fachwissen und die Erfahrung der betreffenden Umweltverbände zu nutzen. Umweltverbände, die in anderen Bereichen als ihrem eigentlichen Tätigkeitsgebiet Beschwerde führen, können das von ihnen geforderte spezifische Wissen insoweit

aber gar nicht einbringen. Daher will die Kommission die zulässigen Rügen in der Verbandsbeschwerde auf jene Rechtsbereiche beschränken, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand des statutarischen Zwecks der betreffenden Organisation bilden.

*Absatz 3* entspricht dem geltenden Recht (Art. 55 Abs. 2 USG).

*Absatz 4.* Vielfach wurde in der politischen Diskussion die Frage aufgeworfen, nach welchen Regeln eine Organisation den Entscheid fälle, eine Verbandsbeschwerde zu erheben oder nicht. Die Kommission hat eingehend geprüft, ob den Organisationen vorgeschrieben werden soll, ein internes Reglement über ihre Entscheidabläufe bei Verbandsbeschwerden zu erlassen. Da die Organisationsstrukturen der beschwerdeberechtigten Vereine und Stiftungen höchst unterschiedlich sind, verbietet sich für die Kommission aber eine einheitliche gesetzliche Regelung über den organisationsinternen Entscheidungsablauf. Zudem will die Kommission nicht zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die sonst notwendig werdende Prüfung und Genehmigung solcher Reglemente schaffen. Dagegen wird eine materielle Regelung vorgeschlagen. Es wird verlangt, dass der Entscheid über die Beschwerdeerhebung vom obersten Exekutivorgan der beschwerdeführenden Organisation gefällt werden muss. Damit sollen Beschwerdeerhebungen verhindert werden, die auf keiner zureichenden organisationsinternen Willensbildung beruhen.

*Absatz 5.* Eine Auswertung bestehender interner Reglemente der wichtigeren Umweltschutzorganisationen durch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) hat ergeben, dass praktisch alle gesamtschweizerischen Organisationen, die über regionale oder kantonale Unterorganisationen verfügen, diesen in ihrem Regelement das Recht zur Erhebung von Einsprachen übertragen. Keine einheitliche Regelung besteht dagegen bei der Übertragung des Rechts zur Erhebung von Beschwerden. Teilweise ist dazu ein formeller Beschluss eines Organs der gesamtschweizerischen Organisation nötig. Bei einer Organisation genügt es, wenn die kantonale Unterorganisation die Übernahme der Kosten des Beschwerdeverfahrens garantiert, damit die Zustimmung der gesamtschweizerischen Organisation formell als erteilt gilt. Einige der beschwerdeberechtigten Organisationen verfügen nicht über rechtlich selbständige Unterorganisationen, andere nicht über Unterorganisationen nach Kantonen, sondern nach anderen geographischen Kriterien. Wie von Seiten mehrerer Kantone zu hören war, wird von den Behörden in der Regel der Kontakt mit den kantonalen oder überkantonalen Sektionen begrüsst, vor allem wegen der grösseren Vertrautheit dieser Unterorganisation mit den Gegebenheiten vor Ort. Andererseits soll am Prinzip festgehalten werden, dass das Beschwerderecht ein Recht der gesamtschweizerischen Umweltorganisationen darstellt. Mit der vorgeschlagenen Lösung sollen die Organisationen die Möglichkeit erhalten, die Wahrnehmung des Einspracherechts an die mit den örtlichen Gegebenheiten vertrauten rechtlich selbständigen kantonalen oder überkantonalen Unterorganisationen zu delegieren. Soll eine rechtlich selbständige kantonale und überkantonale Unterorganisation für die gesamtschweizerische Organisation auch Beschwerde führen können, bedarf es einer einzelfallweisen Ermächtigung durch die zuständigen Organe der gesamtschweizerischen Organisation. Wichtig ist der Kommission auch, dass nur die Unterorganisationen am Ort des geplanten Vorhabens tätig werden können und dass nicht Unterorganisationen aus Nachbarkantonen kantonsgrenzenübergreifend Beschwerden erheben dürfen.

Eine *Minderheit* (Germann, Epiney, Hess Hans) verlangt von den Verbänden den Nachweis der Nachhaltigkeit ihrer Beschwerde als Eintretensvoraussetzung. Wer das Instrument der Verbandsbeschwerde ergreift, soll den Nachweis erbringen, dass

der durch seine Forderungen erzielbare Nutzen für die Umwelt in einem adäquaten Verhältnis steht zum erzeugten Nachteil (entgangener Nutzen) für die Wirtschaft und Gesellschaft (Abs. 2<sup>bis</sup>). Nach Auffassung der Minderheit sollte eine Organisation, die gegen ein Vorhaben Einsprache erheben will, bereits in der Raumplanungsphase die Frage der Verhältnismässigkeit prüfen. Die drei Elemente Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft sollten gleichgestellt sein. Die Mehrheit der Kommission lehnt diesen Antrag ab mit der Begründung, dass damit gegenüber dem geltenden Recht und dem in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurf ein Systemwechsel vollzogen würde. Heute dient das Beschwerderecht dazu, die Übereinstimmung eines Vorhabens mit den Umweltschutzbestimmungen zu überprüfen. Diese Regelung würde die Umsetzung des Initiativanliegens – Vereinfachung der UVP und Verhinderung von Missbräuchen bei der Ausübung des Verbandsbeschwerderechts – verzögern. Schliesslich würde sich die Frage der Praxisumsetzung einer solchen Bestimmung und der damit einhergehenden allfälligen Sanktionen stellen.

#### *Art. 55a (neu)* Eröffnung der Verfügung

Absatz 1 entspricht dem ersten Satz des geltenden Artikels 55 Absatz 4 USG. Absatz 2 entspricht inhaltlich dem zweiten Satz des geltenden Artikels 55 Absatz 5 USG. Allerdings gilt die Publikationsvorschrift nur dann, wenn es sich um rechtlich vorgeschriebene Einspracheverfahren handelt.

#### *Art. 55b (neu)* Verlust der Beschwerdelegitimation

Der erste Satz von *Absatz 1* entspricht inhaltlich dem zweiten Satz des geltenden Artikels 55 Absatz 4 USG, wobei eine redaktionelle Vereinfachung vorgenommen wurde. Der zweite Satz von Absatz 1 nimmt in redaktionell bereinigter Form die Regelung des geltenden Artikels 55 Absatz 6 USG auf.

*Absatz 2* entspricht inhaltlich dem ersten Satz des geltenden Artikel 55 Absatz 5 USG, aber in redaktionell bereinigter Form, die jetzt deutlicher macht, dass die Rechtsfolge davon abhängt, ob das rechtlich vorgesehene Einspracheverfahren durchgeführt worden ist bzw. ob sich die betreffende Organisation daran beteiligt hat.

*Absatz 3.* Die heutige Regelung, wonach die Organisationen mit dem Vorbringen ihrer Rügen in den meisten Fällen bis zum Baubewilligungsverfahren zuwarten müssen bzw. dürfen, ist sowohl für Bauherren als auch für Organisationen unbefriedigend. Ist schon viel Geld in die Projektierung eines Vorhabens geflossen, lassen sich oft auch kleine Projektänderungen, die zur Sicherstellung der Umweltrechtskonformität notwendig sein können, nur schwierig realisieren. Noch viel gravierender ist es, wenn ein Bauherr im Vertrauen auf raumplanerische Festsetzungen Investitionen getätigt hat und in einem durch eine Organisation angestregten Prozess erfährt, dass die planerischen Vorgaben, die seinem Projekt zugrunde lagen, den umweltrechtlichen Anforderungen gar nicht entsprechen.

Die vorgeschlagene Regelung verpflichtet die Organisationen, sich bereits auf der Stufe der Raumplanung damit auseinanderzusetzen, ob die umweltrechtlichen Anforderungen durch den betreffenden Plan eingehalten werden können. Ist dies nicht der Fall, sollen sie in Fällen, in denen ein Beschwerderecht gegeben ist, sich im frühest möglichen Zeitpunkt an den Verfahren beteiligen müssen und in nach-

gelagerten Verfahren, insbesondere Baubewilligungsverfahren, ihr Beschwerderecht für Rügen, die sie bereits vorher hätten vorbringen können, verlieren.

Das Beschwerderecht ist aufgrund der Praxis des Bundesgerichts (BGE 125 II 18 E. 4 c), cc); 123 II 289 E. 1b) immer dann gegeben, wenn ein Plan, meist ein Nutzungsplan, verfügungsähnlichen Charakter hat, also konkret Rechte und Pflichten von Rechtsunterworfenen gestaltet. Auch die Organisationen sollen dieses Beschwerderecht für die allenfalls notwendige Sicherstellung der richtigen Anwendung des Umweltrechts nutzen können. Die Erfahrungen in Kantonen, die dieses System bereits praktizieren, sind gut, da die nachgelagerten Baubewilligungsverfahren erheblich entlastet werden, ohne dass sich eine Prozessflut auf Planungsstufe entwickelt hätte.

*Absatz 4.* Hat ein Kanton für Nutzungsplanverfahren ohne Verfügungsfunktion einen vollständigen Rechtsmittelzug vorgesehen, so soll nach Auffassung der Kommission auch dort das Prinzip der stufengerechten Beteiligung der Umweltverbände gelten.

*Art. 55c (neu)* Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Organisationen

*Absatz 1.* Die Frage, wie eine zwischen Gesuchsteller und der beschwerdeberechtigter Organisation getroffene Vereinbarung in eine behördliche Verfügung überführt werden kann, bedarf nach Auffassung der Kommission einer besonderen Regelung. Grundsätzlich soll die quasi-behördliche Funktion, die Organisationen in der Vergangenheit in einzelnen Verfahren wahrgenommen haben, unterbunden werden. Öffentliches Recht, und dazu gehört auch das Umweltschutzrecht, soll von den zuständigen Behörden vollzogen werden; sein Vollzug ist nicht dem Belieben der verfahrensbeteiligten Parteien anheimzustellen. Nur die Behörden können die vollständige und richtige Anwendung des gesamten anwendbaren Rechts garantieren und insbesondere die gegebenenfalls notwendig werdenden Interessenabwägungen korrekt vornehmen. Aus diesem Grund können die Ergebnisse der Vereinbarungen zwischen Gesuchsteller und Organisation nur dann in die Verfügung aufgenommen werden, wenn sie bundesrechtskonform sind. Die Überführung der zulässigen Vereinbarungsergebnisse in den behördlichen Entscheid erfolgt gegebenenfalls mit dem Entscheid in der Hauptsache. Unzulässig werden mit der neuen Bestimmung (siehe Abs. 2) alle privatrechtlich vereinbarten Sicherungsmittel für privatrechtlich vereinbarte Auflagen, welche die Behörde nicht in eine behördliche Verfügung überführt hat. Ein Bauherr wird sich somit in Zukunft nur noch an die behördlichen Auflagen halten und bezüglich Bau und Betrieb seiner Anlage nicht auch noch privatrechtlich mit den Organisationen vereinbarte Zusatzaufgaben befolgen müssen.

*Absatz 2.* Der Inhalt privater Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Umweltschutzorganisationen über UVP-pflichtige Vorhaben in strittigen Verfahren ist in einer breiten Öffentlichkeit auf Interesse gestossen, und das Bedürfnis nach einer Regelung, die klärt, welche Vereinbarungen unzulässig sind, ist evident. Unzulässige und als rechtsmissbräuchlich erachtete Zahlungen sollen verhindert werden. Verboten werden sollen nach Auffassung der Kommission grundsätzlich alle Vereinbarungen, mit denen die Verbände eine behördenähnliche Stellung erlangen. Das Verbandsbeschwerderecht überträgt den Organisationen keine behördenähnliche Funktion, sondern dient einzig und allein dazu, mögliche Verletzungen des geltenden Umweltrechts zur Beurteilung durch die zuständige Rechtsmittelbehörde zu bringen. In Kombination mit der Regelung von Absatz 1 entfalten Vereinbarungen, welche privatrechtlich zur Durchsetzung des öffentlichen Rechts abgeschlossen

worden waren, jedoch nicht in die behördliche Verfügung überführt wurden, keine Rechtswirkung. Damit wird ein widerspruchsfreier Rechtsvollzug sichergestellt, der sich an den behördlichen Verfügungen orientiert. Auch die bisher vereinzelt zu beobachtende Praxis, in privatrechtlichen Verträgen zu vereinbaren, dass Bauherren für den Fall, dass sie in Zukunft behördliche Auflagen nicht einhielten, Leistungen an Umweltorganisationen oder deren Projekte erbringen müssen, widerspricht dem Gedanken, dass der Vollzug des Umweltrechts in erster Linie durch die Behörden zu erfolgen hat. Derartige Konventionalstrafen zu Gunsten von Organisationen werden mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision insgesamt unzulässig. Unzulässig sollen auch Vereinbarungen über die Zahlung oder Realisierung von rechtlich nicht vorgesehenen Massnahmen werden bzw. von Massnahmen, die in keinem Zusammenhang mit dem geplanten Vorhaben stehen. Damit wird sichergestellt, dass die Organisationen nicht Forderungen durchsetzen können, für die sich im materiellen Umweltrecht keine Basis findet. Zulässig bleiben hingegen Forderungen und Vereinbarungen betreffend rechtlich vorgesehener Massnahmen, beispielsweise solcher, welche sich auf Artikel 18 Absatz 1<sup>ter</sup> NHG stützen. Schliesslich soll auch die Abgeltung für einen Rechtsmittelverzicht oder ein anderes prozessuales Verhalten durch die Organisation nicht mehr zulässig sein, weil solche Zahlungen dem Zweck des Verbandsbeschwerderechts widersprechen. Diese Bestimmung beschränkt den zulässigen Inhalt privater Vereinbarungen zwischen Bauherren und Organisationen auf das, was dem Zweck des Verbandsbeschwerderechts entspricht, d.h. die Sicherung des richtigen Vollzugs des geltenden Umweltrechts durch die zuständige Behörde. Privatrechtliche Vereinbarungen bezüglich der Übernahme von Gerichts-, Anwalts- und Expertisekosten, soweit sich diese im üblichen Rahmen bewegen, bleiben weiterhin zulässig.

*Absatz 3.* Projekte sollen nicht aufgrund von rechtsmissbräuchlichem Verhalten von Organisationen verhindert oder in ihrer Realisierung behindert werden können. Die Definition des Rechtsmissbrauchs ergibt sich aus der reichhaltigen Literatur und Praxis zu Artikel 2 ZGB (SR 210). Zu denken ist etwa an die Konstellation, dass ein Verband grundsätzlich sein Einverständnis zu einem Vorhaben erklärt und dann in einem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren gegen das Projekt aus Gründen Beschwerde erhebt, die er bereits vorher hätte vorbringen können. Der Bauherr soll auch die Möglichkeit erhalten, sich vor ungerechtfertigten Forderungen von Organisationen zu schützen. Zu denken ist hier insbesondere an den Fall, dass eine Organisation unzulässige Forderungen stellt, der Bauherr auf diese Forderungen nicht eintritt und die Organisation daraufhin eine Verbandsbeschwerde ergreift. Die begründete Furcht vor den in solchen Konstellationen unausweichlichen Projektverzögerungen veranlasst unter der Herrschaft des geltenden Rechts immer wieder Bauherren dazu, auf Forderungen einzutreten, die sich nicht auf das geltende Recht abstützen lassen oder die in keinem Zusammenhang mit dem geplanten Vorhaben stehen. Die von der Kommission vorgeschlagene Regelung erlaubt dem Bauherrn, vor der Rechtsmittelbehörde darzulegen, dass ihm die Organisation vor Eröffnung der Verfügung oder während des Rechtsmittelverfahrens unzulässige Forderungen im Sinne von Absatz 2 gestellt hat. Stellt die Rechtsmittelbehörde ein solches verpönte Verhalten der Organisation fest, tritt sie auf deren Beschwerde nicht ein. Dies führt in den betreffenden Fällen zu einer erheblichen Verfahrensbeschleunigung und vermindert die Gefahr von Verzögerungen der Projektrealisierung durch unzulässige Forderungen. Zudem wird sichergestellt, dass Bauherren nicht aus Furcht vor Verzögerungen Forderungen erfüllen, für die keine umweltrechtliche Basis vorhanden ist. Hat aber eine Organisation vor der Einreichung ihrer Beschwerde zulässige



Forderungen gestellt und sind diese vom Bauherrn abgelehnt worden, muss die Verbandsbeschwerde weiterhin materiell beurteilt werden.

Eine *Minderheit* (Berset, Béguelin, Marty Dick) verlangt, dass die Rechtsmittelbehörde nur dann auf die Beschwerde nicht eintritt, wenn sie rechtmisbräuchlich ist. Enthält die Vereinbarung unzulässige Klauseln im Sinne von Absatz 2, so sollen diese nach Meinung der Minderheit nichtig sein. Die Minderheit vertritt die Auffassung, die Rechtsmittelbehörde könne den Eintretensentscheid nur aufgrund einer materiellen Beurteilung der Hauptsache fällen, weil nur eine materielle Prüfung des Vorhabens die Feststellung erlaube, ob eine Forderung unzulässig sei. Die Minderheit sieht im übrigen keine Sanktion vor für den Fall, dass eine beschwerdeführende Organisation ihm Vorfeld der Beschwerde unzulässige Forderungen gestellt hat, die vom Gesuchsteller abgewiesen wurden.

#### *Art. 55 d (neu)* Vorzeitiger Baubeginn

Dass mit dem Bau eines Vorhabens erst begonnen werden darf, wenn eine vollständige und rechtskräftige Bewilligung samt allen Nebenaufgaben vorliegt, schafft in der Praxis einen erheblichen zeitlichen Druck auf die Bauherren und zwingt sie in Verhandlungen oft zu Zugeständnissen, die weit über das hinausgehen, was dem Schutzgedanken des Gesetzes noch entspricht. Wird eine Beschwerde erhoben, kann heute ein Projekt allein dadurch auf Jahre blockiert werden, dass ein Verfahren über Auflagen geführt wird, die allenfalls erst im Zeitpunkt des Betriebsbeginns relevant werden könnten. Die entsprechenden Verzögerungen verursachen einen enormen volkswirtschaftlichen Schaden. Die Ermöglichung eines vorzeitigen Baubeginns soweit der Ausgang des Verfahrens die entsprechenden Arbeiten nicht beeinflussen kann, entschärft diese Problematik beim Vorliegen von Verbandsbeschwerden. Insoweit das gleiche Prinzip auch auf die Beschwerden Privater angewendet werden sollte, wäre die Anpassung der betreffenden verfahrensrechtlichen Bestimmungen notwendig.

Eine *Minderheit* (Epiney, Schweiger, Hess Hans) möchte in einem Absatz 2 die aufschiebende Wirkung bei allen Vorhaben entziehen, die von der zuständigen Behörde als im öffentlichen Interesse liegend bezeichnet worden sind. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung soll allerdings in jenen Fällen unmöglich sein, in denen das betreffende Vorhaben ein Objekt tangiert, das in einem Bundesinventar als Objekt nationaler Bedeutung eingetragen ist, sofern der Kanton das betreffende Bundesinventar für sein Kantonsgebiet zugelassen hat. Die Minderheit möchte damit dem Umstand Rechnung tragen, dass ein Entscheid, ob ein Vorhaben im öffentlichen Interesse liegt, möglicherweise von einem kantonalen Parlament getroffen wurde und dem - obligatorischen oder fakultativen - Referendum unterstellt war. Sie empfindet es als stossend, dass private Organisationen gegen Entscheide demokratisch gewählter Behörden Einsprache erheben können. Die Mehrheit der Kommission lehnt diesen Antrag ab, der in der Vernehmlassung von allen Kantonen ausser VS sowie von den meisten Parteien (ausser der FDP, der LPS und der SVP) und der Mehrheit der weiteren interessierten Kreise abgelehnt wurde. Ihrer Meinung nach würde diese Regelung die Verfahren in die Länge ziehen, Ungleichbehandlungen zwischen Verbandsbeschwerden und Beschwerden von Privaten mit sich bringen und zu verschiedenen Schwierigkeiten führen, da die Gerichte trotz der Erklärung des öffentlichen Interesses und der Aufhebung der aufschiebenden Wirkung die Beschwerde noch materiell beurteilen müssten. Diese Bestimmung liefe in Wirk-

lichkeit darauf hinaus, den Organisationen bei Vorhaben, die als im öffentlichen Interesse liegend erklärt wurden, das Beschwerderecht zu entziehen.

#### *Art. 55e (neu)*      Verfahrenskosten

Nach der Praxis des Bundesgerichts werden den beschwerdeberechtigten Organisationen im Falle des Unterliegens keine Gerichtskosten auferlegt (BGE 123 II 357; vgl. auch die Urteile in Umweltrecht für die Praxis 1993 S. 189 E. 9, 1991 S. 337 E. 5 und 436 E. 5); hingegen werden sie gegebenenfalls zur Leistung einer Parteischädigung verpflichtet. Das geltende Recht schliesst eine gegenteilige Praxis nicht aus. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit gibt es keinen Grund dafür, Organisationen anders zu behandeln als Einzelpersonen; sie müssen also im Falle des Unterliegens die Gerichtskosten und auch die Parteikosten zahlen. Es geht hier nicht darum, die Organisationen davon abzubringen, Beschwerden zu führen, vielmehr können in gewissem Masse Beschwerden, die keine Aussicht auf Erfolg haben, verhindert werden. Um diese Praxis des Bundesgerichts zu unterbinden, soll ausdrücklich festgelegt werden, dass die Verbände bei der Beschwerdeführung im Falle des Unterliegens kostenpflichtig werden. Die Kommission beschränkt sich auf die Regelung auf Bundesstufe und verzichtet damit auf einen Eingriff in die kantonale Autonomie. Eine Regelung des Kostenvorschusses ist nicht notwendig, da sich dieser nach den allgemeinen Regelungen richtet.

Eine *Minderheit* (Berset, Béguelin) will dem Bundesgericht weiterhin die Möglichkeit erhalten, an seiner Praxis festzuhalten. In Anbetracht dessen, dass beschwerdeberechtigte Organisationen einen ideellen Zweck verfolgen und mit Ausübung ihrer Beschwerdetätigkeit ein öffentliches Interesse wahrnehmen müssen, befürchtet sie, dass einige dieser Organisationen durch die automatische Auferlegung der Kosten aus finanziellen Gründen von einer umweltrechtlich an sich gebotenen Beschwerdeführung absehen könnten.

Eine weitere *Minderheit* (Pfisterer Thomas, Schweiger) möchte in einem Absatz 2 festlegen, dass die beschwerdebefugten Organisationen angemessen an den Verfahrenskosten beteiligt werden, wenn die Behörde nach Bundes- oder kantonalem Recht vor dem Erlass der Verfügung oder des Nutzungsplanes ein Einigungsverfahren anordnet und sich die Organisationen nicht beteiligen. Wie bereits im Vorentwurf vom 9. Dezember 2004 lehnt die Kommissionsmehrheit generell ab, das Einigungsverfahren im USG und im NHG zu regeln. Sie befürchtet, dass solche Verfahren zu einer zusätzlichen Verfahrensverzögerung führen.

### **3. Abschnitt: Verbandsbeschwerde gegen Bewilligungen von Organismen**

#### *Art. 55f (neu)*

Das per 1. Januar 2004 mit dem Gentechnikgesetz<sup>12</sup> neugeschaffene Verbandsbeschwerderecht gegen das Inverkehrbringen pathogener Organismen wird von der vorliegenden Revision nicht betroffen. Die entsprechenden Bestimmungen aus dem bisher geltenden Artikel 55 Absatz 1 USG müssen deshalb in einen eigenen Artikel überführt werden.

<sup>12</sup> SR 814.91

## 3.2 Änderung bisherigen Rechts

### 3.2.1 Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966

Der Kommentar zu den Änderungen des geltenden Artikels 55 USG gilt analog für die entsprechenden Änderungen in Artikel 12–12b NHG. Auch hier wurden nebst den inhaltlichen auch strukturelle und redaktionelle Änderungen vorgenommen.

#### *Art. 12* Beschwerderecht der Gemeinden und der Organisationen 1. Beschwerdeberechtigung

*Absatz 1* entspricht inhaltlich bezüglich des Beschwerderechts der Gemeinden dem bestehenden Artikel 12 Absatz 1 NHG. Bezüglich des Beschwerderechts der Organisationen entspricht er der Formulierung des neu vorgeschlagenen Artikel 55 Absatz 1 USG. Der geltende Artikel 12 Absatz 3 NHG kann gestrichen werden, weil das Beschwerderecht nach dem neuen Artikel 12 Absatz 1 NHG eine vollständige Parteistellung im Sinne des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren einräumt, was regelmässig auch das Recht zur Erhebung von Einsprachen mit einschliesst. Des Weiteren sieht der vorgeschlagene Artikel 12c Absatz 2 vor, dass Organisationen und Gemeinden an Einspracheverfahren, die nach bundes- oder kantonalem Recht vorgesehen sind, teilnehmen müssen, wenn sie Beschwerde erheben wollen. Zu den bundesrechtlichen Einspracheverfahren gehören auch jene nach Artikel 35 ff. des Enteignungsgesetzes<sup>13</sup>.

*Absatz 2* entspricht dem neu vorgeschlagenen Artikel 55 Absatz 2 USG. *Absatz 3* entspricht dem geltenden Artikel 12 Absatz 2 NHG. *Absatz 4* entspricht dem neu vorgeschlagenen Artikel 55 Absatz 4 USG. *Absatz 5* entspricht dem neu vorgeschlagenen Artikel 55 Absatz 5 USG.

#### *Art. 12a* 2. Unzulässige Beschwerden gegen den Entscheid über die Gewährung eines Bundesbeitrages

Diese Bestimmung übernimmt Absatz 4 des heutigen Artikels 12 NHG. Hingegen ist der geltende Artikel 12 Absatz 5 NHG aufgrund von Artikel 2 Absatz 2 NHG in Verbindung mit dem beantragten Artikel 12 Absatz 1 NHG überflüssig geworden.

#### *Art. 12b* 3. Eröffnung der Verfügung

Der neue Artikel 12b nimmt die Regelungen der geltenden Artikel 12a Absatz 1 und 2 NHG wieder auf, allerdings in der redaktionellen Formulierung des Artikels 55a USG. Der entsprechende Kommentar gilt analog für diese Bestimmung.

#### *Art. 12c (neu)* 4. Verlust der Beschwerdelegitimation

*Absatz 1* entspricht dem Absatz 3 des geltenden Artikels 12a NHG. *Absatz 2* entspricht inhaltlich dem ersten Satz des geltenden Artikels 12a Absatz 2 NHG, wobei eine redaktionelle Vereinfachung vorgenommen wurde. Die *Absätze 3 und 4* sind neu. Der Kommentar zu Artikel 55b USG gilt analog für diese Bestimmung.

*Art. 12d (neu)* 5. Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Organisationen  
Der Kommentar zu Artikel 55c USG gilt analog für diese Bestimmung.

*Art. 12e (neu)* 6. Vorzeitiger Baubeginn  
Der Kommentar zu Artikel 55d USG gilt analog für diese Bestimmung.

*Art. 12f (neu)* 7. Verfahrenskosten  
Der Kommentar zu Artikel 55e USG gilt analog für diese Bestimmung.

*Art. 12g (neu)* Beschwerderecht der Kantone und des zuständigen Bundesamtes  
Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 12b NHG.

### **3.2.2 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979<sup>14</sup>**

*Art. 10 Abs. 2*

Viele wesentliche Vorgaben, die für ein Projekt relevant werden können, ergeben sich aus der Richtplanung. Zu denken ist etwa an die Verkehrserschliessung von publikumsintensiven Einrichtungen. Die Beteiligung der Organisationen an der Richtplanung ist ein Beitrag zur stufengerechten Berücksichtigung der Umweltanliegen in der Raumplanung. Oft scheitern heute Projekte, bei denen sich erst auf der Stufe Baubewilligung herausstellt, dass zum Beispiel die Erschliessung nicht ausreicht. In dieser Verfahrensstufe sind für den Bauherrn aber schon erhebliche Projektierungskosten angefallen, die er gegebenenfalls abschreiben muss. Der dadurch entstehende volkswirtschaftliche Schaden soll weitestgehend vermindert werden. Nur die stufengerechte Berücksichtigung der umweltrechtlichen Vorgaben auf jeder Planungsstufe wird verhindern, dass Projekte scheitern, weil korrekte planerische Vorgaben fehlen.

## **4 Auswirkungen**

### **4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf Bund und Kantone. Auf die Volkswirtschaft werden durch die Verhinderung von Verfahrensverzögerungen positive, allerdings nicht genau bezifferbare Auswirkungen erwartet.

<sup>14</sup> SR 700

## **4.2 Vollzugstauglichkeit**

Die Gesetzesrevision schafft keine neuen Vollzugsbehörden und belastet die bestehenden Vollzugsbehörden nur marginal mit neuen Aufgaben. Insofern sich die Bestimmungen direkt (z.B. Art. 55 Abs. 1 USG, Art. 55c Abs. 3 USG) oder indirekt (z.B. Art. 55c Abs. 2 USG) an die Rechtsmittelbehörden richten, dienen sie zur Klärung der Verfahrensrechte und zur Beschleunigung der Verfahren. Durch Sicherung der Umweltrechtskonformität raumplanerischer Festsetzungen trägt sie zudem dazu bei, die Rechtssicherheit bei der Realisierung von Projekten zu erhöhen.

## **4.3 Andere Auswirkungen**

Die Revision soll insbesondere dazu beitragen, die erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden, die sich und durch mit materiellen Umweltschutzinteressen nicht zu rechtfertigende Projektverzögerungen aufgrund des bisher geltenden Rechts ergeben, zu vermindern. Sie wird damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes stärken.

## **5 Verhältnis zum europäischen Recht**

Die UVP ist seit 1985 im europäischen Recht verankert. Gemäss der Richtlinie 85/337/EWG haben die Mitgliedstaaten die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, damit Projekten, bei denen insbesondere in Bezug auf ihr Wesen, ihre Grösse oder ihr Standort mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, erst die Genehmigung erteilt wird, nachdem die Umweltauswirkungen dieser Projekte beurteilt wurden. Die Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme sieht vor, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden. Die Mitgliedstaaten hatten bis zum 21. Juni 2004 Zeit, ihre nationalen Rechtsvorschriften an diese Richtlinie anzupassen.

Das Verbandsbeschwerderecht ist auch in diversen Staaten Europas gesetzlich geregelt. Die Europäische Union hat das Aarhus-Übereinkommen unterzeichnet (siehe Ziff. 2.2) und im Rahmen seiner Ratifikation Richtlinien erlassen. Mit der Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen wird einerseits das Ziel verfolgt, das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen und praktischen Vorkehrungen für die Ausübung dieses Rechts festzulegen. Andererseits sollen Umweltinformationen von Ämtern wegen zunehmend öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden, wobei die Verwendung moderner Kommunikationsmittel zu fördern ist. Die Mitgliedstaaten müssen die gerichtliche Überprüfung des Zugangs zu diesen Informationen sicherstellen. Die Frist für die Anpassung der nationalen Gesetzgebung wurde auf den 14. Februar 2005 festgesetzt.

Gemäss der Richtlinie 2003/35/EG, die Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme vorsieht, müssen die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicherstellen, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die

ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht haben. Dieses Recht können insbesondere Nichtregierungsorganisationen, z.B. Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, geltend machen (Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie 2003/35/EG). Die Frist für die Anpassung der nationalen Gesetzgebungen wurde auf den 25. Juni 2005 festgelegt.

## **6                      Verfassungsgrundlagen**

Die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung im Sinne des vorliegenden Vorentwurfs ergibt sich aus den Artikeln 74 (Umweltschutz), 78 (Natur- und Heimatschutz) und 120 (Gentechnologie im Ausserhumanbereich) der Bundesverfassung<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> SR 101