

02.436

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

**Vorentwurf und erläuternder Bericht der Kommission für
Rechtsfragen des Ständerates**

vom 9. Dezember 2004

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 Anlagen und deren Schwellenwerte sind periodisch nach einschränkenden, gesetzlich verankerten Kriterien zu überprüfen. 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 leitenden Organ 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 der Gesuchsteller nachweisen kann, dass die Organisation Forderungen für unzulässige Leistungen gestellt hat.

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 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen beantragte sie, der Initiative Folge zu geben. In ihren Erwägungen stellte die Kommission klar, dass sie mit ihrem Antrag, der Parlamentarischen Initiative Folge zu geben, weder die Umweltverträglichkeitsprüfung noch das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen abschaffen wollte. Ihrer Meinung nach war es jedoch an der Zeit, dass das Parlament die ganze Problematik, insbesondere die Verfahrensabläufe sowie den Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfungen und des Verbandsbeschwerderechts, eingehend überprüft. Auch war sie der Ansicht, dass die Verfahren, die oft mit hohen Kosten verbunden sind und Bauvorhaben verzögern, geklärt, besser koordiniert und vereinfacht werden müssen. Das Parlament sei bis dahin diesen heiklen Fragen nur allzu oft ausgewichen. Nach Auffassung der Kommission geht es jedoch nicht um eine Revision des materiellen Umweltrechts, sondern vielmehr darum, dessen Vollzug im Hinblick auf eine Verfahrensbeschleunigung neu zu definieren. Verbesserungen auf diesem Gebiet würden allen beteiligten Parteien dienen und nähmen all jenen den Wind aus den Segeln, die heute die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts anstreben.

Am 18. Juni 2003 hat der Ständerat der Initiative ohne Gegenstimme Folge gegeben. Einige Ratsmitglieder wiesen allerdings darauf hin, dass sie zwar mit der Überprüfung der Verfahren einverstanden sind, nicht aber hinter einer neuen Regelung, wie sie der Initiant vorschlägt, stehen. (AB S vom 18. Juni 2003).

Gestützt auf Artikel 21^{quater} Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG)¹ hat der Ständerat die Kommission für Rechtsfragen beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten.

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 (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 von Hans Fehr zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechtes (99.442) nicht Folge zu geben. Auch hat der Nationalrat mit 64 zu 61 Stimmen eine Motion von Christian Speck abgelehnt (98.3300). 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 Geschuesteller und für beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen geschaffen werden kann. Am 11. Dezember 2003 sprach sich der Nationalrat erneut gegen die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechtes aus, indem er einer entsprechenden Initiative von Nationalrat Jakob Freund (02.441) keine Folge gab (96 zu 80 Stimmen). Am 19. März 2004 hat Nationalrat Ernst Schibli eine Parlamentarische Initiative eingereicht (04.421), mit welcher erneut das gleiche Ziel verfolgt wird. Diese Initiative ist derzeit in der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) hängig.

Die im Frühling 2004 eingeleiteten Rekurse gegen das Stadionprojekt Hardturm in Zürich und ein Bauvorhaben der Firma IKEA hatten mehrere parlamentarische

¹ SR 171.11; vgl. Art. 173 Ziff. 3 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)

Vorstösse² zur Folge. Im Rahmen einer dringlichen Interpellation der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (04.3450. Deblockierung der Wirtschaft) wurde das Thema des Verbandsbeschwerderecht der Umweltschutzorganisationen am 6. Oktober 2004 im Nationalrat thematisiert.

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). In seiner Antwort auf die Motion Hofmann (00.3476) fasst der Bundesrat die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation wie folgt zusammen:

- Die Beschwerden von Umweltschutzorganisationen machen nur einen kleinen Teil aller Beschwerden in Verwaltungssachen aus (beim Bundesgericht nur rund 1,4 Prozent). Sie werden merklich (d.h. rund drei- bis fünfmal) häufiger gutgeheissen als die übrigen Beschwerden, so z.B. beim Bundesgericht 63 Prozent der Verbandsbeschwerden gegenüber 18 Prozent der übrigen Beschwerden. Die Organisationen üben ihr Beschwerderecht somit sehr zurückhaltend und nur subsidiär aus.
- Das Verbandsbeschwerderecht ist eine sehr geeignete und gleichzeitig kostengünstige Massnahme zur Unterstützung eines wirksamen Vollzugs des Umweltrechts. Würde es aufgehoben, müsste zur Sicherstellung eines gleich wirksamen Vollzuges die staatliche Vollzugaufsicht verstärkt werden, was gesamthaft teurer zu stehen käme als die geltende Lösung.
- Andere Staaten verfügen über vergleichbare Regelungen des Verbandsbeschwerderechtes.
- Die Untersuchung von konkreten Entscheidungsverfahren hat gezeigt, dass auch bei ökologisch heiklen Projekten durch frühzeitige Information und Einbezug der Umweltschutzorganisationen sowie durch ein professionelles Projektmanagement Verfahrensverzögerungen verhindert werden können (z. B. Reststoffdeponie Oulens und Golfplatz Lavaux).

- 2 04.3236 Mo. Fraktion der SVP. Beiträge an NGO. Offenlegungspflicht
04.3237 Ip. Fraktion der SVP. Beiträge des Bundes an beschwerdeberechtigte Organisationen
04.3244 Ip. Zuppiger. Missbräuche im Verbandsbeschwerderecht
04.3270 Ip. Freisinnig-demokratische Fraktion. Massnahmen gegen Auswüchse des Verbandsbeschwerderechts
04.3285 Mo. Wehrli. KMU-Politik konkret Nr. 3. Effizienzsteigerung im Baurekursverfahren
04.3328 Mo. Sozialdemokratische Fraktion. Genehmigungsbedürftigkeit von Vereinbarungen in Verwaltungsverfahren
04.3333 Mo. Sozialdemokratische Fraktion. Aufschiebende Wirkung von Beschwerden im Verwaltungsverfahren

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 Anliegens 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 Bewilligungsverfahren 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 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. Diese 14 Empfehlungen behandeln die Voraussetzungen und Vorbereitungen für Verhandlungen sowie deren Ablauf, die rechtlichen Grundlagen, Verhaltensregeln und Anforderungen an die Beteiligten. 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 in sieben Sitzungen behandelt (12. Februar, 22. April, 21./22. Juni, 23. August, 18./19. Oktober, 15. November und 9. Dezember 2004). In ihrer Sitzung vom April hat sie ein Hearing durchgeführt, bei welchem Vertreter der kantonalen Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzbehörden, der Wirtschaftskreise sowie von Umweltschutzorganisationen angehört wurden. Damit die Kommission sich eine genauere Vorstellung über die im Zusammenhang mit den Beschwerden von Umweltschutzorganisationen getroffenen finanziellen Vereinbarungen machen kann, hat sie bei diesen Organisationen eine Umfrage durchgeführt (vgl. Ziff. 2.3 unten). Ferner hat die Kommission regelmässig die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) informiert und von ihr einen Mitbericht eingeholt. Die Vorschläge der UREK-S sind in den beiliegenden Vorentwurf, den die Kommission mit 7 Stimmen ohne Gegenstimme bei zwei Enthaltungen angenommen hat, aufgenommen worden.

Die Kommission wurde gemäss Artikel 21^{quater} 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 Art. 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 bis 8 beschreiben, wie dabei vorzugehen ist.

Das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen ist seit 1966 im NHG (Art. 12) sowie seit 1985 im USG (Art. 55) geregelt.

Art. 12 Abs. 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.“

Art. 55 Abs. 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 Art. 3 der Verordnung vom 27. Juni 1990 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.

Art. 14 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 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 vom 16. April 1993 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 können³.

³ s. Botschaft vom 31.10.1979 betreffend ein Umweltschutzgesetz, BBl 1979 III 824 f.

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 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

Ergebnisse der Umfrage bei den Umweltschutzorganisationen über allfällige finanzielle Vereinbarungen im Zusammenhang mit Beschwerdeverfahren

Die Kommission hat die 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 haben 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)⁴ regelmässige 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.

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 Kap. 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 zuverlässige Informationen zu den eingelegten Beschwerden gibt es nicht. 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 Konventionsstrafen annehmen.

2.5 Die Verbesserungsvorschläge

Die Kommission schlägt verschiedene Massnahmen zur Verbesserung des geltenden Rechts vor. Der Vorentwurf 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.

⁴ 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.

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 entscheiderelevanten Fakten zur Verfügung stellt.
- Die Liste der UVP-pflichtigen Anlagen und deren Schwellenwerte sind periodisch zu überprüfen. Die Kriterien 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 Entscheiden 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 müssten aufgrund eines ideellen Zwecks aktiv werden, wobei allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten der Erreichung dieser ideellen Zwecke dienen müssen. Hier sieht die Kommission vor, den heutigen Organisationen eine Übergangszeit einzuräumen, innerhalb der sie sich dem neuen Recht anpassen können. Das geltende Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG; SR 451) 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 der gesamtschweizerischen Organisation zusteht. Diese kann allerdings ihre Unterorganisationen dazu ermächtigen, sofern der betroffene Kanton dies nicht ausschliesst.
- 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 der Gesuchsteller nachweisen kann, dass 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 vom Ausgang des Verfahrens nicht beeinflusst werden kann.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die Kommission beantragt hauptsächlich Änderungen der Artikel 9 und 55 USG sowie der Artikel 12 und 12a NHG. Nach der Vernehmlassung wird sie die Gesetzgebungssystematik gründlich überprüfen.

3.1

Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983

Art. 9

Gemäss *Abs. 1* sollen diejenigen Anlagen der UVP-Pflicht unterstellt werden, welche die Umwelt erheblich belasten können. Der Bundesrat hat die Anlagen, von denen potentiell eine erhebliche Umweltbelastung ausgehen könnte, im Anhang zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011; UVPV) abschliessend bezeichnet. Der Katalog des Verordnungsanhangs nennt insgesamt 73 Anlagentypen, die zum Teil das Kriterium der „erheblichen Umweltbelastung“ nur erfüllen, wenn sie eine bestimmte Mindestgrösse (Schwellenwert) aufweisen.

Der neue *Abs. 1^{bis}* trägt dem Anliegen der Kommission Rechnung, das abstrakte Grundsatzkriterium „erhebliche Belastung“ für die UVP-Pflicht zu konkretisieren. Die gewählte Formulierung schränkt die UVP-Pflicht auf diejenigen Anlagen ein, die so starke Umweltauswirkungen haben, dass sie die Umweltschutzgesetzgebung nur mit spezifischen, 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.

Nach dem neuen *Abs. 1^{ter}* sind die Anlageliste und die Schwellenwerte 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 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. 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 Mehrheit der Kommission will aber, dass die zuständige parlamentarische Kommission sich zum Verordnungsentwurf gemäss Art. 151 ParlG (RS 171.10) äussert. Eine *Minderheit* (4 Stimmen) vertritt die Haltung, dass die UVP-pflichtigen Anlagen in Zukunft durch das Parlament festgelegt und aktualisiert werden sollen. Die Liste der UVP-pflichtigen Anlagen ist besonders wichtig, da sie bestimmt, in welchen Fällen eine Beschwerde gemäss Art. 55 ff zulässig ist.

Abs. 2. Eine Minderheit der Kommission (3 Stimmen) beantragt, im Einleitungssatz dieses Absatzes zu präzisieren, dass der Bericht Angaben enthält, die zur Prüfung des Vorhabens *zwingend* nötig sind; sie will damit dem Willen des Gesetzgebers, keine unnützen Berichte zu erstellen, Nachdruck verschaffen. Die Mehrheit der Kommission lehnt diese Präzisierung ab, da es ihrer Meinung nach schwierig ist, zwischen « nötig » und « zwingend nötig » Angaben zu unterscheiden.

Die Kommission schlägt vor, *Abs. 2 Bst. d* aufzuheben. 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 Missbrauchspotential. Mit der Aufhebung von *Bst. d* 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 seien. Eine *Minderheit* (5 Stimmen) sieht eine Integration der Verhältnismässigkeitsklausel in Bst. 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.

Abs. 3^{bis} 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 Art. 9 Abs. 2 USG. 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 Abs. 3^{bis} nimmt die Grundanliegen des Initianten 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 Verordnungs-Fassung 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 Art. 9 Abs. 2 USG enthält, welche die Behörden zur Prüfung der Umweltrechtskonformität eines Vorhabens benötigen.

Die Kommission beantragt, *Abs. 4* aufzuheben wie von der parlamentarischen Initiative verlangt. 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).

3. Kapitel: Verfahren

Die neuen Bestimmungen betreffend das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen erfordern eine Neugliederung des Kapitels 3 in Abschnitte. Der 1. Abschnitt (Rechtspflege) enthält Art. 54, der 2. Abschnitt (Verbandsbeschwerde bei Anlagen) umfasst die Artikel 55 und 55a bis 55c. Art 55d bildet den 3. Abschnitt (Verbandsbeschwerde gegen Bewilligungen von Organismen) und die Artikel 56 bis 59 werden im 4. Abschnitt zusammengefasst (Behörden- und Gemeindebeschwerde, Enteignung, Kosten von Sicherungs- und Behebungsmassnahmen).

Art. 55 Beschwerdeberechtigte Organisationen

Abs. 1

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 in USG und NHG ist allerdings unterschiedlich. So wird heute im USG das Erfordernis des ideellen Verbandszwecks nicht ausdrücklich erwähnt. Diese Unterschiede werden aus Gründen der Klarheit beseitigt.

Vermehrt 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 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 bedienen soll, um 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 Abs. 3) einen Zeitraum von drei Jahren zur Verfügung zu stellen, innerhalb dessen sie die Gelegenheit haben, ihre Organisationsstruktur an die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen anzupassen.

Abs. 2 und 3

Diese Bestimmungen entsprechen dem geltenden Recht.

Abs. 4

Vielfach wurde in der politischen Diskussion die Frage aufgeworfen, nach welchen Regeln eine Organisation den Entscheid fälle, eine Verbandsbeschwerde zu erheben. 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 Prüfung und Genehmigung solcher

Reglemente schaffen. Dagegen wird eine materielle Regelung vorgeschlagen. Neu wird verlangt, dass der Entscheid über die Beschwerdeerhebung vom leitenden Organ der beschwerdeführenden Organisation gefällt werden muss. Damit sollen Beschwerdeerhebungen verhindert werden, die auf keiner zureichenden organisationsinternen Willensbildung beruhen.

Abs. 5

Eine Auswertung bereits bestehender interner Reglemente der wichtigeren Umweltschutzorganisationen durch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) hatte 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 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 Beschwerderechts an die mit den örtlichen Gegebenheiten vertrauten kantonalen oder überkantonalen Unterorganisationen zu delegieren, allerdings unter dem Vorbehalt, dass der Kanton in seinem kantonalen Recht nicht vorschreibt, dass einzig die gesamtschweizerische Organisation tätig werden darf. 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.

Art. 55a Eröffnung der Verfügung und Eintritt in das Verfahren

Die *Absätze 1 und 2* entsprechen dem geltenden Art. 55 Abs. 4 und 5.

Abs. 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, 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 dort, wo ein Beschwerderecht gegeben ist, sich im frühest möglichen Zeitpunkt an den Verfahren beteiligen müssen und in nachgelagerten 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, verfügungähnlichen 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.

Abs. 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.

Abs. 5 entspricht dem geltenden Art. 55 Abs. 6.

Art. 55b Einigung zwischen Gesuchsteller und Organisationen

Abs. 1

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. Unzulässig werden mit der neuen Bestimmung 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 müssen und bezüglich Bau und Betrieb seiner Anlage nicht auch noch privatrechtlich mit den Organisationen vereinbarte Zusatzauflagen einhalten müssen. Unzulässig sollen auch Forderungen nach 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. Konventionalstrafen werden somit unzulässig. Zulässig bleiben hingegen Forderungen nach rechtlich vorgesehenen Ersatzmassnahmen, namentlich solchen, welche sich auf Art. 18 Abs. 1ter NHG stützen. Schliesslich soll auch die Abgeltung für einen Rechtsmittelverzicht durch die Organisation oder ein anderes prozessuales Verhalten durch die Organisation nicht mehr zulässig sein, weil solche Zahlungen dem Zweck des Verbandsbeschwerderechts widersprechen. Weiterhin zulässig bleiben privatrechtliche Vereinbarungen bezüglich der Übernahme von Gerichts-, Anwalts- und Expertisekosten, soweit sich diese im üblichen Rahmen bewegen.

Eine Minderheit (2 Stimmen) will Absatz 1 Buchstabe b streichen. Sie fürchtet eine Überlastung der Rechtsmittelinstanzen durch das Verbot der Zahlung oder Realisierung von rechtlich nicht vorgesehenen Massnahmen und ausserordentlichen Streit darüber, welche Massnahmen rechtlich vorgesehen sind, bzw. mit dem Projekt in Zusammenhang stehen und welche nicht.

Abs. 2

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 Art. 2 ZGB. 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 gegen ungerechtfertigte Forderungen von Organisationen zur Wehr zu setzen. Kann er vor der Rechtsmittelbehörde den Nachweis erbringen, dass die Organisation von ihm vor Eröffnung der Verfügung oder während des Rechtsmittelverfahrens unzulässige Forderungen im Sinne von Abs. 1 gestellt hat, wird auf die Beschwerde der Organisation nicht eingetreten.

Eine *Minderheit* (2 Stimmen) verlangt die Streichung dieser Bestimmung. Sie macht geltend, er sei nicht justiziabel, da die Rechtsmittelbehörde den Eintretensentscheid nur aufgrund einer materiellen Beurteilung der Hauptsache fällen könne.

Die Kommission hat einen Antrag abgelehnt, wonach das Einigungsverfahren im USG und im NHG zu regeln ist. Sie befürchtet, dass solche Einigungsverfahren zu einer zusätzlichen Verfahrensverzögerung führen. Der Verhandlungsweg steht immer offen, auch wenn er im Gesetz nicht ausdrücklich verankert ist. Eine Minderheit (3 Stimmen) will in einem Absatz 2^{bis} nicht die Rechtsgrundlage für ein neues Einigungsverfahren schaffen, sondern nur in jenen Fällen, in denen ein Einigungsverfahren ohnehin vorgesehen ist, sei es nach dem neuen Art. 33b VwVG (RS 172.021)⁵, sei es nach kantonalem Verfahrensrecht, den Grundsatz verankern, dass sich die Organisationen an einem solchen Einigungsverfahren beteiligen müssen, ansonsten sie ihr Beschwerderecht für allfällige nachfolgende Verfahren oder Verfahrensschritte verlieren. Es handelt sich bei dieser Bestimmung insofern um eine Weiterführung der in Art. 55a Abs. 2 bis 4 verankerten Grundsätze.

⁵ Wurde im Rahmen der hängigen Beratungen betreffend die Totalrevision der Bundesrechtspflege von beiden Räten angenommen (AB 2003 S 870f.; AB 2004 N 1650)

Abs. 3

Die Frage, wie eine zwischen dem Gesuchsteller und der beschwerdeberechtigten Organisation getroffene Vereinbarung in eine behördliche Verfügung überführt wird, bedarf nach Auffassung der Kommission einer besonderen Regelung. Grundsätzlich soll damit 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 und sein Vollzug soll nicht dem Belieben der verfahrensbeteiligten Parteien anheim gestellt werden. 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 mit dem Entscheid in der Hauptsache.

Art. 55c Aufschiebende Wirkung und Kostenfolge

Abs. 1

Das Prinzip, 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 erst im Zeitpunkt des Betriebsbeginns überhaupt relevant werden. Die entsprechenden Verzögerungen verursachen einen enormen volkswirtschaftlichen Schaden. Die von der Kommission vorgeschlagene Schaffung einer Bestimmung, die den vorzeitigen Baubeginn ermöglicht, 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 soll, wäre die Anpassung der betreffenden Verfahrensrechte notwendig.

Eine *Minderheit* (2 Stimmen) will die aufschiebende Wirkung bei allen Vorhaben entziehen, die von der zuständigen Behörde als im öffentlichen Interesse liegend erklärt wurden. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung soll allerdings in all jenen Fällen nicht gelten, 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.

Abs. 2

Nach der Praxis des Bundesgerichts werden den beschwerdeberechtigten Organisationen im Falle des Unterliegens keine Gerichtskosten auferlegt (BGE 122 II 288); hingegen werden sie gegebenenfalls zur Leistung einer Parteientschädigung verpflichtet. Das geltende Recht schliesst eine gegenteilige Praxis nicht aus. 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 ist der Ansicht, dass es keinen Grund dafür gibt, Organisationen anders zu behandeln als Einzelpersonen; sie müssen also Kostenvorschüsse sowie Gerichtskosten und im Falle des Unterliegens 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. Der Vorschlag 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 dieser sich nach den allgemeinen Regelungen richten kann.

Eine *Minderheit* (2 Stimmen) will dem Bundesgericht weiterhin die Möglichkeit erhalten, an seiner Praxis festzuhalten. In Anbetracht dessen, dass beschwerdeberechtigte Organisationen einen ideellen Zweck verfolgen und von öffentlichem Interesse sein müssen, befürchtet sie, dass einige dieser Organisationen durch die automatische Auferlegung der Kosten aus finanziellen Gründen von der Beschwerdeführung absehen.

3. Abschnitt: Verbandsbeschwerde gegen Bewilligungen von Organismen

Art. 55 d

Das per 1.1.2004 mit dem Gentechnikgesetz vom 21.3.2003 (RS 814.91) neugeschaffene Verbandsbeschwerderecht gegen das Inverkehrbringen pathogener Organismen wird von der vorliegenden Revision nicht betroffen. Die entsprechenden Bestimmungen aus dem bisher geltenden Art. 55 Abs. 1 USG müssen deshalb in einen eigenen Artikel überführt werden.

3.2 Änderung bisheriger Rechts

3.2.1 Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966⁶

Art. 12

Der Kommentar zu den Änderungen in Art. 55 USG gilt analog für die entsprechenden Änderungen in Art. 12 NHG

Art. 12a

Diese Bestimmung übernimmt die Absätze 4 und 5 des heutigen Artikels 12.

Art. 12b

Die Absätze 1 bis 4 entsprechen dem heutigen Artikel 12a. Der Kommentar zu Art. 55a USG (Abs. 3 und 4) gilt analog für die Absätze 5 und 6.

⁶ SR 451

Art. 12c

Der Kommentar zu Art. 55b USG gilt analog für diese Bestimmung.

Art. 12d

Der Kommentar zu Art. 55 c USG gilt analog für diese Bestimmung.

3.2.2 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22 Juni 1979⁷

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 z.B. die Erschliessung nicht ausreicht. In dieser Verfahrensstufe sind für den Bauherrn aber schon erhebliche Projektierungskosten angefallen, die er ggf. 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 planerischen 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.

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. 55b Abs. 2 USG) oder indirekt (z.B. Art. 55b Abs. 1 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.

⁷ SR 700

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 Verfassungs-

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 Ziffer 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 Umweltinformation 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 Amtes 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 Gesetzgebungen 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 a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahren bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht haben (Änderung von Art. 10bis der Richtlinie 85/337/EWG und Art. 15bis der Richtlinie 96/61/EG). 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.