

Sekretariat der Kommissionen für  
Rechtsfragen  
Bundeshaus  
3003 Bern

Zürich, 18. Februar 2005 - Bu

**02.436 Parlamentarische Initiative. Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung  
sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des  
Verbandsbeschwerderechts**

Sehr geehrter Herr Präsident  
*Sehr geehrte Herren Ständeräte*

Mit Schreiben vom 14. Dezember 2004 haben Sie uns eingeladen, zu Ihrem Vorentwurf in der einleitend erwähnten Angelegenheit Stellung zu beziehen. Wir machen gerne von dieser Gelegenheit Gebrauch und danken Ihnen dafür. Unsere Position und Bemerkungen bitten wir Sie im Einzelnen dem ausgefüllten Fragebogen zu entnehmen.

Wir weisen darauf hin, dass Ihnen verschiedene unserer Mitgliedorganisationen der Bauwirtschaft eigene Vernehmlassungen haben zukommen lassen und dort aus Ihrer jeweiligen spezifischen Sicht in einzelnen Punkten eine differenzierte Betrachtungsweise haben können.

Wir sind Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Bemerkungen in Ihre Überlegungen einbeziehen.

Mit freundlichen Grüssen  
**bauenschweiz**

NR Robert Keller  
Präsident

Charles Buser  
Geschäftsführer

**dreifach und elektronisch**

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Kommission für Rechtsfragen  
CH-3003 Bern

## An die Vernehmlassungsteilnehmer

www.parlament.ch  
rk.caj@pd.admin.ch

7. Dezember 2004

### **02.436 s Pa. Iv. Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes**

#### **Fragebogen**

#### **Fragen zur Umweltverträglichkeitsprüfung**

##### **A) Geltungsbereich der UVP**

##### **1. Präzisierung der UVP-Pflicht (USG Art. 9 Abs. 1<sup>bis</sup>)**

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates schlägt vor, dass Anlagen neu nur noch dann der UVP-Pflicht unterstehen sollen, wenn sie Umweltbereiche so stark betreffen, dass die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung nur mit spezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann. Sind Sie mit dieser Bedingung einverstanden?

Ja, diese Bedingung soll eingeführt werden.

Nein, die bisherige Regelung soll beibehalten werden.

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Zustimmung zum Erläuternden Bericht.*

##### **2. Anpassung an aktuelle Entwicklungen (USG Art. 9 Abs. 1<sup>ter</sup>)**

Die RK-S schlägt vor, dass der Bundesrat wie bis anhin für die Erstellung der Liste der Anlagen, die der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, zuständig bleibt und zudem in Zukunft diese Liste sowie die Schwellenwerte für die UVP-Pflicht periodisch aktualisieren soll. Sind Sie mit dieser Ergänzung einverstanden?

Eine Minderheit der RK-S schlägt dagegen vor, dass in Zukunft die Bundesversammlung anstelle des Bundesrats diese Liste erstellen und aktualisieren soll. Bevorzugen Sie diesen Minderheitsantrag?

- Der Bundesrat soll weiterhin für die Liste der Anlagen verantwortlich bleiben; neu soll er aber den gesetzlichen Auftrag erhalten, diese periodisch zu aktualisieren (Mehrheit).
- Die Bundesversammlung soll neu für die Erstellung der Liste zuständig sein und für deren periodische Aktualisierung sorgen (Minderheit).
- Der Bundesrat soll weiterhin für die Liste der Anlagen verantwortlich bleiben; auf einen gesetzlichen Auftrag zur Aktualisierung der Liste soll verzichtet werden (status quo).

*Begründung sowie weitere Bemerkungen: Nach Art. 164 der Bundesverfassung sollen alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden. Auch so genannten technischen Bestimmungen kann diese Bedeutung zukommen. Dies zeigt in geradezu beispielhafter Weise die Definition der UVP-pflichtigen Anlagen, welche die Beschwerdelegitimation nach Art. 55 USG zur Folge hat. Es sind eben nicht nur objektive Kriterien, welche für die Annahme einer UVP-Pflicht entscheidend sind, sondern auch politische Wertungen. Das Fachwissen der Verwaltung kann im Gesetzgebungsprozess selbstverständlich wie üblich eingebracht werden.*

## **B) Vereinfachung der Berichterstattung**

### **1. Bericht zur Voruntersuchung als abschliessender Bericht (USG Art. 9 Abs. 3<sup>bis</sup>)**

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates schlägt vor, dass die Umweltberichterstattung mit dem Bericht zur Voruntersuchung abgeschlossen (und somit auf den eigentlichen UVP-Hauptbericht verzichtet) werden kann, wenn die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und die Umweltschutzmassnahmen bereits in der Voruntersuchung abschliessend ermittelt worden sind. Sind Sie mit dieser Vereinfachung einverstanden?

- Ja, die Berichterstattung soll in geeigneten Fällen mit der Voruntersuchung abgeschlossen werden.
  - Nein, die Berichterstattung soll nicht mit der Voruntersuchung abgeschlossen werden können.
- Begründung sowie weitere Bemerkungen: Zustimmung zum Erläuternden Bericht.*

### **2. Verzicht auf weitergehende Massnahmen (USG Art. 9 Abs. 2 Bst. d)**

Die Kommissionsmehrheit schlägt vor, dass in Zukunft der Bericht zur Umweltverträglichkeit die Massnahmen, die eine weitere Verminderung der Umweltbelastung ermöglichen, nicht mehr enthalten soll. Sind Sie mit dieser Streichung einverstanden?

Eine Minderheit will die weiteren Massnahmen im UV-Bericht beibehalten, sie aber auf solche beschränken, die technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar sind. Unterstützen Sie diesen Minderheitsantrag?

- Auf die Pflicht zur Anführung weitergehender Massnahmen soll verzichtet werden (Mehrheit).
- Diese Pflicht soll beibehalten, aber auf mögliche und tragbare Massnahmen beschränkt werden (Minderheit).
- Diese Pflicht soll unverändert beibehalten werden (status quo).

*Begründung sowie weitere Bemerkungen: Zustimmung zum Erläuternden Bericht.*

### 3. Zusätzliche Straffung der Berichterstattung (USG Art. 9 Abs. 2)

Gemäss gültiger Formulierung von Abs. 2 muss der Bericht zur Umweltverträglichkeit diejenigen Angaben enthalten, die zur Prüfung des Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt nötig sind. Die Mehrheit der RK-S unterstützt die gültige Fassung von Abs. 2. Sind Sie mit der gültigen Fassung einverstanden?

Eine Minderheit der RK-S schlägt vor, dass der Bericht zur Umweltverträglichkeit in Zukunft nur noch diejenigen Angaben enthalten muss, die zur Prüfung des Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt **zwingend** nötig sind. Unterstützen Sie diesen Minderheitsantrag?

- Die Berichte zur Umweltverträglichkeit sollen die nötigen Angaben enthalten (Mehrheit).
- Die Berichte zur Umweltverträglichkeit sollen sich auf das zwingend Nötige beschränken (Minderheit).

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Mit der Beschränkung auf zwingend nötige Angaben wird unterstrichen, dass es nicht darum gehen kann, den in der Umweltschutzgesetzgebung naturgemäss sehr weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraum zum Gegenstand von Umweltverträglichkeitsberichten zu machen. Dies ist einerseits mit hohen Kosten verbunden und verzögert das UVP-Verfahren. Was dokumentiert ist, wird darüber hinaus auch anfechtbar, obwohl keine Verletzung gesetzlicher Bestimmungen zur Diskussion steht; dies steht im Gegensatz zur anvisierten Straffung des Verfahrens. Die Beurteilung der Umweltverträglichkeit hat sich an den geltenden Vorschriften zu orientieren. In der Vergangenheit hat sich bei zahlreichen Fällen, in denen das Verbandsbeschwerderecht eine Rolle spielte, gezeigt, wie ungesicherte Theorien oder Konzeptionen Projekte in einer jedem gesunden Menschenverstand widersprechenden Weise verzögern oder vereiteln können.*

### 4. Verzicht auf Begründung bei öffentlichen und konzessionierten privaten Anlagen ( USG Art. 9 Abs. 4)

Die RK-S schlägt vor, dass die Pflicht zur Anführung einer Begründung für öffentliche und konzessionierte private Anlagen im Bericht zur Umweltverträglichkeit entfallen soll. Sind Sie mit dieser Streichung einverstanden?

Ja, auf die Begründungspflicht soll verzichtet werden.

Nein, die Begründungspflicht soll beibehalten werden.

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Zustimmung zum Erläuternden Bericht.*

### C) Weitere Änderungen

Halten Sie weitere Änderungen im Bereich UVP für notwendig? Welche? *Zonenkonforme Bauten in einer rechtskräftigen Bauzone dürfen nur in gewichtigen Ausnahmefällen UVP-pflichtig sein. Eine zentrale Stossrichtung der schweizerischen Raumordnungspolitik ist nach den Vorstellungen des Bundesamtes für Raumentwicklung die Siedlungsentwicklung nach innen, d.h. eine intensivere Ausnützung der bestehenden Siedlungsflächen unter Wahrung einer bestmöglichen Siedlungsqualität, nicht zuletzt um den Flächenverbrauch zu begrenzen. Diese Zielsetzung wird aber nur erreicht werden können, wenn innerhalb der Bauzonen nicht mit schematischen Vorgaben wie Parkplatzzahlen die aus einer übergeordneten Sicht erstrebenswerte Verdichtung vereitelt werden kann. Die jeweilige Interessenabwägung soll im Planverfahren gemacht und abgeschlossen werden.*

## Fragen zum Verbandsbeschwerderecht

### 1. **Beschwerdelegitimation** (Art. 55 USG; Art. 12 NHG)

Die Kommission will den ideellen Charakter der Verbandsbeschwerden stärken und verhindern, dass hauptsächlich wirtschaftlich tätige Organisationen das Verbandsbeschwerderecht missbrauchen können. Sie schlägt vor, das Beschwerderecht auf ideelle Organisationen zu beschränken und Organisationen mit wirtschaftlicher Nebentätigkeit nur noch dann zuzulassen, wenn diese dem ideellen Zweck dient.

a. Ist diese neue Regelung angemessen, um Missbräuchen vorzubeugen?

- Ja, diese neue Regelung ist angemessen.
- Nein, die bisherige Regelung der Zulassung von Organisationen zum Verbandsbeschwerderecht soll beibehalten werden.

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Zustimmung zum Erläuternden Bericht*

b. Ist die Regelung bezüglich der verlängerten Übergangsfrist betr. wirtschaftlicher Nebentätigkeit zur Anpassung an das neue Recht (Ziff. III Abs. 3 der Vorlage) angemessen?

- Ja, eine dreijährige Übergangsfrist genügt.
- Nein, es braucht eine längere Übergangsfrist : (wie lange ?)
- Nein, es braucht eine kürzere Übergangsfrist : (wie lange ?)

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Zustimmung zum Erläuternden Bericht*

### 2. **Verbandsinterne Legitimation zur Wahrnehmung des Beschwerderechts**

Die Kommission will Unsicherheiten über die verbandsinternen Entscheidungsprozesse bei der Beschwerdeerhebung beseitigen. Sie schlägt vor, dass der Entscheid über die Beschwerdeerhebung künftig durch das oberste Leitungsorgan (Exekutivorgan) der jeweils beschwerdeführenden Organisation (gesamtschweizerische Organisation bzw. selbständige Unterorganisation) gefällt werden muss.

Ist diese Regelung angemessen, um eine genügende verbandsinterne Legitimation sicherzustellen?

- Ja, diese Regelung genügt um die verbandsinterne Legitimation sicherzustellen.
- Nein, diese Regelung genügt dazu nicht. Andere Massnahmen sind vorzusehen : (Welche ?)
- Nein, diese Regelung soll gestrichen werden.

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Man hätte sich auch vorstellen können, dass die Vereinsversammlung oder die entsprechenden Organe über die Erhebung einer Beschwerde zu befinden hätten. Mit Blick auf die damit verbundene Gefahr weiterer Verfahrensverzögerungen wird darauf verzichtet.*

### 3. Ausübung des Beschwerderechts durch kantonale oder überkantonale Unterorganisationen

Die Kommission schlägt vor, dass die Organisationen ihre rechtlich selbständigen kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen zur Erhebung von Einsprachen und Beschwerden für Vorhaben in ihrem örtlichen Tätigkeitsbereich ermächtigen können, soweit dies der betroffene Kanton nicht ausschliesst.

Ist diese Regelung angemessen, um die unterschiedlichen kantonalen Gegebenheiten zu berücksichtigen?

- Ja, diese Regelung ist angemessen.
- Nein,
- nur gesamtschweizerische Organisationen sollen Beschwerde führen können.
- kantonale Zuständigkeitsregelungen sollen ausgeschlossen sein.
- Nein, auf eine Regelung der Zuständigkeit zur Beschwerdelegitimation soll verzichtet werden (wie heute).

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Der Kommissionsvorschlag ist an sich vertretbar.. Soll allerdings eine regional unterschiedliche oder stark personenabhängige Interventionspraxis im Interesse eines einheitlichen Rechtsraumes Schweiz verhindert werden, muss das Beschwerderecht zwingend den gesamtschweizerischen Organisationen vorbehalten bleiben. Dies schliesst natürlich nicht aus, dass die Vorbereitungen und verbandsinterne Antragstellung durch die Sektionen erfolgen kann.*

### 4. Verpflichtung, umweltrechtliche Rügen so früh als möglich einzubringen (Art. 55a USG; Art. 12b NHG)

- a. Die Kommission schlägt vor, dass Organisationen, die es versäumt haben, gegen einen Nutzungsplan mit Verfügungscharakter zulässige Rügen zu erheben oder deren Rügen rechtskräftig abgelehnt wurden, diese Rügen in einem nachfolgenden Verfahren nicht mehr vorbringen dürfen. Diese Regelung gilt auch für Einsprachen und Beschwerden nach kantonalem Recht gegen Nutzungspläne mit allgemeinen Planfestsetzungen.

Wird damit eine ausreichende Realisierungssicherheit für konkrete Vorhaben hergestellt?

- Ja, diese Massnahmen sind ausreichend.
- Nein, die heutige Regelung, dass Organisationen auf Projektierungsstufe alle Rügen vorbringen dürfen, ist vorzuziehen.
- Nein, die Ausdehnung dieser Regel auf Einsprachen und Beschwerden nach kantonalem Recht ist abzulehnen.

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Zustimmung zum Erläuternden Bericht*

- b. Die Kommission schlägt vor, dass die Kantone die Mitwirkung der Organisationen bei der Vorbereitung der Richtplanung regeln (Art. 10 RPG). Damit soll sichergestellt werden, dass die von den Organisationen zu vertretenden Anliegen möglichst frühzeitig behandelt werden können.

Erachten Sie diesen Einbezug der Organisationen in die Richtplanung als sinnvoll?

Ja.

Nein, Organisationen sollen erst in nachgelagerten Planungsstufen einbezogen werden.

Nein, Organisationen sollen auf Planungsstufe nicht einbezogen werden.

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Die Mitwirkung ist so auszugestalten, dass es zu keinen Verzögerungen kommt.*

## 5. Unzulässige Forderungen von Organisationen (Art. 55b USG; Art. 12c NHG)

Vereinbarungen zwischen Organisationen und Bauherren über finanzielle oder andere Leistungen sollen nicht zulässig sein, soweit diese bestimmt sind für

- die Durchsetzung von Verpflichtungen des öffentlichen Rechts, insbesondere behördlicher Auflagen;

- Massnahmen, die das öffentliche Recht nicht vorsieht oder die in keinem Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen;

- die Abgeltung eines Rechtsmittelverzichts oder eines anderen prozessualen Verhaltens.

Sind solche Leistungen gefordert worden, so soll die Rechtsmittelbehörde auf eine Beschwerde der Organisationen nicht eintreten dürfen, die im Nachgang zu einer unzulässigen Forderung gestellt wird oder die rechtsmissbräuchlich ist.

a. Ist die Bezeichnung der unzulässigen Leistungen angemessen, um unerwünschte Geldflüsse zwischen Gesuchstellern und Verbänden zu verhindern?

Ja.

Nein, die Liste der unzulässigen Vereinbarungen muss ergänzt werden, nämlich durch:

Nein, die Liste der unzulässigen Vereinbarungen muss gekürzt werden, nämlich um:

Nein, als unzulässig müssen andere Leistungen bezeichnet werden, nämlich:

Nein, auf eine Regelung über die Zulässigkeit von Vereinbarungen zwischen Bauherren und Organisationen ist vollständig zu verzichten.

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Zustimmung zum Erläuternden Bericht*

b. Ist die Sanktion, dass die Rechtsmittelbehörde auf eine Beschwerde nicht eintritt, die im Nachgang zu einer Forderung nach unzulässigen Leistungen gestellt wird, angemessen, um Bauherren vor möglichen Druckversuchen zu schützen?

Ja.

Nein, es braucht keine Sanktion.

Nein, es braucht eine andere Sanktion, nämlich:

Begründung sowie weitere Bemerkungen: -----

## 6. Aufnahme von Vereinbarungen in die behördliche Verfügung

(Art. 55 b USG; Art. 12c NHG)

Die Kommission will sicherstellen, dass nur Vereinbarungen zwischen den Bauherren und den Organisationen in die behördliche Verfügung aufgenommen werden, wenn sie im Einklang mit dem öffentlichen Recht des Bundes stehen.

Erachten Sie diese Regelung als angemessen?

- Ja, die Vollzugsbehörde soll die Bundesrechtskonformität sicherstellen.
- Nein, die Regelung ist unnötig, weil die Behörde ohnehin über die Bundesrechtskonformität ihrer Verfügung wachen muss.

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Zustimmung zum Erläuternden Bericht.*

## 7. Verpflichtung der Organisationen zur Teilnahme an Einigungsverfahren

(Art. 55b USG; Art. 12c NHG)

Eine Minderheit will vorschreiben, dass Organisationen, die an allfälligen Einigungsverfahren nicht teilnehmen, für allfällige nachfolgenden Verfahren oder Verfahrensschritte ihr Beschwerderecht verlieren.

Halten Sie dies für richtig?

- Nein, Organisationen sollen nicht an den Verhandlungstisch gezwungen werden können (Mehrheit).
- Ja (Minderheit).

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Auf keinen Fall darf eine Rechtsgrundlage für eine Verpflichtung zu Einigungsverfahren geschaffen werden, weil damit den Verbänden eine behördenähnliche Stellung zugebilligt wird. Verhandlungen, welche nicht selten von Projektträgern als Verhandlungszwang empfunden werden, können zudem zu einer überschiessenden Präventivwirkung des Verbandsbeschwerderechts führen. Wollen alle Parteien verhandeln, steht der Verhandlungsweg immer offen.*

## 8. Vorzeitiger Baubeginn

(Art. 55c USG; Art. 12d NHG)

Die Kommission will immer dann einen vorzeitigen Baubeginn ermöglichen, wenn der Ausgang einer Verbandsbeschwerde die Bauarbeiten nicht beeinflussen kann.

- a. Kann damit der zeitliche Druck, dem die Bauherren infolge langer Verbandsbeschwerdeverfahren ausgesetzt sind, angemessen aufgefangen werden?

- Zum Teil.
- Nein, diese Bestimmung ist unnötig; da das geltende Recht zur aufschiebenden Wirkung genügt.

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Diese Vorschrift geht zu wenig weit. Der Wortlaut muss sicherstellen, dass beispielsweise die Frage flankierender Massnahmen, welche mit dem Bauprojekt als solchem direkt nichts zu tun haben, den Baubeginn nicht hindern können. Wir ziehen die Fassung gemäss Pa.Iv. Hofmann vor („hindern den Baubeginn und den Baufortgang nur so weit, als der Ausgang des Verfahrens die Bauausführung nachweislich beeinflusst“).*

b. Eine Minderheit will zusätzlich, dass die aufschiebende Wirkung überall dann entzogen wird, wenn die Beschwerde sich auf ein Objekt bezieht, das von der zuständigen Behörde als von öffentlichem Interesse erklärt wurde. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung soll aber nicht gelten, wenn das Verfahren ein Objekt betrifft, das gemäss einem vom betroffenen Kanton zugelassenen Bundesinventar von nationaler Bedeutung ist (Art. 55c Abs. 1<sup>bis</sup> USG, Art. 12d Abs. 1<sup>bis</sup> NHG).

Erachten Sie diese zusätzliche Bestimmung als sinnvoll?

Nein, die privilegierte vorzeitige Realisierung der öffentlichen Anlagen geht zu weit, weil diese aufgrund ihrer Grösse in der Regel die Umwelt erheblich belasten können (Mehrheit).

Ja (Minderheit).

Begründung sowie weitere Bemerkungen: -----

## 9. Kostentragung (Art. 55c USG; Art. 12d NHG)

Soll die bisherige Praxis des Bundesgerichts aufgehoben werden, wonach Organisationen, die im Prozess unterlegen sind, nicht mit Gerichtskosten belastet werden?

Ja (Mehrheit).

Nein (Minderheit).

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Zustimmung zum Erläuternden Bericht. Zusätzlich ist zu prüfen, inwieweit im Zusammenhang mit der Regelung der aufschiebenden Wirkung eine eigene gesetzliche Grundlage geschaffen werden könnte, um bei missbräuchlicher Beschwerdeführung eine Schadenersatzpflicht für verzögerungsbedingte Schäden zu begründen.*

## 10. Berichterstattung der Organisationen über die Ausübung der Verbandsbeschwerden (**Bericht S. 13**)

Die Kommission erachtet es als notwendig, dass die Organisationen die Öffentlichkeit über ihre Einsprache- und Beschwerdetätigkeit und ihre diesbezügliche Finanzierung informieren. Der Bundesrat soll auf dem Verordnungsweg den Umfang und die Art dieser Informationspflicht festlegen.

Schafft diese Information der Öffentlichkeit eine angemessene Transparenz über den Umgang der Organisationen mit dem Verbandsbeschwerderecht?

Ja, diese Information ist ausreichend.

Nein, sie ist überflüssig.

Nein, sie ist nicht ausreichend. Sie soll ergänzt werden durch:

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *Zustimmung zum Erläuternden Bericht.*

## **Allgemeine Beurteilung**

Sind Sie der Meinung, dass, im Ganzen betrachtet, die vorgeschlagene Gesetzesrevision:

- angemessen und ausreichend ist?
- zu weit geht?
- zu wenig weit geht?

Begründung sowie weitere Bemerkungen: *vgl. die vorstehenden Bemerkungen.*