



**Zusammenfassung Referat Carsten Schmidt, Leiter Rechtsdienst WWF
Schweiz VUR-Kolloquium vom 14. Februar 2005 in Bern**

* * *

**Vernehmlassungsvorschläge der Rechtskommission des Ständerates
zur UVP und zum Verbandsbeschwerderecht**

1. Vorbemerkung:

In den vergangenen Jahren ist eine kaum mehr überblickbare Anzahl an parlamentarischen Vorstössen zur Abschaffung oder massiven Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts eingereicht worden.

Alle einigermaßen unvoreingenommenen Untersuchungen haben aber klar bestätigt, dass das Verbandsbeschwerderecht ein notwendiges und sinnvolles Instrument zum Vollzug des materiellen Umweltrechts darstellt und es von den Umweltorganisationen im grossen Ganzen zurückhaltend und mit viel Erfolg eingesetzt wird.

Gerade wegen diesen Fakten, die für das Verbandsbeschwerderecht sprechen, haben die Umweltorganisationen auch immer wieder betont, dass sie einer Überprüfung des Instruments im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten und Anpassungen nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber stehen. Wichtig ist ihnen aber, dass eine solche Überprüfung aus einem sachlichen Blickwinkel heraus vorgenommen wird. Als ersichtlich wurde, dass die Arbeit der Rechtskommission des Ständerates in diese Richtung geht, haben sie deutlich ihren Willen zur Kooperation signalisiert und ihre Ideen und Anregungen bei jenen Gelegenheiten, die sich boten, konstruktiv eingebracht.

Dies ist der Rahmen, in den die nachfolgende Kritik an einigen der Vorschläge der Rechtskommission eingeordnet werden muss. Auch wenn diese Kritik in einigen Punkten dezidiert ausfällt, soll daraus nicht geschlossen werden, die Umweltorganisationen würden die Vorlage insgesamt ablehnen. An einigen Punkten sind aber noch deutliche Änderungen nötig, damit das Verbandsbeschwerderecht seine wichtige Rolle weiterhin spielen kann und auch die Umweltorganisationen die Vorlage akzeptieren können.

2. Hinweis zu weiteren Unterlagen

Nachstehend werden die aus Sicht der Umweltorganisationen kritischsten Punkte der Vorlage besprochen. Eine Kurzfassung der Vernehmlassungsantworten der Umweltorganisationen wird – im Sinne einer Übersicht über die umfangreiche und detaillierte Vorlage – dieser Referatszusammenfassung als Anhang beigelegt. Wer sich vertiefter mit der Sicht der Umweltorganisationen auseinandersetzen will, möge bitte zusätzlich die Mustervernehmlassung (Brief und Fragebogen) unter www.verbandsbeschwerde.ch herunterladen. Darin sind auch unsere weitergehenden Vorschläge (z.B. Einführung des Beschwerderechts auch auf Planungsebene) enthalten.

3. Zu den einzelnen Vorschlägen

Es wird der Einfachheit halber nachstehend nur auf die Bestimmungen im USG Bezug genommen. Selbstverständlich beziehen sich die Bemerkungen dabei immer auch auf die gleichlautenden Bestimmungen im NHG.

3.1 Zu Art. 9 Abs. 1^{bis} USG («Präzisierung» der UVP-Pflicht)

Es ist unklar, an wen sich die Norm richtet. Ist es die rechtsanwendende Behörde, liegt ein klassischer Zirkelschluss vor: Denn ob eine Anlage im Einzelfall Umweltbereiche so stark betreffen wird, dass die Umweltschutzgesetzgebung nur mit spezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann, wird ja gerade mittels der UVP beantwortet und kann deshalb erst festgestellt werden, wenn diese vorgenommen wurde.

Aber auch wenn sich die Bestimmung an den Bundesrat als Verordnungsgeber richtet, ergeben sich mit der auf den Einzelfall zugeschnittenen Formulierung erhebliche Schwierigkeiten, da der Bundesrat gesetzgebungstechnisch ganze Kategorien von Anlagen aus dem Anhang entfernen oder ihm hinzufügen muss. Bei den jetzt im Anhang befindlichen Anlagentypen lässt sich aber bei kaum einem pauschal abschätzen, ob da nicht auch konkrete Anlagen dabei sein könnten, welche die Umweltbereiche so stark betreffen, dass die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung nur mit spezifischen Massnahmen sichergestellt werden könnte.

Klar ist hingegen die Absicht der Bestimmung: Es sollen möglichst weniger Anlagen als bis anhin der UVP unterstellt werden und damit einer möglichen Verbandsbeschwerde unterliegen. Diese Absicht lässt sich aber sachlich nicht begründen. Die im vergangenen Jahr abgeschlossene Evaluation der UVP durch das BUWAL hat in keiner Weise ergeben, dass ganze Kategorien von Anlagentypen unnötigerweise der UVP unterstünden.

Mit den ebenfalls neu vorgeschlagenen Absätzen 1^{ter} (periodische Überprüfung und Aktualisierung) und 3^{bis} (Voruntersuchung als abschliessender Bericht) von Art. 9 USG sind genügend Erleichterungen ins Gesetz aufgenommen worden.

Art. 9 Abs. 1^{bis} USG ist deshalb zu streichen.

3.2 Zu Art. 55b Abs. 1 und 2 USG (unzulässige Forderungen)

Die Rechtskommission will die Gesuchsteller vor möglicherweise überrissenen Forderungen der Umweltorganisationen in Verhandlungen schützen. Sie befürchtet, dass die Gesuchsteller sich wegen der hohen Verzögerungskosten zu solchen überrissenen Forderungen zwingen lassen.

Gegen diese Absicht der Rechtskommission ist nichts einzuwenden: auch aus Sicht der Umweltorganisationen ist das Verbandsbeschwerderecht ganz klar ein Instrument, um dem geltenden Umweltrecht Nachachtung zu verschaffen. Es ist nicht dafür da, weitergehende umweltpolitische Forderungen durchzusetzen. Solchen Bestrebungen wäre zu Recht ein Riegel zu schieben.

Die Rechtskommission will die Durchsetzung dieses Verbots unzulässiger Inhalte dadurch absichern, dass die Behörde nicht auf die Beschwerde einer Umweltorganisation eintritt, wenn der Gesuchsteller beweist, dass die Organisation vorgängig in Verhandlungen oder Gesprächen dennoch solche unzulässigen Forderungen gestellt hat.

Weil die zivilrechtliche Rechtsfolge solch unzulässiger Vereinbarungen resp. die Bedeutung zivilrechtlicher Vereinbarungen ganz generell nicht genügend geklärt ist, droht der Ansatz der Rechtskommission Verhandlungslösungen zu erschweren oder gar ganz zu verhindern.

Welche Rechtsfolge soll die Feststellung unzulässiger Vereinbarungsinhalte nach sich ziehen?

- Sollen solche unzulässigen Vereinbarungsinhalte auch zivilrechtlich geächtet werden und deshalb nichtig sein?
- Oder soll sich die Rechtsfolge auf die Legitimationsfrage in einem allfälligen Beschwerdeverfahren zum gleichen Sachverhalt beschränken?

Diese Frage ist bisher nicht geklärt. Zudem muss man aufgrund der Materialien (S. 18) davon ausgehen, dass die Rechtskommission privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Verbänden überhaupt nur noch insofern zulassen will, als das Vereinbarte von der zuständigen Behörde in die Verfügung integriert wurde.

Wenn aber ohnehin nur noch die behördliche Verfügung Wirkung entfaltet, wird nicht einsichtig, warum die Gesuchsteller noch zusätzlich geschützt werden müssen. Es ist kein Erpressungspotential mehr zu erkennen, wenn sich die Gesuchsteller in einem von den Organisationen angestregten zivilrechtlichen Verfahren zur Durchsetzung von Vereinbarungen bequem auf Nichtigkeit berufen können, wenn das Vereinbarte nicht von der Behörde in die Verfügung übernommen wurde. Dass unter solchen Umständen dann trotzdem noch das Damoklesschwert des Nichteintretens auf eine allfällige Beschwerde über den Organisationen hängen müsste, ist nicht einzusehen.

Die Umweltorganisationen hätten unter solchen Umständen in Verhandlungen nicht mehr viel zu gewinnen, aber sehr viel zu verlieren. Der Vorschlag der Rechtskommission fördert deswegen Verhandlungslösungen nicht, sondern droht sie zu verhindern. Daran ändert auch ein von der Kommissionsminderheit vorgeschlagener Verhandlungszwang nichts. Dieser wäre unter solchen Voraussetzungen für die Umweltorganisationen natürlich erst recht völlig unakzeptabel.

3.3 Zu Art. 55 Abs. 4 USG (Verbandsinterne Legitimation)

Die nationalen Umweltorganisationen sind entweder als Stiftungen oder als Vereine organisiert. Wenn sie Sektionen haben, dann sind dies immer Vereine, die entweder über Delegierte in einem nationalen Dachverband Einfluss nehmen oder sie sind – wie z.B. beim WWF – mittels einem Lizenzvertrag ohne direkte Mitbestimmung an die nationale Organisation gebunden.

Bei den obersten Organen der nationalen Verbände handelt es sich also regelmässig um Stiftungsräte oder Vorstände eines Dachverbandes, resp. Delegiertenversammlungen, die eher strategischen Charakter haben und eine Art Aufsichtsfunktion wahrnehmen. Diese sind z.T. international zusammengesetzt, arbeiten ehrenamtlich und lassen sich von den in allen Organisationen eingesetzten Geschäftsführungen einige Mal im Jahr Rechenschaft ablegen. Sie sind weit vom operativen Tagesgeschäft entfernt und nicht die richtige Instanz zum Entscheiden, ob eine konkrete Beschwerde geführt werden soll oder nicht.

Hierfür zuständig sind sinnvollerweise die operativen Geschäftsführungen. Wenn diese die Entscheidung an einen internen Rechtsdienst delegieren, wird man auch von einem sachgerechten Umgang mit dem Verbandsbeschwerderecht ausgehen können. Eine breitere Abstützung des Weiterzugsentscheids an der Basis – z.B. bei den Mitgliedern – scheidet nur schon an den Fristen: in einigen Kantonen muss die Rekurschrift 10 Tage nach Eröffnung des Entscheids eingereicht sein. In diesen Fällen wird sogar die Koordination mit der betroffenen Sektion zu einem Wettlauf mit der Zeit.

Wie diese Rollenteilung in einer sinnvollen Art anders gestaltet werden könnte, ist nicht ersichtlich. Der Vorschlag der Rechtskommission, der die Entscheidung über die konkrete Beschwerdeführung auf Stufe Stiftungsrat oder Vereinsvorstand ansiedeln will, geht hier an der Realität vorbei und ist in der Praxis nicht tauglich. Wenn man in diesem Bereich überhaupt

legiferieren will, dann sollte man im Sinne einer Festschreibung des Status quo höchstens folgende Formulierung wählen:

«Das oberste Organ der (nationalen) Organisation sorgt für eine rechtskonforme Handhabung des Beschwerderechts und regelt die Zuständigkeiten in Bezug auf die Beschwerdeerhebung innerhalb der Organisation.»

Wenn man darauf beharren will, das zuständige Organ zur Beschwerdeerhebung gesetzlich zu bezeichnen, dann muss dies sicherlich ein operatives, resp. geschäftsführendes Organ sein.

Art. 55 Abs. 4 müsste dann lauten:

«Zuständig für die Beschwerdeerhebung ist das leitende operative (oder: geschäftsführende) Organ der Organisation.»

3.4 Zu Art. 55 Abs. 5 USG (Ermächtigung von Unterorganisationen)

Mit der ebenfalls vorgeschlagenen Möglichkeit der generellen Bevollmächtigung der Unterorganisationen zur Beschwerdeerhebung tut die Kommission den nationalen Umweltorganisationen und den Geschüstellern keinen Gefallen. Die nationalen Organisationen haben in den vergangenen Jahren enorme Anstrengungen zur Qualitätssicherung und kohärenten Wahrnehmung des Verbandsbeschwerderechts unternommen. Dazu gehörte unter anderem auch, dass das föderalistische Element etwas zurückgesteckt werden musste zugunsten einer koordinierten Handhabung durch die nationale Organisation. Wenn der Gesetzgeber jetzt diese Delegationsmöglichkeit anbietet, wird in einigen Organisationen der Druck steigen, diese auch wahrzunehmen. Ohne die z.T. exzellente Qualität der Arbeit der Sektionen der Umweltorganisationen generell herabmindern zu wollen, kann dennoch festgehalten werden, dass das Resultat einer solchen Delegation quantitativ mehr und qualitativ schlechtere Beschwerden sein werden: Es ist dem Referenten kein einziger Fall bekannt, den eine nationale Organisation gegen den Willen ihrer Sektion vor Ort weitergezogen hätte. Umgekehrt weiss er aber von vielen Fällen, in denen die nationale Organisation ihr Veto gegen einen von der Sektion gewünschten Weiterzug eingelegt hat.

Wenn man in diesem Bereich überhaupt legiferieren will, dann müsste die Lösung aus Sicht der Mehrheit der Umweltorganisationen folgendermassen aussehen:

«Die Organisationen sind befugt, ihre örtlich zuständigen Unterorganisationen zur Erhebung von Einsprachen generell zu bevollmächtigen. In Beschwerdeverfahren können sich die Organisationen von ihren örtlich zuständigen Unterorganisationen einzelfallweise vertreten lassen, die Bevollmächtigung hierzu darf aber nur nach eingehender Prüfung des Falls durch die nationale Organisation erfolgen.»

Es wäre dabei ein Missverständnis, wenn davon ausgegangen würde, mit einer solchen Regelung würden ab Stufe Beschwerde nur noch Funktionäre aus Zürich und Bern, die mit den lokalen Gegebenheiten unvertraut sind, die Verfahren führen. Natürlich würden auch weiterhin immer die Sektionen vor Ort als Ansprechpartner gegenüber den Behörden und Geschüstellern auftreten und stellvertretend für die nationale Organisation das Verfahren führen. Der Einbezug der Kenntnisse der konkreten Verhältnisse vor Ort und der u.U. vorhandenen Vertrautheit der beteiligten Personen ist also vollumfänglich gewährleistet. Dass dabei aber die Verfahrenshoheit und insbesondere der Entscheid über einen Weiterzug bei der eigentlich legitimierten nationalen Organisation verbleibt, ist systemgerecht und dürfte hinsichtlich Beschwerdequantität und -qualität auch im Interesse der Geschüsteller liegen.

Anhang



Kurzzusammenfassung der Vernehmlassungsantwort der Umweltverbände zu den Vorschlägen der Rechtskommission des Ständerates betreffend UVP und VBR

Fragen zur Umweltverträglichkeitsprüfung

«Präzisierung» der UVP-Pflicht (Art. 9 Abs. 1^{bis} USG)

Ablehnung des Vorschlags, weil die Einengung des Kreises der Anlagen, die der UVP unterstehen, nicht sachgerecht ist und die Formulierung hierfür auch ungeeignet ist.

Anpassungen Anhang UVPV an aktuelle Entwicklungen (Art. 9 Abs. 1^{ter} USG)

Zustimmung zum Vorschlag der Kommissionsmehrheit (Verantwortung beim Bundesrat/periodische Überprüfung)

Voruntersuchung als abschliessender Bericht (Art. 9 Abs. 3^{bis} USG)

Zustimmung zum Vorschlag der Kommission

Verzicht auf weitergehende Massnahmen (Streichung Art. 9 Abs. 2 lit. d USG)

Zustimmung zum Vorschlag der Kommissionsminderheit (Beibehalten der Pflicht, aber Beschränkung auf mögliche und tragbare Massnahmen). Der Vorschlag der Kommissionsmehrheit hingegen ist abzulehnen, weil er zu Verzögerungen führen kann und falsche Signale setzt.

Zusätzliche Straffung der Berichterstattung – nur «zwingend» Nötiges (Art. 9 Abs. 2 USG)

Zustimmung zum Vorschlag der Kommissionsmehrheit, weil die Beschränkung auf «zwingend Nötiges» (anstelle von «nur» Nötigem) keine Verbesserung ergibt.

Verzicht auf Begründungspflicht bei öffentlichen und konzessionierten Anlagen (Streichung Art. 9 Abs. 4 USG)

Zustimmung zum Kommissionsvorschlag, weil die Begründungspflicht im materiellen Recht genügend verankert ist. Es besteht allerdings die Gefahr von Verzögerungen.

Fragen zum Verbandsbeschwerderecht

Beschwerdelegitimation nur für ideelle Organisationen (Art. 55 Abs. 1 lit. b USG/
Art. 12 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 NHG)

Zustimmung zum Vorschlag der Kommission

Rügen nur in Rechtsbereichen, die vom statutarischen Zweck abgedeckt sind
(Art. 55 Abs. 1 lit. c USG/Art. 12 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 NHG)

Diese Frage wird vom Fragebogen nicht abgedeckt. Zustimmung zur Zielrichtung des Vorschlags, aber Ablehnung der konkreten Formulierung.

Verbandsinterne Legitimation (Art. 55 Abs. 4 USG/Art. 12 Abs. 4 NHG)

Ablehnung des Vorschlags der Kommission in der vorliegenden Form.

Wir schlagen vor, dass das oberste Organ einer nationalen Organisation die Gesamtverantwortung für die rechtskonforme Handhabung des Beschwerderechts tragen und die Zuständigkeiten zur Beschwerdeerhebung sachgerecht und praxistauglich regeln soll.

Der Entscheid zur Erhebung einzelner Beschwerden kann in der Praxis aufgrund der nötigen Abklärungen und z.T. kurzen Rekursfristen nur von einem geschäftsführenden Organ gefällt werden.

Ermächtigung von Unterorganisationen (Art. 55 Abs. 5 USG/Art. 12 Abs. 5 NHG)

Die Mehrheit der Organisationen lehnt den Vorschlag der Rechtskommission ab, der es den Organisationen ermöglicht, die Beschwerdeführung gänzlich an ihre Unterorganisationen zu delegieren. Dieser Vorschlag, der auf Stufe Einsprache richtig und praxisgerecht ist, behindert ab Stufe Beschwerde die Bemühungen der Organisationen um eine kohärente Handhabung des Beschwerderechts. Die nationalen Organisationen sollen aber weiterhin ihre Unterorganisationen im Einzelfall zur konkreten Verfahrensführung ermächtigen können; der Entscheid über die Beschwerdeerhebung oder den Weiterzug soll dabei aber immer bei der nationalen Organisation liegen.

Verpflichtung umweltrechtliche Rügen so früh wie möglich einzubringen

(Art. 55a Abs. 3 und 4 USG/Art. 12b Abs. 5 und 6 NHG)

Zustimmung zur Absicht der Kommission, frühzeitig Rechtssicherheit für die Gesuchsteller zu schaffen. Der Ansatz ist allerdings falsch gewählt und bedarf einer planungsrechtlichen Überarbeitung.

Unzulässige Forderungen von Organisationen (Art. 55b Abs. 1 und 2 USG/
Art. 12c Abs. 1 und 2 NHG)

Zustimmung zur Absicht der Kommission. Die Bestimmung ist allerdings noch zu wenig durchdacht und in ihrer Tragweite unklar. So muss geklärt werden, was mit dem Begriff „nicht zulässig“ gemeint ist und was alles mit den Definitionen in den Buchstaben a und c gemeint sein soll.

Falls Vereinbarungen mit unzulässigem Inhalt zivilrechtlich zukünftig keine Wirkung mehr entfalten können, braucht es keinen zusätzlichen öffentlich-rechtlichen Schutz der Gesuchsteller wie er in Art. 55b Abs. 2 USG resp. Art. 12c Abs. 2 NHG vorgesehen ist. Verhandlungslösungen werden mit den vorgeschlagenen Formulierungen sehr erschwert, was auch nicht im Interesse der Gesuchsteller ist.

Aufnahme von Vereinbarungen in die behördliche Verfügung (Art. 55b Abs. 3 USG/
Art. 12c Abs. 3 NHG)

Zustimmung zum Vorschlag der Kommission. Es soll aber klarer definiert werden, unter welchen Bedingungen die Behörden die Vereinbarung in die Verfügung aufnehmen müssen.

Verhandlungszwang (Art. 55b Abs. 2^{bis} USG/Art. 12c Abs. 2^{bis} NHG)

Klare Ablehnung des Vorschlags der Minderheit der Kommission. Verhandlungen machen grundsätzlich nur dann Sinn, wenn sie – mit genügend Verhandlungsspielraum – freiwillig geführt werden.

Vorzeitiger Baubeginn (Art. 55c Abs. 1 USG/Art. 12d Abs. 1 NHG)

Zustimmung zum Vorschlag der Kommission. Der darüber hinausgehende Minderheitsantrag (immer Entzug der aufschiebenden Wirkung bei Deklaration eines öffentlichen Interesses) ist hingegen strikte abzulehnen, weil er der Willkür Tür und Tor öffnet.

Kostentragung (Art. 55c Abs. 2 USG/Art. 12d Abs. 2 NHG)

Ablehnung des Vorschlags der Kommission. Die Organisationen können diesbezüglich nicht mit Privaten verglichen werden, weil sie im öffentlichen Interesse Beschwerde führen und hierfür einen Auftrag des Gesetzgebers haben.

Für ausführliche Antworten beachten Sie bitte auch die Mustervernehmlassung (ausgefüllter Fragebogen und Begleitbrief), die unter www.verbandsbeschwerde.ch heruntergeladen werden kann.