



## **Änderung der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen**

**Erläuternder Bericht**

**20. Dezember 2007**

### **1. Ausgangslage**

Um bestehende und auch vom Bundesrat anerkannte Schwächen beim Verbandsbeschwerderecht zu beheben, hat die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates nach einer umfassenden Prüfung eine Vorlage zur parlamentarischen Initiative Hofmann (02.436) ausgearbeitet. Sie beantragte eine Reihe von Gesetzesänderungen im Bereich des Verbandsbeschwerderechts sowie der damit in engem Zusammenhang stehenden Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)<sup>1</sup>. Die von der Rechtskommission des Ständerates erarbeiteten Gesetzesänderungen im Umweltschutzgesetz (USG)<sup>2</sup> und im Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)<sup>3</sup> sind in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung gestossen. Auch der Bundesrat hat die Änderungen begrüsst<sup>4</sup>. Der Nationalrat ist den Vorschlägen des Ständerates weitgehend gefolgt, worauf die Vorlage am 20. Dezember 2006 durch das Parlament verabschiedet wurde. Die entsprechenden Gesetzesänderungen sind am 1. Juli 2007 in Kraft getreten<sup>5</sup>.

### **2. Die neue Regelung im Gesetz**

Die Revision umfasst im Bereich des Verbandsbeschwerderechts folgende Punkte:

- Umweltorganisationen können nur noch in jenen Rechtsbereichen Verbandsbeschwerde führen, die seit 10 Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (Art. 55 Abs. 2 USG, Art. 12 Abs. 2 NHG).
- Die Voraussetzungen für die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Organisationen in USG und NHG werden vereinheitlicht.
- Eine wirtschaftliche Tätigkeit der Organisationen ist nur insoweit zulässig, als sie der Erreichung der ideellen Zwecke dient (Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG, Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG). Diese Bestimmung wird 3 Jahre später in Kraft treten als die anderen Vorschriften, nämlich am 1. Juli 2010.
- Die Beschwerdebefugnis steht neu dem obersten Exekutivorgan der Organisation zu. Dieses kann seine Unterorganisationen nur im Einzelfall zur Beschwerde ermächtigen (Art. 55 Abs. 4 und 5 USG, Art. 12 Abs. 4 und 5 NHG).
- Umweltorganisationen, die es unterlassen haben, zulässige Rügen bereits in einem Planungsverfahren vorzubringen, können diese Rügen in einem nachfolgenden Verfahren nicht mehr vorbringen (Art. 55b Abs. 3 USG, Art. 12c Abs. 3 NHG).

<sup>1</sup> BBI 2005 5351

<sup>2</sup> Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01)

<sup>3</sup> Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451)

<sup>4</sup> BBI 2005 5391

<sup>5</sup> AS 2007 2701

- Vereinbarungen zwischen Umweltschutzorganisationen und Gesuchstellern, die öffentliches Recht betreffen, gelten ausschliesslich als Antrag an die zuständige Behörde. Diese berücksichtigt das Ergebnis in ihrer Verfügung oder ihrem Entscheid (Art. 55c Abs. 1 USG, Art. 12d Abs. 1 NHG).
- Rechtsmittelbehörden treten nicht auf Beschwerden ein, wenn diese rechtsmissbräuchlich sind oder wenn die Organisation unzulässige Leistungen gefordert hat. Die unzulässigen Leistungen werden im Gesetz definiert (Art. 55c Abs. 2 und 3 USG, Art. 12d Abs. 2 und 3 NHG).
- Mit Bauarbeiten kann vor Abschluss des Verfahrens begonnen werden, soweit der Ausgang des Verfahrens die Arbeiten nicht beeinflussen kann (Art. 55d USG, Art. 12e NHG).
- Unterliegende Organisationen müssen für Verfahrenskosten aufkommen, die im Zusammenhang mit ihren Beschwerden vor Bundesbehörden anfallen (Art. 55e USG, Art. 12f NHG).

### **3. Gesetzesbestimmungen weitgehend ohne Umsetzungsbedarf**

Die am 20. Dezember 2006 vom Parlament verabschiedeten Gesetzesänderungen im Bereich des Verbandsbeschwerderechts sind grundsätzlich genügend konkret und bedürfen keiner Umsetzung im Verordnungsrecht. Einer Konkretisierung bedarf einzig die Regelung über die erlaubte wirtschaftliche Tätigkeit, da diese Vorschrift im Gesetz noch zu wenig bestimmt ist (Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG).

### **4. Anpassung des Verordnungsrechts**

Nach den Artikeln 55 Absatz 3, 55f Absatz 2 USG, Artikel 28 Absatz 2 des Gentechnikgesetzes (GTG)<sup>6</sup> und Artikel 12 Absatz 3 NHG bezeichnet der Bundesrat die beschwerdeberechtigten Organisationen. Er hat diese Bezeichnung im Anhang der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO)<sup>7</sup> vorgenommen. Die VBO enthält auch Bestimmungen über weitere Gesuche um Erteilung des Beschwerderechts und regelt die Kontrolle der beschwerdeberechtigten Organisationen durch das UVEK.

Neben der Konkretisierung der wirtschaftlichen Tätigkeit soll im Rahmen der Verordnungsrevision genauer geregelt werden, was das Gesuch um Erteilung des Beschwerderechts beinhalten muss. Im Weiteren soll die Kontrolle der Organisationen durch das UVEK mehr Gewicht erhalten. Dabei soll insbesondere auch klargestellt werden, dass das UVEK jederzeit Einsicht in die notwendigen Unterlagen nehmen kann. Auch die von der Rechtskommission des Ständerates verlangte Informationspflicht der Umweltorganisationen zum Umgang mit dem Beschwerderecht soll in der VBO geregelt werden<sup>8</sup>.

Die redaktionelle Anpassung der VBO an die im Rahmen der Pa. Iv. Hofmann geänderte Nummerierung der Artikel über die Beschwerderechte der Organisationen in USG und NHG erfolgt im Rahmen der laufenden Revision der Freisetzungsverordnung (FrSV)<sup>9</sup>, welche dem Bundesrat zurzeit zum Beschluss vorliegt. Mit diesem Beschluss wird der Bundesrat auch das Beschwerderecht nach GTG in die VBO aufnehmen, welches bereits seit 2004 besteht und von der Revision im Zusammenhang mit der Pa. Iv. Hofmann nicht betroffen war.

<sup>6</sup> Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (GTG, SR 814.91)

<sup>7</sup> SR 814.076

<sup>8</sup> BBl 2005 5364

<sup>9</sup> Verordnung vom 25. August 1999 über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (FrSV, SR 814.911)

## **5. Die Änderung im Einzelnen**

### **5.1 Die einzelnen Bestimmungen**

#### **Artikel 2**

*Absatz 2:* Neu wird ausdrücklich festgelegt, dass das UVEK Einsicht in die Unterlagen der Umweltorganisation nehmen kann. Diese Bestimmung soll es auch ermöglichen, genauer zu prüfen, ob die wirtschaftliche Tätigkeit der Organisation sich im zulässigen Rahmen bewegt.

#### **Artikel 3**

*Absatz 3:* Die Bestimmung soll aufzeigen, dass die Nachweispflicht über die Erfüllung der Voraussetzungen zur Erlangung des Beschwerderechts bei den Organisationen liegt. I.d.R. erschliessen sich die Nachweise aus den Statuten und den Jahresberichten der letzten 10 Jahre. Soweit diese Unterlagen nicht genügen, muss die Organisation weitere Unterlagen nachreichen (z.B. detaillierte Unterlagen, die die Prüfung der wirtschaftlichen Tätigkeit ermöglichen, Liste der Mitglieder für die Prüfung der gesamtschweizerischen Tätigkeit, etc.).

*Absatz 4:* Nach Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe b USG muss die wirtschaftliche Tätigkeit der Organisation dem ideellen Zweck derselben dienen. Eine anderweitige wirtschaftliche Tätigkeit wäre ab dem 1. Juli 2010 für die Erlangung oder Beibehaltung des Verbandsbeschwerderechts nicht mehr zulässig. Damit die wirtschaftliche Tätigkeit dem ideellen Zweck dient, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein: einerseits muss die Art der Tätigkeit dem ideellen Zweck entsprechen (eine Organisation, die sich für den Naturschutz einsetzt, soll z.B. nicht einen Handel mit unzertifizierten Tropenholzmöbeln betreiben). Andererseits darf die wirtschaftliche Tätigkeit im Verhältnis zur übrigen Tätigkeit der Organisation nicht im Vordergrund stehen (z.B. soll eine Organisation, deren Tätigkeit primär im Handel mit ökologischen Produkten besteht, nebenbei nicht als beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisation auftreten können).

#### **Artikel 4**

*Absatz 1:* Die Organisationen werden neu verpflichtet, über ihre Beschwerdetätigkeit eine Statistik zu führen und diese jährlich zu veröffentlichen. Zudem müssen sie die Statistik jeweils dem BAFU zustellen. Ziel dieser Regelung ist es, dass über die Beschwerdetätigkeit der Organisationen mehr Transparenz besteht. Die Pflicht zur Führung einer Statistik und zur Veröffentlichung derselben entspricht auch einer Vorgabe der Rechtskommission des Ständerates, welche in ihrem Bericht vom 25. Juni 2005 zur Pa. Iv. Hofmann zuhanden des Ständerates festhielt, dass die Organisationen jährlich über die eingereichten Einsprachen und Beschwerden sowie über den Stand der Verfahren berichten müssen<sup>10</sup>.

Zusätzlich müssen die Umweltorganisationen auch ihre Jahresberichte einreichen. Aus diesen ist ersichtlich, ob die einzelne Organisation überhaupt noch eine genügende Tätigkeit ausübt. Auch wäre erkennbar, ob die Organisation eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, die ab dem 1. Juli 2010 nicht mehr zulässig ist. Die Aufgabe des UVEK, regelmässig zu prüfen, ob die Organisationen die Voraussetzungen zur Erlangung des Beschwerderechts noch erfüllen, wird dadurch erleichtert.

*Absatz 2:* Die Vorschrift regelt detailliert, worüber die Organisationen informieren müssen. Nach lit. a sollen die einzelnen Einsprachen und Beschwerden angegeben werden. Mit der Verpflichtung, die betroffenen Kantone, Gemeinden sowie die Behörden, bei der die Einsprache oder die Beschwerde eingereicht wurden, anzugeben, wird auch der „regionale“

---

<sup>10</sup> BBI 2005 5364

Umgang mit dem Beschwerderecht ersichtlich. Nach lit. b soll der Ausgang der jeweiligen Verfahren angegeben werden. Es ist wichtig, dass sich diese Angaben nur auf die im Berichtsjahr abgeschlossenen Fälle beziehen. Nach lit. c ist anzugeben, wie viele Vereinbarungen die einzelne Organisation abgeschlossen hat. Schliesslich soll die Organisation darüber Auskunft geben, in wie vielen Fällen sie eine Einsprache oder eine Beschwerde zurückgezogen hat.

*Absatz 3:* Auch über ihre Ausgaben und Einnahmen in Zusammenhang mit der Ausübung des Beschwerderechts sollen die Organisationen Auskunft geben. Diese Regelung entspricht ebenfalls einem Anliegen der Rechtskommission des Ständerates.

*Absatz 4:* Die Erstellung und Veröffentlichung einer Gesamtstatistik durch das BAFU dient ebenfalls der Transparenz über die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts. Zudem soll der Dialog mit den interessierten Kreisen (Vertreter der Wirtschaft und der Umweltorganisationen, Vertreter von Vollzugsbehörden) es ermöglichen, Probleme im Zusammenhang mit dem Vollzug des neuen Rechts zu erkennen und notwendige Schritte zur Behebung derselben gemeinsam zu prüfen.

## **5.2 Änderungen bisherigen Rechts**

Hier geht es lediglich darum, allfällige Verweise auf die Beschwerderechte nach USG und NHG in anderen Verordnungen anzupassen. Ein entsprechender anpassungsbedürftiger Verweis findet sich nur in der Moorlandschaftsverordnung.

## **5.3 Inkrafttreten**

Die Änderungen sollen am 1. Juli 2008 in Kraft treten. Da die Bestimmung über die erlaubte wirtschaftliche Tätigkeit nach Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe b USG erst am 1. Juli 2010 in Kraft tritt, kann die entsprechende Bestimmung dazu in der VBO auch erst auf diesen Zeitpunkt Gültigkeit erlangen.

## **6. Vergleich zum ausländischen Recht**

Praktisch alle europäischen Staaten und auch die EG kennen ein Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen. Eine detaillierte Statistikpflicht der Umweltorganisationen über die Ausübung des Beschwerderechts wie sie nun in der VBO aufgenommen wird, besteht im ausländischen Recht keine.

## **7. Auswirkungen auf Bund, Kantone und weitere Betroffene**

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf Bund, Kantone und die Wirtschaft. Mit der neuen Statistikpflicht entsteht für die Umweltorganisationen ein gewisser Mehraufwand. Dieser ist jedoch als verhältnismässig einzustufen.