



WWF Schweiz

Hohlstrasse 110  
8010 Zürich

www.wwf.ch  
Spenden: PC 80-470-3

Bundesamt für Umwelt BAFU  
Abteilung Recht  
3003 Bern

Zürich, 15. Oktober 2019

## Anhörung zur Vollzugshilfe «Anforderungen nach USG/NHG an die Publikation von Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen»

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zum Entwurf der Vollzugshilfe «Anforderungen nach USG/NHG an die Publikation von Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen» (nachfolgend: Vollzugshilfe) zu äussern. Gerne nehmen wir diese Gelegenheit wahr.

### I. Grundsätzliche Bemerkungen

Wir begrüssen die Aktualisierung des Berichtes vom 17. September 2003 (nachfolgend: Bericht) bzw. dessen Überführung in die einleitend erwähnte Vollzugshilfe. In diesem Zusammenhang ist uns aufgefallen, dass der Bericht nicht mehr online auffindbar ist. Es wäre wünschenswert, dieses Dokument online aufgeschaltet zu lassen, bis dass die neue Vollzugshilfe in Kraft tritt.

Wir würden es begrüssen, wenn in der Vollzugshilfe auch die Aarhus-Konvention erwähnt würde, aus welcher sich die internationale Pflicht zur genügenden Publikation ergibt.

Wir geben zu bedenken, dass es sich gemäss Titel «Stellenwert dieser Publikation» vorliegend um eine Vollzugshilfe handelt. Vollzugshilfen sollen bundesumweltrechtliche Vorgaben konkretisieren (bzw. unbestimmte Rechtsbegriffe und Umfang/Ausübung des Ermessens) und eine einheitlichen Vollzugspraxis fördern. Eine Konkretisierung bundesrechtlicher Vorgaben muss sich an den bestehenden Lehrmeinungen und an der bisherigen Rechtsprechung orientieren. Andernfalls wird riskiert, dass herrschende Lehre bzw. Rechtsprechung und Vollzugshilfe auseinanderfallen. Im Sinne der Rechtssicherheit halten wir es daher für unabdingbar, dass sich die Vollzugshilfe an der bisherigen Rechtsprechung orientiert (vgl. auch Kritik zu Ziffer 5 ff.).



## II. Bemerkungen zu den einzelnen Ziffern

### Zu Ziffer 1: Publikationspflicht

Im sechsten Absatz, beginnend mit «*Die Veröffentlichung der Projektgesuche...*», fehlt die Erwähnung des Bundesblattes als Publikationsorgan, was zu ergänzen ist.

### Zu Ziffer 2.2.2: Umweltverträglichkeitsprüfung

Es wäre wünschenswert zu erwähnen, dass auch wesentliche Änderungen UVP-pflichtiger Anlagen der UVP unterliegen. Zwar steht dies in Art. 10b USG («*Wer eine Anlage, die der Umweltverträglichkeitsprüfung untersteht, planen, errichten oder ändern will*»), geht aber in der Praxis gerne vergessen.

### Zu Ziffer 4: Publikationsorgan

Wir begrüßen ausdrücklich die Empfehlung, den Zugang zum Publikationsorgan kostenlos zu gewähren, insbesondere zur Online-Fassung.

### Einleitende Bemerkungen zu Ziffer 5: Inhalt der Publikation

Zur Sicherung der Rechtssicherheit der Bauherrschaft, wurde mit der Teilrevision NHG 1995 der frühzeitige Verfahrenseintritt der Organisationen gesetzlich festgelegt.<sup>1</sup> Seither müssen die Organisationen die ihnen erstinstanzlich eröffneten Verfügungen anfechten, ansonsten sie sich später nicht mehr als Partei am Verfahren beteiligen können (Art. 12c Abs. 1 Satz 1 NHG und Art. 12c Abs. 2 NHG sofern ein Einspracheverfahren vorgesehen ist). Unabdingbares Gegenstück zum frühzeitigen Verfahrenseintritt sind die strengen Anforderungen an die Publikation von Verfügungen oder Gesuchen gegenüber den Organisationen.<sup>2</sup> Die Veröffentlichung muss demnach so abgefasst sein, dass sich die Organisationen ein Bild über die natur- und heimatschutzrelevante Tragweite des jeweiligen Vorhabens machen können. Den beschwerdeberechtigten Verbänden soll auf diese Weise die Triage unter den zahlreichen Baugesuchen ermöglicht werden, ohne zuvor die Veröffentlichungen und Unterlagen in den Gemeinden einsehen zu müssen.<sup>3</sup> Eine Abschwächung der Anforderungen an die Publikation bringt dieses Gleichgewicht ins Wanken und stellt das Verbandsbeschwerderecht substantiell infrage.<sup>4</sup>

### Zu Ziffer 5: Inhalt der Publikation, erster Absatz

Dem Gesetzeswortlaut lässt sich nicht entnehmen, wann die schriftliche Mitteilung bzw. die Publikation inhaltlich als genügend zu erachten ist. Der Bericht verweist für die Auslegung hinsichtlich der Anforderungen an den Publikationsinhalt auf die Botschaft vom 26. Juni 1991 über die Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG), BBl 1991 III 1121, 1140. Den Verweis auf BBl 1991 III 1121, 1140 erachten wir als sinnvoll und zweckmässig. Diese Materialie wird noch

<sup>1</sup> So auch PETER M. KELLER, Kommentar NHG, 2. Auflage, Zürich 2019, Art. 12c Rz. 1 und 2: Die ursprüngliche Fassung des NHG regelte nicht, zu welchem Zeitpunkt sich die Gemeinden und Organisationen spätestens am Verfahren zu beteiligen hatten, um ihre Parteirechte zu wahren. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ging damals davon aus, dass die Organisationen sich erst vor Bundesgericht erstmals am Verfahren beteiligen konnten.

<sup>2</sup> Botschaft Teilrevision NHG 1995, BBl 1991 III 1140 f.; PETER M. KELLER, Kommentar NHG, 2. Auflage, Zürich 2019, Art. 12b, Rz. 1 und 13 sowie Art. 12c, Rz. 20 f.

<sup>3</sup> Vgl. Urteil des BGE 1C\_301/2016 vom 4. Januar 2017, E. 3.5, insbes. E. 3.5.3.

<sup>4</sup> PETER M. KELLER, Kommentar NHG, 2. Auflage, Zürich 2019, Art. 12b, Rz. 1 und 13 sowie Art. 12c, Rz. 20 f.



immer regelmässig von den Gerichten als Auslegungshilfe herangezogen. *Wir beantragen daher die Wiederaufnahme dieses Verweises, so wie er im Bericht aufgeführt war.*

Nicht einverstanden sind wir mit der Änderung im ersten Absatz von Ziffer 5. Sprach der Bericht noch von einem «sollen» (*«Der Inhalt der Veröffentlichungsanzeige soll so ausgestaltet werden, dass die Organisationen erkennen können [...]»*), ist nun neu nur noch ein «sollte» genügend (*«Der Inhalt der Publikation sollte so ausgestaltet werden, dass die Organisationen [...]»*). Wie eingangs erläutert, ist dem Informationsgehalt einer Publikation hohe Anforderungen gestellt. Eine Abschwächung erachten wir daher als nicht zielführend. *Wir lehnen infolgedessen die Abschwächung von «soll» (Wortlaut Bericht) in «sollte» (Wortlaut Vollzugshilfe) ab.*

#### **Zu Ziffer 5.1: Generelle Informationen, drittes Alinea**

Nicht einverstanden sind wir mit der Änderung, dass die Koordinaten neu nur noch «*bei Bedarf*» und nicht wie zuvor im Bericht «*in der Regel*» zu publizieren sind. Die Angaben der Koordinaten sind insofern wichtig, als sich die Organisationen nur mit klaren Angaben ein Bild über die natur- und heimatschutzrelevante Tragweite des jeweiligen Vorhabens machen können. Fehlen die Koordinaten, verlängert sich der Triage-Prozess erheblich. Auch die Botschaft geht von einer Publikation der Koordinaten «*in der Regel*» aus: *«Wird die Veröffentlichung des Gesuchs (...) gewählt, so muss nicht unbedingt der gesamte Wortlaut veröffentlicht werden, jedoch muss aus der Publikation Art und Tragweite des Vorhabens erkennbar sein; in der Regel genügt eine zusammenfassende Darstellung, die aber zumindest den genauen Ort (in der Regel mit Koordinaten) Zweck, Art, Umfang und summarische Hinweise auf die raumplanerische Zonenzugehörigkeit enthält, betroffene Schutzgebiete, die in Inventaren des Bundes oder der Kantone aufgeführt sind, nennt und angibt, wo die näheren Unterlagen eingesehen werden können.»*<sup>5</sup> Angesichts der zahlreichen Publikationen und dem damit verbundenen zeitlichen Aufwand sowie mit Blick auf Sinn und Zweck von Art. 12b NHG sind die Koordinaten weiterhin «*in der Regel*» und nicht nur «*bei Bedarf*» zu publizieren. *Wir beantragen daher, den Wortlaut des Berichtes beizubehalten und die Änderung «bei Bedarf» zu streichen.*

Nicht einverstanden sind wir mit den Ausführungen, dass die Anforderungen an die generellen Informationen weniger hoch sind, sofern mit der Publikation sämtliche Gesuchsunterlagen via Internet zugänglich gemacht werden. Wie das Bundesgericht unlängst festgestellt hat, sind die Organisationen zur Akteneinsicht nicht verpflichtet, ist es doch gerade Zweck von Art. 12b NHG, den beschwerdeberechtigten Verbänden die Triage unter den zahlreichen Baugesuchen zu ermöglichen, ohne zuvor die Veröffentlichungen und Unterlagen in den Gemeinden einsehen zu müssen.<sup>6</sup> Dieser Grundsatz bleibt unserer Meinung nach bestehen, unbesehen davon, ob sämtliche Gesuchsunterlagen mit der Publikation zeitgleich veröffentlicht werden. Denn die Online-Publikation der Gesuchsunterlagen erspart den Umweltverbänden einzig den Gang auf die Behörde. Die Triage wird aber mit dem Aufschalten der Gesuchsunterlagen nicht erleichtert. Im Gegenteil: Werden die Anforderung an die Publikation herabgesetzt, sind die Umweltorganisationen gezwungen, sämtliche online abrufbaren und oftmals umfangreichen Gesuchsakten aller publizierten Bauvorhaben zu konsultieren. Dadurch verlängert sich der Triageprozess, ist doch erst bei eingehender Prüfung

<sup>5</sup> Botschaft Teilrevision NHG 1995, BBl 1991 III 1140 f.; Darauf beziehungsweise: BGer 1C\_301/2016 vom 4. Januar 2017, E. 3.5.1 sowie BVGer A-3841/2014 vom 1. Juli 2015 E. 1.2.3.

<sup>6</sup> Vgl. auch BGer 1C\_301/2016 vom 4. Januar 2017, E. 3.5.3.



ersichtlich, ob die Anforderungen für eine Verbandsbeschwerde erfüllt sind. Der daraus resultierende zeitliche Aufwand widerspricht Art. 12b NHG. *Wir beantragen daher, dass der letzte Absatz, beginnend mit «Werden bereits mit der Publikation (...) weniger hoch» gestrichen wird.*

### **Zu Ziffer 5.2: Informationen im anwendbaren Recht**

Nicht einverstanden sind wir mit der Streichung des Hinweises auf die Auswirkungen auf den Natur- und Heimatschutz; insbesondere die Angabe, ob sich ein Projekt im Perimeter eines geschützten Biotops oder Landschaftsobjekt befindet. Einerseits ist die Streichung nicht verständlich, da unter Ziffer 2 aufgeführt wird, dass ein Projektentscheid zu veröffentlichen ist, wenn u.a. das Projekt Auswirkungen auf den Natur- und Heimatschutz zeitigt. Andererseits erwähnt die Botschaft (wie unter Ziffer 5.1 ausgeführt) explizit, dass die betroffenen Schutzgebiete, die in Inventaren des Bundes oder der Kantone aufgeführt sind, in der Publikation zu nennen sind.<sup>7</sup> Das Fallenlassen dieser Anforderung würde zur Folge haben, dass bei jedem einzelnen ausgeschriebenen Projekt individuell nachgeforscht werden müsste, ob allenfalls ein Biotop oder Inventarobjekt betroffen ist. Dies ist auch eine wichtige Anforderung für Bauherren, ergeben sich doch bei Biotopen von nationaler Bedeutung oftmals spezielle Anforderungen an eine Baute. Dies ist mit Sinn und Zweck von Art. 12b NHG nicht vereinbar. Ebenso kann das Fehlen dieser Information nicht durch den Hinweis auf die für das Projekt wesentlichen Bewilligungen wettgemacht werden, denn es sind durchaus Projekte denkbar, welche geschützte Biotop oder Landschaftsschutzobjekte betreffen, die keine solchen zusätzlichen Bewilligungen benötigen. Auch der Hinweis auf die Nutzungszone ist unbehelflich. Da das Fehlen dieser Publikationselemente den Organisationen die Triage erschwert, wird dem Sinn und Zweck von Art. 12b NHG nicht genüge getan. *Daher beantragen wir, dass das vierte Alinea von Ziffer 5.2 des Berichtes («Hinweis auf die Auswirkungen auf den Natur- und Heimatschutz, insbesondere die Angabe, ob sich ein Projekt im Perimeter eines geschützten Biotops oder Landschaftsobjektes befindet. Variante: Angabe der Beschwerdemöglichkeit nach Art. 12 Abs. 1 NHG»), in der Vollzugshilfe unter Ziffer 5.2 überführt wird. Entsprechend muss Ziffer 8. des Anhanges III im Bericht ebenfalls in die Vollzugshilfe überführt werden.*

In der Praxis stellen wir fest, dass häufig eine ausreichende Publikation bei Projekten unterbleibt, welche sich nicht im Perimeter eines geschützten Biotops oder Landschaftsobjektes befinden, aber in dessen unmittelbarer Nähe, weshalb diese Auswirkungen auf das Biotop/Objekt zeitigen. Dies betrifft insbesondere Projekte in Pufferzonen oder im potenziellen Perimeter von noch nicht festgelegten ökologisch ausreichenden Pufferzonen (Nährstoffpufferzone, hydrologische und faunistische Pufferzone). Ein ausdrücklicher Hinweis darauf, dass solche Projekte der Publikationspflicht unterliegen, und dass dabei der Grund für die Publikation zu nennen ist, wäre wünschenswert.

### **Zu Ziffer 5.3: Informationen zum Verfahren**

In diesem Absatz werden unserer Auffassung nach die Begriffe «Beschwerden» und «Einsprachen» nicht einheitlich verwendet. In der französischen Variante wird sogar durchgehend von «recours» gesprochen. *Wir beantragen daher, den Absatz einheitlich zu formulieren, damit er sowohl für das Einsprache- als auch Beschwerdeverfahren Anwendung finden kann.*

---

<sup>7</sup> Vgl. BBI 1991 III 1121,1141.



### **Zu Ziffer 6.1: Ort der Einsichtnahme**

Wir begrüssen den Zusatz, dass die Online-Publikation der Gesuchunterlagen ideal sei. Mehrere Schweizer Kantone bzw. Gemeinden zeigen bereits heute (vorbildlich) auf, dass eine Online-Publikation mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten machbar ist. Diesen Beispielen sollte auch in anderen Kantonen gefolgt werden. Insbesondere bei Kantonen mit abgelegenen Gebieten ist es nicht zweckdienlich, wenn die Unterlagen vor Ort eingesehen und allenfalls aufwändig kopiert werden müssen. Daher erachten wir eine Empfehlung zugunsten der Online-Publikation als nötig. *Wir beantragen daher, dass den Kantonen die Online-Publikation ausdrücklich empfohlen wird.*

### **Zu Ziffer 6.2: Dauer der Möglichkeit zur Einsichtnahme**

In verschiedenen Kantonen wird weiterhin davon ausgegangen, dass eine zu kurze Auflagefrist durch die Einräumung einer zusätzlichen Frist zur näheren Begründung kompensiert werden kann.<sup>8</sup> Diese Auffassung widerspricht dem Wortlaut von Art. 12b Abs. 1 Satz 2 NHG. Denn Art. 12b Abs. 1 Satz 2 NHG handelt von der Dauer der öffentlichen Auflage und lässt keinen Raum für eine Gesamtbetrachtung der Dauer der öffentlichen Auflage und einer zusätzlichen Begründungsfrist. Dies zu Recht; den Organisationen muss ausreichend Zeit für ihre internen Triage- und Entscheidungsprozesse zur Verfügung stehen vor dem Entscheid, eine Einsprache oder Beschwerde zu erheben. Dafür spricht auch Art. 6 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 lit. a und b der Aarhus-Konvention, wonach bei Entscheidungen über Tätigkeiten, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können, den Umweltorganisationen ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des Verfahrens gegeben werden muss. *Wir beantragen daher eine Ergänzung im Sinne der Ausführungen.*

### **Zu Anhang I**

Der Titel Raumplanung wird im Anhang I zweimal aufgeführt. Der Leserlichkeit halber sollten die beiden Titel Raumplanung mit ihren jeweiligen Aufzählungen unter einem Titel zusammengefasst werden. Nebst Art. 24 RPG sollten auch Art. 24a - 24e sowie 16a - 16b RPG ergänzt werden, weil auch hier das Bauen ausserhalb der Bauzonen betroffen ist. Es kann vorkommen, dass die Behörde ein Projekt als zonenkonform einschätzt, dieses aber in Tat und Wahrheit eine Bewilligung nach Art. 24 ff. benötigen würde. Die Verbände müssen daher die Möglichkeit erhalten, die Zonenkonformität zu prüfen. Ebenfalls sollte ergänzt werden, dass die Verbände nicht nur bei Neueinzonungen von Bauland (Art. 15 RPG), sondern auch bei Nichtauszonungen Beschwerde erheben können (vgl. BGer 1C\_315/2015).

Unter dem Titel Naturschutz ist der zweite Punkt zu ergänzen (Ergänzung kursiv): *Entscheide über Projekte, die inventarisierte oder andere schützenswerte (aber z.B. noch nicht inventarisierte) Lebensräume beeinträchtigen (Art. 18 ff. NHG).* Dies, weil auch bei nicht inventarisierten Biotopen den Verbänden das Beschwerderecht zusteht.

Gemäss BGE 144 II 2018 ist die Zulassung/Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln auch eine Bundesaufgabe und hier daher zu ergänzen.

---

<sup>8</sup> Zuletzt wieder Verwaltungsgericht des Kantons Solothurns, Urteil vom 21. März 2018 (VWBES.2017.247, in: URP 8/2018 S. 724 ff.).



### **Zu Anhang II: Beschwerdeberechtigte Organisationen**

Wir würden einen Hinweis auf die bloss deklaratorische Wirkung der Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO; SR 814.076) begrüßen.<sup>9</sup>

### **Zu Anhang III: Muster für eine Publikation**

Ziffer 8 des Anhanges III im Bericht muss in die Vollzugshilfe überführt werden (vgl. Ausführungen dazu oben untern «Zu Ziffer 5.2»).

Wir danken Ihnen für Ihre wohlwollende Prüfung unserer Anträge und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Geschäftsleitung

Stabsstelle öffentliches Recht

---

<sup>9</sup> Zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung hinsichtlich der deklarativen Wirkung der Liste vgl. BGE 112 Ib 543 E. 1b; BGE 115 Ib 472 E. 1d.cc S. 480; ausführlich hierzu auch Keller/Hauser, Ideell oder wirtschaftlich – die Gretchenfrage im Verbandsbeschwerderecht, in: URP 8/2009, S. 860 ff.