



Umfrage

1. Fragestellung

Gemäss Art. 26 ff. des eidgenössischen Nationalstrassengesetzes wird im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens der betroffene Kanton zu einem Gesuch angehört. Ihm werden die Unterlagen übermittelt und die Möglichkeit zur Stellungnahme innerhalb von 3 Monaten geboten.

Der Kanton Basel-Stadt hat die Praxis, sowohl die gegen wie die für das Gesuch sprechenden Meinungen der Fachinstanzen an das zuständige Departement weiterzuleiten.

Er legt den Mitgliedern der SBK folgende Fragen vor:

- Wie gehen andere Kantone bei Vernehmlassungen an den Bund mit Widersprüchen unterschiedlicher öffentlicher Interessen um (zum Beispiel Naturschutzinteressen versus Interesse an Hochleistungsstrassen)?
- Werden gegen eine Anlage sprechende Interessen verschwiegen?
- Wer in den Kantonen ist für das Verfassen einer Stellungnahme gegenüber dem Bund zuständig?

2. Zusammenfassung der Rückmeldungen

Aus den Rückmeldungen erschliesst sich ein einheitliches Bild. Die Kantone geben dem Bund konsolidierte Stellungnahmen ab, häufig in Form eines Regierungsratsbeschlusses. Widersprüche innerhalb der verschiedenen Fachstellen der Kantone werden vorgängig bereinigt. In seltenen Fällen wird vorab mit dem Bund das Gespräch gesucht, um eine Projektänderung zu erwirken. Gegen eine Anlage sprechende Interessen werden keine verschwiegen.

3. Rückmeldungen aus den einzelnen Kantonen¹

Zürich

Die nach Art. 27b NSG zuständige Stelle für die kantonale Stellungnahme ist die Volkswirtschaftsdirektion/Amt für Verkehr. Die Volkswirtschaftsdirektion lädt sämtliche kantonalen Fachstellen ein, welche die verkehrlichen Interessen vertreten. Weiter lädt die Volkswirtschaftsdirektion die Baudirektion zur Stellungnahme ein. In der Baudirektion werden sämtliche Belange des Umweltschutzes (umfassend gemeint) und der Raumplanung in einer konsolidierten und widerspruchsfreien Stellungnahme festgehalten. Die Baudirektion sendet diese Stellungnahme der Volkswirtschaftsdirektion zur Weiterleitung an die Bundesämter (an die Leitbehörde UVEK oder bei Projekten ohne öffentliche Auflage an die Leitbehörde ASTRA und an die involvierten Fachbehörden BAFU, BAK, ARE, BLW).

Die Volkswirtschaftsdirektion erlässt die kantonale Stellungnahme in Form eines Regierungsratsbeschlusses (RRB) oder eines Direktionsbriefes an die Leitbehörde. Die Volkswirtschaftsdirektion

¹ Reihenfolge der Kantone gemäss Kantonsnummern des Bundesamts für Statistik BFS

stützt dabei die Stellungnahme der Baudirektion. Widersprüche zwischen Schutz- und Nutzerinteressen treten i.d.R. nicht auf oder sind durch Projektverbesserungen lösbar. Die Anliegen der Baudirektion werden in der Stellungnahme der Volkswirtschaftsdirektion gestützt. Ist die Volkswirtschaftsdirektion (und auch der Regierungsrat) einmal anderer Meinung als die Baudirektion wird dies im RRB so auch begründet und ausgewiesen (dies ist in den letzten 15 Jahren nach Wissen des Kantons erst einmal eingetreten - Tempo 100 anstelle von Tempo 80 auf der Nordumfahrung Zürich). Öffentliche Interessen, die gegen eine geplante Anlage sprechen, werden nicht verschwiegen. Bei grösseren UVP-pflichtigen Vorhaben hat die Stellungnahme der Baudirektion zudem den Stellenwert einer «unabhängigen behördlichen Expertise».

Insofern kann es durchaus zu «Widersprüchen zwischen Naturschutzinteressen und Hochleistungsstrasseninteressen» kommen. Der Kanton macht anschliessend eine Gesamtabwägung über die Interessen aller Fachstellen und verfasst eine Stellungnahme, beziehungsweise einen Regierungsratsbeschluss.

(Bern)

Luzern

Im Kanton Luzern werden sämtliche bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren im Rahmen des Anhörungsverfahrens durch die Dienststelle Raum und Wirtschaft, Abteilung Baubewilligungen, koordiniert. Diese organisiert die Bekanntmachung und Planaufgabe und lädt die betroffenen kantonalen Fachstellen zur Stellungnahme ein. Dies erfolgt seit 2009 in elektronischer Form.

Die eingehenden Berichte werden zu einer kantonalen Stellungnahme zusammengefügt. Darin werden die Fachberichte wortwörtlich übernommen. Allfällige vorhandene Widersprüche werden bei Bedarf vorgängig anlässlich einer Bereinigungsbesprechung (alle 2 Wochen) besprochen.

Gegenüber den Bundesbehörden werden keine Fachmeinungen verschwiegen.

Uri

Bei bundesrechtlichen Plangenehmigungen amtiert die Baudirektion als Koordinationsstelle der Stellungnahmen der kantonalen Ämter. Dazu lädt diese die kantonalen Fachstellen zur Stellungnahme ein. Die Baudirektion erstellt dann eine koordinierte Stellungnahme zu Händen des Bundes.

Bei groben Widersprüchen (z.B. bei einem ASTRA-Projekt) zwischen ASTRA und dem Kanton, wird vor der koordinierten Stellungnahme an das UVEK mit dem ASTRA Kontakt aufgenommen, um allenfalls eine Bereinigung im einfachen Stil zu erzielen.

Öffentliche Interessen werden keine verschwiegen. Es kann aber eben sein, dass, wenn diese sich widersprechen, eine Abwägung vorgenommen wird, damit keine widersprüchliche Stellungnahme an den Bund geht.

Schwyz

Inhalt der Kantonsstellungnahme: Grundsätzlich werden alle Meinungen der Fachdepartemente bzw. Ämter dem UVEK mitgeteilt. Wenn es widersprüchliche Fachmeinungen gibt, so wird versucht dem UVEK eine Kantonsmeinung abzugeben (interne Interessenabwägung). Dies analog der Erteilung von Kantonsbewilligungen bei kommunalen Baubewilligungen nach Planungs- und Baugesetz des Kantons Schwyz.

Koordination: Die formelle (also die Organisation der Auflage des Dossiers in den Gemeinden und Einholung der Mitberichte im Kanton) und materielle (Abfassen der Stellungnahme) Koordination wird durch die Baugesuchszentrale (Amt für Raumentwicklung beim Volkswirtschaftsdepartement) wahrgenommen. Bis vor kurzem hat die materielle Koordination, d.h. das Abfassen der Stellungnahme das hauptsächlich zuständige Fachdepartement, i.c. dann meistens das Baudepartement gemacht. Richtigerweise - um auch Zeit und Synergien zu nutzen - wird dies nun durch eine Stelle bewerkstelligt.

(Obwalden)

Nidwalden

Im Kanton Nidwalden erfolgen Stellungnahmen an den Bund, zu welchen der Kanton und nicht eine Fachstelle direkt eingeladen worden ist, über den Regierungsrat. Insofern erfolgt eine konsolidierte Stellungnahme des Kantons an den Bund. Dies heisst aber nicht, dass darin keine kritischen Äusserungen erfolgen können.

Je nach Thema wird die Erarbeitung der Stellungnahme der entsprechenden (hauptbetroffenen) Direktion (Departement) zugeteilt. Diese lädt mitbetroffene Direktionen ein und bereitet den Entwurf zuhanden des Regierungsrats vor.

(Glarus)

(Zug)

Freiburg

Der Kanton Freiburg hatte bis vor einigen Jahren in diesen Verfahren auch die Praxis, kantonsintern die Ämter zu konsultieren und die verschiedenen Gutachten dann einfach mit dem Gutachten des Tiefbauamts an den Bund zu überweisen. Er hatte dann diesbezüglich auch einen Austausch mit dem UVEK, damit diese sich nicht selber durch die verschiedenen Amtsgutachten „durchackern“ müssen, welche nicht immer relevante Bedingungen aufführen.

Diese Praxis wurde geändert und wird nun wie folgt gehandhabt:

- Koordinationsstelle ist das kantonale Tiefbauamt.
- Dieses holt die Gutachten der verschiedenen interessierten Ämter ein.
- Das Tiefbauamt (mit Unterstützung der juristischen Berater der Direktion) erstellt die Stellungnahme des Kantons zu Handen des Bundes. Wenn die Ämter Vorbehalte anmelden oder Bedingungen stellen, werden diese als „Anträge“ in die Stellungnahme aufgenommen. So ist alles Wesentliche betreffend der kantonalen Haltung gegenüber dem Nationalstrassenprojekt in diesem Gutachten enthalten.

(Solothurn)

Basel-Stadt

Siehe Ziffer 1, Fragestellung

(Basel-Landschaft)

(Schaffhausen)

Appenzell Ausserrhoden

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hatte bisher keine Nationalstrassen, sodass zuhanden des UVEK keine Stellungnahmen verfasst werden mussten.

Im Rahmen von anderen bundesrechtlichen Verfahren (RLG, EleG, EBG) wird zunächst eine kantonsinterne Vernehmlassung durchgeführt. Anschliessend werden die einzelnen Anträge zusammengefasst in einer Stellungnahme an den Bund überwiesen (Koordination und Absender: Departementssekretariat/Generalsekretariat). Negative Beurteilungen werden praxisgemäss vorgängig mitgeteilt, damit die Einreichung allfälliger Projektänderungen in die Wege geleitet werden kann.

(Appenzell Innerhoden)

(St. Gallen)

Graubünden

Gemäss Art. 12 Abs. 4 der Strassenverordnung des Kantons Graubünden (StrV; BR 807.110) ist bei Nationalstrassenprojekten die Regierung für die kantonale Stellungnahme an den Bund zuständig. Das zuständige Departement (Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement) führt vorgängig bei allen betroffenen kantonalen Amtsstellen ein Mitberichtsverfahren durch. Fachlich werden diese Geschäfte vom Tiefbauamt als Fachstelle für das Strassenwesen betreut. Das Departement bereitet den Antrag an die Regierung vor.

Bisher wurde der Kanton in Bezug auf Nationalstrassenprojekte noch nicht mit einer generell ablehnenden Haltung einer Amtsstelle konfrontiert. Es kommt aber regelmässig vor, dass die Fachbehörden sach- und fachbezogene Auflagen beantragen und Anregungen zu den Projekten anbringen. Diese Auflagen und Anregungen haben das Ziel, die Projekte zu optimieren. Falls Widersprüche zwischen den Stellungnahmen der einzelnen Fachstellen festgestellt werden, werden diese im Rahmen des Mitberichtsverfahrens bereinigt, damit die Regierung eine konsolidierte Stellungnahme einreichen kann. Öffentliche kantonale Interessen werden dabei nicht verschwiegen.

Allgemein kann aus kantonalen Sicht festgehalten werden, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und der kantonalen Fachbehörde (Tiefbauamt) in Bezug auf Nationalstrassenprojekte sehr positiv ist. Die Fachstelle wird regelmässig in einem konstruktiven Dialog bereits vor der Projektauflage miteinbezogen und kann sich so bereits in der Projektierungsphase fachtechnisch einbringen.

Aargau

Die Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt verfasst jeweils eine formell und materiell koordinierte kantonale Stellungnahme zu Handen der Bundesbehörden. Allfällige Widersprüche werden möglichst auf Kantonsebene bereinigt.

(Thurgau)

(Tessin)

(Waadt)

(Wallis)

(Neuenburg)

(Genf)

(Jura)

4. Weitere Rückmeldungen

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)

Als verfahrensleitende Behörde bei der Genehmigung von ziviler Aviatikinfrastruktur ist das BAZL mit der Fragestellung vertraut und gibt folgende Inputs:

Massgeblich ist Art. 4 Abs. 2 VIL (VO Infrastruktur der Luftfahrt): «Die Kantone sorgen für die Koordination der Stellungnahmen ihrer Fachstellen.»

Aus der Praxis des BAZL lässt sich sagen, dass diese Koordination in den meisten Fällen zwar formell funktioniert, d. h. die kantonale Koordinationsstelle alle Stellungnahmen bündelt und gemeinsam an das Bundesamt weiterleitet. Hingegen findet leider (zu) häufig keine materielle Koordination statt, d. h. Widersprüche aus den Beurteilungen der Fachstellen werden nicht innerhalb des Kantons aufgelöst. Das BAZL stellt sehr grosse Unterschiede zwischen den Kantonen fest. Es gibt Kantone, bei denen die zuständige Koordinationsstelle effektiv eine konsolidierte kantonale Stellungnahme verfasst. Bei anderen Kantonen macht das BAZL eher negative Erfahrungen. Oft sind die Stellungnahmen der Fachstellen nicht konsolidiert und sie erhalten Aussagen wie «Das Vorhaben kann unter Berücksichtigung der in den eingereichten Unterlagen genannten Massnahmen sowie der nachfolgenden Anträge bewilligt werden. Wir beantragen der im massgeblichen Verfahren entscheidenden Behörde sowie den weiteren Behörden, die Anordnungen zum Projekt zu treffen haben, die Anträge zu übernehmen und diese soweit notwendig zu koordinieren». Damit obliegt es dann vollständig der Leitbehörde die erforderliche Koordination und Interessenabwägung innerhalb der kantonalen Stellungnahme vorzunehmen. Dieser Fakt ist für das BAZL als Leitbehörde nicht befriedigend.

Kaum bekannt sind dem BAZL Stellungnahmen von kantonalen Fachstellen, die ein Projekt aktiv unterstützen. Fachstellen, die keine Einwände haben, formulieren entweder: «Wir haben keine Bemerkungen.» oder: «Wir sind mit dem Vorhaben einverstanden.» Dass ein Kanton ein Interesse oder eine Beurteilung verschwiegen hätte, um die Genehmigung eines Projekts zu ermöglichen, ist dem BAZL noch nie aufgefallen.

Ergänzend wird erwähnt, dass gemäss der Praxis des BAZL in den Genehmigungsverfahren nach LFG die Kantone ihre Aufwendungen für die Prüfung der Gesuche in Rechnung stellen können.

Das BAZL verweist auf ein Schreiben der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) zur Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bundes-Leitbehörden (siehe Beilage) mit der Bemerkung, dass die von der KVU formulierten Erwartungen sich nicht vollständig mit der Haltung des UVEK decken würden, weshalb diesbezüglich noch Klärungsbedarf besteht.

Anwaltskanzlei Bauma

Die Bundesverfassung hält in Art. 5 Abs. 2 fest, dass das staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss. Für einen Entscheid von staatlichen Stellen ist damit immer eine Interessensabwägung erforderlich. Diese kann nur sinnvoll vorgenommen werden, wenn die öffentlichen Interessen möglichst umfassend abgeklärt und bekannt sind.

Eine Verwaltungsstelle bereitet einen Entscheid für die entscheidende Behörde oder politische Instanz vor. Dazu formuliert sie regelmässig einen Antrag mit Begründung (Legalitätsprinzip). Es scheint unzulässig, dabei öffentliche (oder auch private) Interessen wegzulassen, weil sie dem gewünschten Ergebnis widersprechen könnten.

Die Darstellung der verschiedenen, allenfalls gegenläufigen, Interessen bedeutet nicht, dass ein Kanton in seiner Stellungnahme auf eine Wertung oder einen Antrag verzichten muss. Es können ohne Weiteres die verschiedenen Interessen aufgezeigt werden. Dies war z.B. der Fall beim GVO-Moratorium, bei dem die Universitäten ihre Bedenken angemeldet haben. Da jedoch noch keine Regelungen zur Koexistenz landwirtschaftlicher Produktion mit und ohne Gentechnik zu erwarten waren, stimmte der Kanton Zürich dem Moratorium zu (vgl. RRB Nr. 194/2009).

Es ist auch daran zu denken, dass die Gerichte die öffentlichen Interessen und ihre Gewichtung nachprüfen, unabhängig wer diese in das Verfahren einbringt. Nicht zuletzt sind betroffene Parteien oder die Öffentlichkeit viel eher bereit, einen Entscheid zu akzeptieren, wenn er umfassend begründet wird.

Beilage:

- Schreiben der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) vom 27. November 2018

Bundesamt für Zivilluftfahrt
3003 Bern

Bern, 27. November 2018

Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Leitbehörden in Bundesverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren,

Bei der Beurteilung kantonaler Anträge im Rahmen von Genehmigungsverfahren des Bundes (nachfolgend: Bundesverfahren) funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den Bundesämtern (Fach- und Leitbehörden) nicht immer optimal. So erhalten nicht alle involvierten Bundesbehörden die kantonale Stellungnahme. Oft werden von den Bundesbehörden nicht alle kantonalen Anträge beurteilt oder die Anträge werden ungenügend berücksichtigt. Die Kantone wiederum formulieren die Anträge sehr unterschiedlich, nicht immer stufengerecht oder missverständlich, was die Arbeit der Fach- und Leitbehörden unnötig erschwert.

Vor diesem Hintergrund wurde am 17. Januar 2017 anlässlich einer Besprechung der GrUVP/grEIE (Gruppe der UVP-Fachstellen der Deutschschweiz und des Fürstentums Liechtenstein bzw. groupe des responsables des EIE de la Suisse occidentale et du Tessin) und des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) beschlossen, eine Arbeitsgruppe «Beurteilungsvorlage und Anträge in Bundesverfahren» einzusetzen. Die Arbeiten wurden im Juni 2017 mit fünf Vertretern der GrUVP und je zwei Vertretern der grEIE und des BAFU aufgenommen.

Ziele der Arbeitsgruppe waren die Vereinheitlichung der kantonalen Anträge in Form und Struktur sowie ein in allen Kantonen ähnlicher Umgang mit den Anträgen (Formulierung, Begründung). Die letztgenannten Arbeiten sind mit dem vorliegenden Dokument «Massnahmen zur besseren Berücksichtigung kantonalen Anträge in Bundesverfahren» vorläufig abgeschlossen. Gleichzeitig erarbeitete die Arbeitsgruppe eine Vorlage für kantonale Beurteilungen («Beurteilungsvorlage für UVP-pflichtige Bundesvorhaben»). Damit sollen die sehr heterogenen Beurteilungen in Struktur und Inhalt angeglichen werden (siehe Beilagen). Die beiliegenden Dokumente beinhalten die zentralen Anliegen an die Leitbehörden und Empfehlungen an die Kantone, die beim Verfassen ihrer Beurteilungen zu beachten sind.

Die KVU ist überzeugt, dass mit diesen beiden Dokumenten die Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone optimiert und die komplexen Verfahrensabläufe nachvollziehbarer gemacht werden können. Rückmeldungen sind erwünscht und direkt an die Präsidenten der GrUVP oder grEIE zu richten.

Freundliche Grüsse

**Konferenz der Vorsteher der
Umweltschutzämter der Schweiz KVU**

Der Präsident



Jacques Ganguin

Die Geschäftsführerin



Andrea Loosli

Beilagen:

- Massnahmen zur besseren Berücksichtigung kantonaler Anträge in Bundesverfahren
- Beurteilungsvorlage für UVP-pflichtige Bundesvorhaben



Beurteilungsvorlage für UVP-pflichtige Bundesvorhaben

Diese Beurteilungsvorlage dient dazu, die unterschiedlichen kantonalen Beurteilungen zu harmonisieren. Damit soll die Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone verbessert und die Plangenehmigungsverfahren insgesamt effizienter gemacht werden.

1. Kapitel «Ausgangslage»

- Vorhaben
- Gemeinde
- Gesuchsteller
- Massgebliches Verfahren
- UVP-Pflicht
- Massgebende Unterlagen
- Evtl. Übereinstimmung mit der Raumplanung (falls nicht relevant/keine Anträge)¹
- Evtl. Verkehr inkl. Langsamverkehr (falls nicht relevant/keine Anträge)
- Evtl. Naturgefahren (falls nicht relevant/keine Anträge)
- Evtl. Energie/Klimaschutz (falls nicht relevant/keine Anträge)
- angefragte Fachstellen bzw. nicht beurteilte Bereiche (diese Liste kann auch unter Kapitel 2 aufgeführt werden).

2. Kapitel «Beurteilung der Umweltauswirkungen»

Für jedes Unterkapitel gemäss Themenliste unten sind folgende Empfehlungen zu beachten:

- Evtl. Auflistung angefragte Fachstellen (sofern nicht in Kapitel 1 aufgeführt)
- Evtl. Name und Telefonnummer Sachbearbeitende/r

Erwägungen

In diesem Abschnitt wird die Umweltverträglichkeit des Vorhabens fachbereichsspezifisch diskutiert und beurteilt. Die nachfolgenden Fragen sollen helfen, die wichtigsten Aspekte nicht zu vergessen.

- Evtl. Nachvollziehbarkeit UVB (falls nicht gegeben)
- Evtl. Darstellung Ausgangszustand ohne das Vorhaben (falls nicht korrekt oder unvollständig)
- Evtl. Darstellung der Umweltauswirkungen im UVB (falls nicht korrekt oder unvollständig)
- Reicht der UVB für eine Beurteilung der Umweltverträglichkeit aus? (Wenn nein: Welche weiteren Untersuchungen sind zu verlangen? → in diesem Fall ist eine Berichtsergänzung zu

¹ Der Vollständigkeit halber ist (summarisch) anzugeben, dass der Kanton dieses (und analog die folgenden Themen) zwar geprüft hat, aber diesbezüglich keine spezifischen Bemerkungen oder Anträge stellt.

verlangen; vgl. Anträge unten)

- Können mit den im UVB vorgeschlagenen bzw. im Projekt vorgesehenen Massnahmen die Umweltauswirkungen ausreichend gemindert und die massgeblichen Umweltschutzbestimmungen eingehalten werden? Ist das Vorhaben umweltverträglich? (Wenn nein: entweder begründete Anträge stellen oder Projekt begründet zurückweisen).

Anträge

Unmittelbar anschliessend an die Beurteilung eines Fachbereichs sind die Anträge aufzuführen. Hier sind diejenigen Auflagen und Bedingungen (z.B. Projektanpassungen, Ersatz-, Schutz- oder Ausgleichsmassnahmen) zu beantragen (inkl. zugehörige Rechtsgrundlagen), denen entsprochen werden muss, damit das Vorhaben umweltverträglich realisiert werden kann. Die Anträge sind projektspezifisch und präzise zu formulieren. Es ist darauf zu achten, dass keine im UVB oder in den Projektunterlagen genannten Massnahmen wiederholt werden. Auch sollen keine Gesetzesartikel abgeschrieben werden. Die Anträge sind nachvollziehbar zu begründen und auf eine gesetzliche Grundlage zu stützen. Eine nützliche Hilfe für die Formulierung von Anträgen ist die 6-W-Regel (Wer hat Was, Wie, bis Wann, Weshalb (Rechtsgrundlage) und Wo zu machen?). Um die Erfolgsaussichten (Übernahme in die Plangenehmigung) zu erhöhen ist es auch hilfreich sich Gedanken über die Effektivität der beantragten Massnahme(n) und deren Umsetz- und Kontrollierbarkeit (Vollzug) zu machen. Schliesslich sind die Anträge aus Gründen der Nachvollziehbarkeit für alle am Verfahren beteiligten Behörden fortlaufend zu nummerieren. Die Gliederung der Anträge soll gemäss Kapitel 4.2 des Dokuments «Massnahmen zur besseren Berücksichtigung kantonaler Anträge in Bundesverfahren» erfolgen.

Hinweise und Empfehlungen

Diese können im Anschluss an die Anträge erwähnt werden. In diesem Abschnitt werden Hinweise gemacht, die für den Gesuchsteller oder die entscheidende Behörde eine wichtige Rolle spielen, aber nicht zu Anträgen geführt haben. Hier kann auch auf Merkblätter, Webseiten und anderes hingewiesen werden, sofern diese für das Vorhaben direkt und spezifisch relevant sind. Im Gegensatz zu den Anträgen sind die Hinweise rechtlich unverbindlich. Die Hinweise bzw. Empfehlungen sind ebenfalls zu nummerieren (Nummerierung: z.B. «E1» für Empfehlung 1 und «H1» für Hinweis 1).

Umweltbereiche (vgl. UVP-Handbuch BAFU 2009)

- 2.1 Luft
- 2.1.1 Luftreinhaltung
- 2.1.2 Klima
- 2.2 Lärm
- 2.3 Erschütterungen / Körperschall
- 2.4 Nichtionisierende Strahlung
- 2.5 Licht
- 2.6 Wasser²

² Für den **Spezialfall Wasserkraftwerke in Bundesverfahren** (UVPV, Anlagetyp 21.3.a) ist folgende Gliederung zu verwenden:

- 2.6.1 Grundwasser
- 2.6.2 Gewässerraum und Morphologie
- 2.6.3 Restwasser
- 2.6.4 Schwall/Sunk
- 2.6.5 Geschiebe
- 2.6.6 Aquatische Ökosysteme und Fischerei
- 2.6.7 Entwässerung

- 2.6.1 Grundwasser
- 2.6.2 Oberflächengewässer und aquatische Ökosysteme/Fischerei
- 2.6.3 Entwässerung
- 2.7 Boden (sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte)³
- 2.8 Altlasten
- 2.9 Abfälle
- 2.10 Umweltgefährdende Organismen (inkl. Neobiota)
- 2.11 Störfallvorsorge
- 2.12 Wald
- 2.13 Flora, Fauna, Lebensräume
- 2.14 Landschaft und Ortsbild⁴
- 2.15 Kulturdenkmäler, archäologische Stätten, historische Verkehrswege⁵
- 2.16 Erwägungen/Anträge zu zusätzlichen Themen wie „Raumplanung“, «Naturgefahren», «Energie/Klimaschutz», «Verkehr inkl. Langsamverkehr», etc.
- 2.17 Themenübergreifende Aspekte (mit den gängigen und sinnvollen allgemeinen Anträgen z.B. zur UBB und zu den geplanten Umweltmassnahmen. Im Fall von Anträgen → Verweis auf das Kapitel «Gesamtbeurteilung».)

3. Kapitel «Gesamtbeurteilung»

- Evtl. kurze Zusammenfassung
- Gesamtbeurteilung der kantonalen Umweltschutzfachstelle. Hier gilt es vor allem zu beachten, dass sich die Aussagen und Forderungen der einzelnen Fachbereiche nicht widersprechen. Sollte dies der Fall sein, sind diese Widersprüche mit den betroffenen Fachbereichen zu bereinigen. Es sollen nur widerspruchsfreie Beurteilungen an die Bundesbehörden weitergeleitet werden.
- Hinweise auf Anträge die vor der Plangenehmigung erfüllt werden müssen (z.B. Nachforderung von Unterlagen) sind hier speziell zu erwähnen.
- Auch «übergeordnete» Anträge sollen hier aufgeführt werden. [Beispiele: a) Forderung UBB; b) Forderung Vereinbarung zur Delegation des Vollzugs von Umweltrecht; c) Forderung «sämtliche im Projekt (UVB) vorgesehenen Massnahmen sowie alle Anträge des Kantons sind zu berücksichtigen», etc.].

4. Kapitel «Kosten» (kann auch zusammen mit «Mittellungen» aufgeführt werden)

Aufgrund eines Bundesgerichtsurteils (Kanton Bern vs. ESTI) verrechnen einige Kantone ihre Leistungen der zuständigen Bundesbehörde (Ausnahmen: ASTRA und VBS).

³ Die quantitativen Aspekte der Fruchtfolgeflächen (FFF) werden durch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), die qualitativen durch das BAFU beurteilt.

⁴ Objekte des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) werden durch das Bundesamt für Kultur (BAK) und gegebenenfalls durch die Eidg. Kommission für Denkmalpflege (EKD) beurteilt. Liegt ein besonderer BLN-Kontext vor, ist durch die Leitbehörde abzuklären, ob auch die Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) beizuziehen ist.

⁵ Kulturdenkmäler und archäologische Stätten werden durch das Bundesamt für Kultur (BAK) und gegebenenfalls durch die Eidg. Kommission für Denkmalpflege (EKD) beurteilt, die historischen Verkehrswege durch das Bundesamt für Strassen (ASTRA).

5. Kapitel «Weitere Mitteilungen»

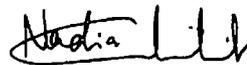
- Weitere Hinweise zum Verfahren (z.B. Hinweise zur öffentlichen Auflage oder zum weiteren Einbezug des Kantons)
- Evtl. Mitteilung Adressat (sofern Stellungnahme nicht in Briefform)
- Evtl. weitere Institutionen und Fachbereiche, die die Beurteilung erhalten (sofern Stellungnahme nicht in Briefform)

1. Oktober 2018

Für die GrUVP / grEIE



Pirmin Knecht
Präsident GrUVP



Nadia Christinet
Présidente grEIE



Massnahmen zur besseren Berücksichtigung kantonaler Anträge in Bundesverfahren

1. Ausgangslage

Im Rahmen der Tätigkeit einer Arbeitsgruppe der GrUVP (Fachgruppe der kantonalen UVP-Fachstellen der Deutschschweiz), der grEIE (Fachgruppe der kantonalen UVP-Fachstellen der Westschweiz und des Tessins) und des BAFU (Umweltfachstelle des Bundes) wurden übereinstimmend gewisse Lücken bei der Gestaltung und Behandlung der kantonalen Anträge eruiert. In der Folge wurde ein Prozess in Gang gesetzt, um allfällige Verbesserungen für die beteiligten Kantons- und Bundesbehörden vorzuschlagen und umzusetzen.

Das vorliegende Dokument «Massnahmen zur besseren Berücksichtigung kantonaler Anträge in Bundesverfahren» ist das Ergebnis dieses Prozesses. Es gilt für die UVP-pflichtigen Vorhaben in einem Bundesverfahren und kann auch für andere Vorhaben in einem Bundesverfahren angewendet werden.

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den Bundesämtern (Fach- und Leitbehörden) funktioniert bei der Beurteilung im Rahmen von Bundesverfahren mehrheitlich gut bis sehr gut. Verbesserungspotential besteht aus Sicht der Arbeitsgruppe bei den folgenden Punkten:

- *Lücken beim Zustellen der kantonalen Beurteilung an die involvierten Bundesbehörden:*
Gemäss den Erfahrungen der Kantone gelangt die kantonale Beurteilung zwar ans BAFU, oft aber nicht an alle anderen zur Stellungnahme eingeladenen Bundesämter. Das BAFU ist nicht für alle Umweltthemen zuständig (z.B. BAK für Ortsbildschutz, Denkmalpflege und Archäologie, ARE für Fruchtfolgeflächen).
- *Berücksichtigung der kantonalen Anträge in den Stellungnahmen der Fachbehörden des Bundes:*
In dieser Hinsicht vertreten die Kantone die grundsätzliche Haltung, dass ihre Anträge umzusetzen sind, sofern sie i) durch das Recht, die Rechtsprechung und die ständige Praxis der Kantone begründet, ii) erheblich und iii) verständlich formuliert sind. Beispielsweise wurde in zahlreichen BAFU-Stellungnahmen festgestellt, dass auf einen Teil der kantonalen Anträge nicht eingegangen wurde. Eine konkrete Begründung, weshalb diese kantonalen Anträge nicht berücksichtigt wurden, fehlt oft. Durch den unsystematischen Umgang mit den kantonalen Anträgen entsteht Unsicherheit, denn die Leitbehörde weiss nicht ohne weiteres, ob das Nicht-Erwähnen mit Einverständnis oder mit Ablehnung zu interpretieren ist. Werden die kantonalen Anträge nicht zu Bundes-Anträgen, geraten sie im weiteren Verfahren womöglich in Vergessenheit. Diese Situationen sind zu vermeiden.
- *Berücksichtigung der kantonalen Anträge durch die Leitbehörden:*
Die meisten Entscheidbehörden verarbeiten die kantonale Beurteilung selbstständig und berücksichtigen die kantonalen Anträge im eigenen Ermessen, wobei ein kantonaler Antrag durch die Unterstützung einer Fachbehörde des Bundes (namentlich des BAFU) grundsätzlich grösseres Gewicht erhält. Vereinzelt berücksichtigen Entscheidbehörden einen kantonalen Antrag nur, wenn ihn eine Fachbehörde des Bundes unterstützt.
- *Unterschiede bei den kantonalen Anträgen:*
Die Form und Qualität der kantonalen Anträge sind zurzeit sehr unterschiedlich, da es diesbezüglich keine Vorgaben gibt. Dies erschwert die Arbeit der Fach- und Leitbehörden des Bundes.

2. Zielsetzungen

Ziel der Kantone ist es, dass a) die Vorgaben des Umweltrechts eingehalten werden, b) die Vorhaben aus Umweltsicht optimal realisiert werden und c) die Verfahren für alle Beteiligten inkl. Bauherrschaft effizient und transparent ablaufen. Darum ist es von zentraler Bedeutung, dass die kantonalen Anträge durch die zur Stellungnahme eingeladenen Bundesbehörden übernommen werden. Diese Anträge repräsentieren die ständige Beurteilungspraxis der Kantone. Durch die Aufnahme in die Stellungnahmen der Fachbehörden des Bundes werden die kantonalen Anträge zu Bundes-Anträgen und sind gemäss dem konzentrierten Entscheidverfahren nach dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) zu behandeln und bei verbleibenden Widersprüchen nach Art. 62b RVOG zu bereinigen. Dadurch erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass diese Anträge in der Plangenehmigung verfügt und später auch umgesetzt werden. Die GrUVP/grEIE erarbeitet als Ergänzung zu diesem Papier eine Beurteilungsvorlage. Mit dieser sollen sich mittelfristig die heute sehr unterschiedlichen kantonalen Beurteilungen formell annähern.

Das vorliegende Dokument und die gemeinsam erarbeitete «Beurteilungsvorlage für UVP-pflichtige Bundesvorhaben» sollen die Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone verbessern, die komplexen Verfahren/Abläufe für alle Beteiligten nachvollziehbarer und die Plangenehmigungsverfahren insgesamt effizienter machen.

3. Massnahmen

Aus Sicht der GrUVP-grEIE werden folgende Massnahmen vorgeschlagen:

- I. Die Kantone berücksichtigen die gemeinsam festgelegten Anforderungen bei der Formulierung ihrer Anträge zu Umweltverträglichkeitsberichten (vgl. Kapitel 4.2 und 4.3).
- II. Alle Fachbehörden des Bundes, die Stellungnahmen im Rahmen eines Bundesverfahrens verfassen, erhalten die kantonale Beurteilung als Grundlage für ihre eigene Stellungnahme (insbesondere BAFU, ARE, BLW, BAK). Dies sicherzustellen ist Aufgabe der Leitbehörde^{1, 2}.
- III. Alle kantonalen Anträge werden von den zur Stellungnahme aufgeforderten Fachbehörden des Bundes beurteilt (Übernahme, begründete Teil-Übernahme, begründete Neuformulierung, begründete Ablehnung, begründetes Nicht-darauf-Eintreten)³.
- IV. Alle kantonalen Anträge werden von den Leitbehörden des Bundes (GS-UVEK, GS-VBS, GS-EJPD, BAV, BFE, BAZL, ASTRA, ESTI, ERI, ENSI) beurteilt, unabhängig davon, ob sie zuvor von den Fachbehörden des Bundes behandelt wurden.

¹ Dank ihrer Nähe zu den Leitbehörden sind das BAFU und die übrigen Fachbehörden des Bundes prädestiniert, die Leitbehörden bei dieser Aufgabe zu unterstützen.

² Die Behandlung von nicht UVP-pflichtigen Vorhaben, bei denen die Leitbehörde nach Art. 62a Abs. 4 RVOG auf eine Anhörung einer bestimmten Fachbehörde verzichtet, ist in Vereinbarungen zwischen den jeweiligen Bundesämtern geregelt (sog. Bagatellfallregelungen). Bei Bagatellfällen gemäss Vereinbarung lädt die Leitbehörde die jeweilige Fachbehörde des Bundes, beispielsweise das BAFU, nur zur Beurteilung eines Vorhabens ein, wenn der betreffende Kanton gewichtige Vorbehalte zu Umweltfragen hat oder gewichtige umweltrechtliche Einsprachepunkte eingingen. Die Leitbehörde beurteilt, ob ein Bagatellfall vorliegt und kommuniziert dies dem betreffenden Kanton zweckmässigerweise mit der Aufforderung zur Stellungnahme, sodass sich dieser dem besonderen Stellenwert seiner Beurteilung bewusst ist. Hat der Kanton gewichtige Vorbehalte zu Umweltfragen oder gehen gewichtige umweltrechtliche Einsprachepunkte ein, so sendet die Leitbehörde die Gesuchunterlagen (inkl. Beurteilung des Kantons bzw. Einsprachen) der jeweiligen Fachbehörde des Bundes zur (nachgeholt) Anhörung zu.

³ Vorbehalt BAFU: Die Fachbehörden des Bundes sind als Aufsichtsbehörden weder zur Übernahme von kantonalen Anträgen noch zur Begründung einer allfälligen (Teil-)Ablehnung von Anträgen verpflichtet.

4. Anforderungen an kantonale Anträge und Hinweise

4.1 Bedeutung kantonale Anträge

Bei bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren werden mit der Plangenehmigung sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt. Kantonale Bewilligungen sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es den Gesuchsteller in der Erfüllung seiner Aufgabe nicht unverhältnismässig einschränkt. In seiner Beurteilung beantragt der Kanton der Leitbehörde und weiteren Behörden, die Anordnungen zum Projekt zu treffen haben (z.B. BAFU, ARE, BLW, BAK), die gestellten Anträge zu übernehmen.

4.2 Kategorisierung (basierend auf Vorschlag BAFU vom 19.01.2017)

Kat. A Umgehend einzureichende Berichtsergänzungen

Unterlagen, die zur abschliessenden Beurteilung eines UVB zwingend erforderlich sind (Berichtsergänzungen), werden wenn möglich innerhalb von zwei Wochen direkt bei der Leitbehörde eingefordert. Ob die Beurteilung trotz fehlender Beurteilung(en) eines bzw. mehrerer Umweltbereiche abgegeben werden oder die Berichtsergänzung(en) abgewartet werden sollen, ist mit der Leitbehörde abzusprechen. Der Sachverhalt der nicht abschliessenden Beurteilung ist in den Schlussfolgerungen zu erwähnen.

Kat. B Anträge zur nachträglichen Ergänzung der Unterlagen

Kantonale Fachstellen können beantragen, dass ihrer Ansicht nach fehlende Gesuchsunterlagen von der Leitbehörde dem Kanton, dem BAFU oder einer anderen betroffenen Fachbehörde des Bundes zur Beurteilung nachgereicht werden. Dabei ist anzugeben, zu welchem Zeitpunkt die Unterlagen vorliegen müssen (z.B. vor Plangenehmigung, vor Submission, vor Baubeginn, vor Inbetriebnahme).

Kat. C Anträge gestützt auf Bundesrecht oder kantonales Recht

In diese Kategorie gehört die Mehrheit der kantonalen Anträge.

Nur in wenigen Umwelt-Fachbereichen gibt es kantonales Recht, welches das Bundesrecht materiell, inhaltlich erweitert. Das kantonale Recht wird in der Regel vom Bundesrecht abgeleitet und konkretisiert dieses.

Den folgenden pauschalen Antrag erachten die Kantone als sinnvoll: «Sämtliche im Umweltverträglichkeitsbericht und in den weiteren Gesuchsunterlagen genannten projektintegrierten Massnahmen sind umzusetzen». Die projektintegrierten Massnahmen zum Schutz der Umwelt sollen in den Gesuchsunterlagen klar ausgewiesen werden. So kann vermieden werden, dass von den Fachstellen Massnahmen beantragt werden, die im Projekt bereits vorgesehen sind. Massnahmenlisten haben sich dabei bewährt.

Im Grundsatz ist die explizite Einforderung der Einhaltung von rechtlichen Bestimmungen und Vollzugshilfen – „da von Gesetzes wegen“ zu beachten – nicht erforderlich. Jedoch erachten die Kantone im Einzelfall einen Antrag zur Einhaltung einer bestimmten Rechtsbestimmung oder Vollzugshilfe als sinnvoll.

Eine Vollzugshilfe hat zum Ziel, dass deren Einhaltung Gesetzeskonformität bedeutet und eine einheitlichere Vollzugspraxis entsteht. Berücksichtigen die Vollzugsbehörden diese Vollzugshilfe, so können sie davon ausgehen, dass sie das Bundesrecht rechtskonform vollziehen; andere Lösungen sind aber auch zulässig, sofern diese rechtskonform sind. Ein Antrag zur Einhaltung einer bestimmten Vollzugshilfe ist ggf. ein geeignetes Mittel die Anforderungen zu vereinheitlichen und die Anzahl der vom Kanton gestellten Anträge zu verringern.

Kat. D Anträge zum Vollzug/Spezialfälle

- z.B. Antrag nach Delegation der Vollzugsaufsicht an den Kanton (Auslagerung von Vollzugsaufgaben gemäss Art. 43 USG bzw. Absichtserklärung UVEK-BPUK Vollzug von Umweltrecht auf Bundesbaustellen vom 20.10.2017).
- z.B. Antrag zur Bildung einer Begleitgruppe mit den kantonalen Umweltschutzfachstellen für die weiteren Projektschritte und die Detailprojektierung der Massnahmen.
- z.B. Antrag nach Inbetriebnahme festzustellen, ob die verfügbaren Massnahmen zum Schutz der Umwelt sachgerecht umgesetzt und die beabsichtigten Wirkungen erzielt worden sind (Erfolgskontrolle gemäss Art. 44 Abs. 1 USG).

Kat. E Hinweise und Empfehlungen

Die Kategorie «Hinweise und Empfehlungen» soll in der kantonalen Beurteilung separat nach den Anträgen aufgeführt werden. Sie sind rechtlich unverbindlich und müssen von den Bundesstellen nicht kommentiert werden. Die Gliederung in Anträge (rechtlich begründet) sowie Hinweise und Empfehlungen (rechtlich nicht direkt herleitbar, jedoch zweckmässig) wird von den Kantonen unterstützt.

4.3 Nummerierung

Für die Nachvollziehbarkeit ist die Durchnummerierung der Anträge (in kantonalen Beurteilungen, in Fachstellungnahmen des Bundes, in Stellungnahmen der Gesuchsteller, in allfälligen Repliken, Dupliken, in Plangenehmigungen) von grosser Bedeutung. Es ist wichtig, dass die ursprüngliche Nummerierung der Kantone in allen weiteren Stellungnahmen beibehalten wird. Dies erleichtert die Arbeit für alle Beteiligten, insbesondere auch für die Leitbehörden, und verhindert Missverständnisse.

1. Oktober 2018

Für die GrUVP / grEIE



Pirmin Knecht
Präsident GrUVP



Nadia Christinet
Présidente grEIE