

Eidgenössische Abstimmung vom 30. November

Das Klagerecht der Umweltverbände steht vor einer Bewährungsprobe

Mit der Verbandsbeschwerderechts-Initiative will die FDP Blockaden bei Bauvorhaben abbauen

Die FDP verlangt mittels einer Volksinitiative die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts. Nach Entscheiden von Volk oder Parlamenten sollen Verbände in Umwelt- und Raumplanungsfragen nicht mehr klagen dürfen.

hof. Im Mai 2006 reichte die FDP ihre Initiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – mehr Wachstum für die Schweiz!» mit 118 958 gültigen Unterschriften ein. Knapp ein Drittel der Unterschriften wurde im Kanton Zürich gesammelt. Dort begann denn auch die Geschichte des Begehrens. Im September 2003 hatte das Stadtzürcher Stimmvolk den Gestaltungsplan des «Stadions Zürich», das das baufällige Hardturm-Fussballstadion ersetzen soll, mit 63 Prozent gutgeheissen. Einen Monat darauf wurden von verschiedenen Seiten Beschwerden gegen den Gestaltungsplan eingereicht – unter anderem vom Verkehrsclub der Schweiz (VCS), der die vorgesehene Fahrten- und Parkplatzzahl als zu hoch kritisierte. Die Mühlen des Rechts begannen zu mahlen. Die Konsequenz: Das Stadion Zürich, in dem Spiele der Fussball-Europameisterschaft 2008 hätten stattfinden sollen, konnte vor Turnierbeginn nicht gebaut werden. Die Spiele fanden im Letzigrundstadion statt, das nach einer Abstimmung im Eilzugstempo renoviert werden konnte.

Baublockaden verhindern

Dass das Stadion Zürich trotz zustimmender Volksabstimmung nicht rechtzeitig erstellt werden konnte, stiess auf Unverständnis. Die FDP des Kantons Zürich griff den Unmut auf, organisierte eine Demonstration und lancierte 2004 unter der Führung ihrer damaligen Präsidentin und heutigen Nationalrätin Doris Fiala eine eidgenössische Volksinitiative, mit der das Verbandsbeschwerderecht eingeschränkt werden soll. Die Initianten verlangen, dass Bauvorhaben, die vom Volk oder von einem Parlament demokratisch gutgeheissen worden sind, nicht mehr von privaten Verbänden im Nachhinein blockiert oder ganz verhindert werden können. Ein entsprechender Artikel soll in die Bundesverfassung aufgenommen werden (siehe Kasten).

Bis jetzt ist das Verbandsbeschwerderecht lediglich auf Gesetzesstufe festgeschrieben. 1966 wurde es ins Natur- und ins Heimatschutzgesetz, später auch ins Umweltschutzgesetz und ins Gentechnikgesetz aufgenommen. Auch im Gesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau oder im Gesetz über die Benachteiligung von Behinderten ist ein Verbandsbeschwerderecht verankert. Dort wird es jedoch nicht in Frage gestellt.

Betroffen von der Initiative sind vielmehr Bau- und Raumplanungsfragen. Die sogenannte ideelle Verbandsbeschwerde ermöglicht zurzeit 30 Umwelt- und Heimatschutzverbänden in bestimmten Fällen (zum Beispiel bei Vorhaben, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung verlangen) gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden zu klagen, wenn nach ihrer Ansicht damit gegen geltendes Recht verstossen wird. Damit wird den Verbänden eine Art Anwaltsrolle zugunsten der Umwelt eingeräumt. Dies wird mit dem – laut Rechtslehre – notorisch ungenügenden Vollzug des Umweltrechts begründet.

Nicht gegen den Umweltschutz

Die Initianten der FDP betonen, dass es ihnen nicht darum geht, den Umweltschutz zu schwächen. Deshalb wollen sie das Verbandsbeschwerderecht nicht ganz abschaffen, sondern «reformieren». Noch weiter war 1998 die am rechten Rand politisierende Freiheitspartei gegangen, die mittels Initiative die gänzliche Abschaffung forderte. Dafür kamen jedoch zu wenige Unterschriften zusammen. Das Rechtsinstrument der Verbandsklage sei vor 40 Jahren berechtigt gewesen, meinen die heutigen Initianten. Nun sei sie überholt. In der Zwischenzeit sei eine detailreiche Umweltgesetzgebung geschaffen worden, und die Behörden seien heute fähig, diese zu vollziehen. Zudem seien Unternehmer, Investoren und Bauherren für Umweltfragen sensibilisiert.

Würde ein Vorhaben, das von Volk oder Parlament gutgeheissen wurde, dennoch geltendes Recht verletzen, bestehe bereits jetzt die Möglichkeit, dass der Staat mittels Behördenbeschwerde von sich aus tätig werden könne. Die FDP erachtet es aus rechtsstaatlicher und demokratischer Sicht als fragwürdig, wenn nichtstaatliche und demokratisch nicht legitimierte Verbände Aufgaben des Staates übernehmen. Zudem wirft sie den Verbänden – namentlich dem VCS – vor, das Beschwerderecht «missbräuchlich» einzusetzen, was Investitionen in (geschätzter) Milliardenhöhe verhindere. Die FDP betrachtet ihr Begehren auch als eine Wachstumspritze, die Arbeitsplätze schaffen würde.

Bisherige Reformen ungenügend

Einmal mehr geht es bei dieser Initiative auch um das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat. Die Initianten stören sich daran, dass Verbände im Nachhinein einen demokratisch gefällten Entscheid umstossen können, weil dieser gegen geltendes Recht verstösst. Da sie aber gleichzeitig der Ansicht sind, dass geltendes Umweltrecht eingehalten werden müsse, soll im Vorfeld von Volks- oder Parlamentsentscheiden umfassend

abgeklärt werden, ob Projekte umweltverträglich sind. Zu diesem Zeitpunkt sollen dann auch die Umweltverbände ihre Bedenken gegen die fraglichen Vorhaben einbringen dürfen.

Die Änderungen des Verbandsbeschwerderechts, die vor etwas mehr als einem Jahr – auch unter dem Druck der lancierten Verbandsbeschwerde-Initiative – in Kraft traten, genügen den Initianten nicht. Damals wurde etwa die Möglichkeit der Einsprachen für Verbände eingeschränkt, und Bauverzögerungen, die durch eine Beschwerde erfolgen, können mit einer neuen Regelung vermieden werden. Auch missbräuchlichen Beschwerdeführungen wurde ein Riegel geschoben. So wird auf Beschwerden nicht eingetreten, wenn in Verhandlungen unzulässige Forderungen gestellt wurden oder solche von den Rechtsmittelbehörden als «rechtsmissbräuchlich» beurteilt werden. Zudem wurde das Kriterium der Umweltverträglichkeitsprüfung revidiert.

Unterstützung erfährt die FDP für ihre Initiative von der SVP, der Liberalen Partei, dem Schweizerischen Gewerbeverband und der Economiesuisse. In der FDP ist die eigene Initiative nicht gänzlich unumstritten, engagieren sich doch etliche Parteipolitiker in Umweltverbänden an führender Stelle. Noch im Mai dieses Jahres sagte der FDP-Präsident Fulvio Pelli in der «NZZ am Sonntag»: «Ich hätte die Initiative nicht lanciert.» Abgelehnt wird das Begehren vom Bundesrat, vom Parlament (im Nationalrat nur knapp, im Ständerat klar), von der SP, der CVP, den Grünen, der EVP, den Grünliberalen und von den betroffenen Verbänden. Sie meinen, dass bei Annahme der Initiative die Verbandsbeschwerde faktisch abgeschafft würde.

«Rechtsstaatlich fragwürdig»

Die Gegner erachten die Initiative als rechtsstaatlich fragwürdig, da sie die Demokratie über das Recht stelle. Auch etliche Staatsrechtsprofessoren haben sich in diesem Sinne geäußert. Volk und Parlamente dürften sich nicht über gesetzliche Regeln hinwegsetzen. Das Nein-Komitee kritisiert zudem, dass Beschwerden zugunsten des Gemeinwohls nicht mehr zugelassen wären, private Beschwerden hingegen schon. Den Initiativtext beurteilen sie als unklar und nicht direkt anwendbar und schliessen sich damit einem Passus der bundesrätlichen Botschaft an. Diesen Vorwurf versuchte die FDP mit einem Rechtsgutachten zu widerlegen, das die Initiative als «klar und unmittelbar anwendbar» bezeichnet. Die Initiative-Kritiker rechnen, gestützt auf eine Studie der Universität Genf, vor, dass zwei Drittel der Verbandsbeschwerden vor den Gerichten Erfolg hätten.

Diese Statistik kritisiert die FDP als «irreführende Zahlenakrobatik».

Der Wortlaut der Initiative

hof. Die Initianten schlagen folgenden neuen Bundesverfassungsartikel vor:

Art. 30a (neu) Verbandsbeschwerderecht
Das Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten nach den Artikeln 74–79 ist ausgeschlossen bei:

- Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden, die auf Volksabstimmungen in Bund, Kantonen oder Gemeinden beruhen;
- Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden der Parlamente des Bundes, der Kantone oder Gemeinden.

Die Bestimmung soll bei Annahme spätestens auf Ende des der Volksabstimmung folgenden Jahres in Kraft treten. Der Bundesrat kann aber auch einen früheren Zeitpunkt ansetzen. Die Artikel 74–79 der Bundesverfassung betreffen den Umweltschutz, die Raumplanung, das Wasser, den Wald, den Natur- und Heimatschutz sowie die Fischerei und Jagd. In all diesen Bereichen soll die Verbandsbeschwerde nach dem Willen der Initianten nur noch eingeschränkt geltend gemacht werden dürfen.

Die Position der NZZ

z.z. Die NZZ lehnt die Initiative der FDP «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – mehr Wachstum für die Schweiz!» ab. Die Initianten wollen das Verbandsbeschwerderecht zu Vorhaben in Umwelt- und Raumplanungsfragen nach einem Volks- oder Parlamentsentscheid nicht mehr zulassen. Doch das Umweltrecht ist nur so gut wie sein Vollzug. Wo sich Nutzungs- und Schutzinteressen gegenüberstehen, drohen letztere regelmässig unter die Räder zu kommen. Das Verbandsbeschwerderecht hat sich als ein Instrument prozessualer Rechtsdurchsetzung in den vergangenen 40 Jahren insgesamt bewährt. Eine Intention der Initiative, nämlich die Beschleunigung und Vereinfachung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren, ist zwar zu begrüßen. Die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts wird an der bestehenden Situation aber nichts ändern. Dafür müssen das Umwelt- und das Raumplanungsrecht in bessere Übereinstimmung gebracht werden; diese Arbeiten sind in Angriff genommen worden. Vergangenes Jahr wurde zudem das Verbandsbeschwerderecht zurechtgestutzt. Missbräuche sind kaum mehr möglich. Die Auswirkungen dieser Revision sind abzuwarten, bevor allfällige weitere Schritte geprüft werden müssen.