

Verbandsbeschwerderecht in alter Tradition

Staatspolitisch einwandfreies und in vielen Bereichen bewährtes Instrument

Ist das ideelle Verbandsbeschwerderecht der Umweltorganisationen ein staatspolitisch fragwürdiges, antiliberales Rechtsschutzinstrument? Keineswegs, meint der Autor des folgenden Beitrags. Er stellt die Verbandsbeschwerde in einen historischen Zusammenhang, der bei der einstigen Popularlegitimation seinen Ausgang nimmt. Die freisinnige Volksinitiative zur Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts schießt aus seiner Sicht über das Ziel hinaus. Man sollte die Wirkungen der jüngsten Gesetzesrevision abwarten.

Von Arnold Marti

Die grundsätzlichen Gegner des ideellen Verbandsbeschwerderechts der Umweltorganisationen und auch die Initiantinnen und Initianten der von zahlreichen, aber nicht allen Kantonalparteien unterstützten FDP-Volksinitiative zur Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts argumentieren gerne damit, dieses Beschwerderecht sei staatspolitisch fragwürdig, mit liberalen Grundsätzen nicht zu vereinbaren und passe eigentlich nicht in unsere Rechtsschutzlandschaft. Die Rechtsmittellegitimation Dritter in Bau- und Planungssachen stehe normalerweise nur den unmittelbar betroffenen Privaten (Nachbarn) zu. Die Wahrung der öffentlichen Interessen gehöre in einem Rechtsstaat in die Hände der vom Volk legitimierten staatlichen Behörden, nicht von privaten Organisationen. Dies gelte erst recht, wenn Parlamente oder gar das Volk über ein Bauvorhaben abgestimmt hätten.

Einst ein Recht jeden Einwohners

Diese Argumentation ist reichlich kurzsichtig und offenbart mangelnde Kenntnis der Tradition und Entwicklung unseres liberal-demokratischen Rechtsstaats. So wurde früher in verschiedenen Kantonen sogar jedem Einwohner in Bau- und Planungssachen ein Einsprache- und Beschwerderecht eingeräumt (Popularlegitimation), weil man davon ausging, dass diese Entscheide grosse Teile der Bevölkerung direkt oder indirekt, allenfalls auch nur ideell betreffen, und man auf diese Weise eine demokratische Mitwirkung der Bevölkerung sicherstellen wollte. Als der Verwaltungsrechtsschutz im Laufe des letzten Jahrhunderts ausgebaut wurde, erkannte man, dass die Popularlegitimation in Bausachen zu einer Prozessflut und zu Missbräuchen führen könnte. Dementsprechend wurde die Rechtsmittellegitimation privater Dritter auch im Baubereich auf die besonders betroffenen Nachbarn beschränkt.

Den weiter entfernten Dritten bzw. der Bevölkerung allgemein wurde nur noch das Rechtsschutzmittel der Aufsichtsbeschwerde zugestanden, welche freilich als blosser formloser Rechtsbehelf weder Parteirechte noch einen Erledigungsanspruch verschafft. Immerhin besteht in einigen Kantonen im Einspracheverfahren vor der Baubehörde noch heute eine Popularlegitimation, und im kleinen Kanton Appenzell Innerrhoden kann weiterhin jeder Einwohner gegen irgendein Bauprojekt bis ans kantonale Verwaltungsgericht gelangen.

Als ab Mitte des letzten Jahrhunderts in Bund und Kantonen die Natur- und Umweltschutzgesetzgebung geschaffen wurde, war es deshalb keineswegs völlig fremd oder systemwidrig, dass den Organisationen, welche sich für Natur- und Umweltinteressen einsetzten, ein besonderes, ideelles Beschwerderecht in diesem Bereich eingeräumt wurde. Dies umso mehr, als namentlich ausserhalb des Baugebietes oft keine beschwerdebefugten Nachbarn vorhanden sind, welche sich gegenüber problematischen Bauprojekten und Anlagen gleichsam stellvertretend für die Rechte der Natur und Umwelt einsetzen könnten.

Alte Vorbilder im Wirtschaftsrecht

Die Form der kollektiven Interessenwahrnehmung durch Interessenorganisationen auch im Bereich des Rechtsschutzes war im Übrigen bereits aus dem Wirtschaftsrecht bekannt, besteht doch insbesondere auf dem Gebiet des unlauteren Wettbewerbs seit der Schaffung des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb im Jahr 1943 ein Klagerecht der Berufs- und Wirtschaftsverbände

sowie der Konsumentenorganisationen, welches jedenfalls heute von der Klageberechtigung einzelner Mitglieder ebenfalls unabhängig ist. Die kollektive Interessenwahrung, nötigenfalls auch auf dem Rechtsweg, war und ist denn auch ein wichtiger Pfeiler im System der Zivilgesellschaft, deren Stärkung immer ein Anliegen in einem freiheitlichen Staat sein sollte. Die Alternative dazu würde nämlich in einem Ausbau der staatlichen Aufsichts- und Kontrolltätigkeit bestehen, was sicher nicht im liberalen Sinn ist.

Dies lässt sich am Beispiel des Verbandsbeschwerderechts der Umweltorganisationen bestens exemplifizieren. Neben dem ideellen Beschwerderecht der Umweltorganisationen besteht - worauf die Initiantinnen und Initianten der FDP-Initiative an sich zu Recht hinweisen - auch ein Behördenbeschwerderecht des Bundesamtes für Umwelt (Bafu). Dieses nimmt sein Beschwerderecht heute aber aufgrund seiner beschränkten Ressourcen sehr zurückhaltend wahr (ein bis zwei Fälle pro Jahr) und beschränkt sich im Übrigen darauf, zu den erhobenen Beschwerde Privater oder der Umweltorganisationen zuhanden des Bundesgerichts Stellung zu nehmen. Würde nun das Verbandsbeschwerderecht der Umweltorganisationen abgeschafft oder wesentlich eingeschränkt, müsste das Bafu angesichts der unbestreitbaren erheblichen Vollzugsmängel im Bereich des Natur- und Umweltschutzrechts in sehr viel mehr Fällen und bereits auf kantonaler Ebene von seinem Beschwerderecht Gebrauch machen. Dies aber wäre - wie selbst der Bundesrat als grundsätzlicher Befürworter der FDP-Volksinitiative einräumt - nur mit einer wesentlichen personellen Aufstockung beim Bafu möglich. Abgesehen von dieser unerfreulichen Konsequenz ist es auch fraglich, ob eine wesentliche Zunahme solcher interbehördlicher Prozesse im Natur- und Umweltschutz dem heute recht guten Klima zwischen dem Bafu und den kantonalen Vollzugsbehörden förderlich wäre, von welchem letztlich auch die projektierenden Bauwilligen profitieren.

Aus diesen Darlegungen ergibt sich gleichzeitig, dass die FDP-Initiative, welche den Ausschluss der Verbandsbeschwerde bei Vorliegen von Parlaments- und Volksentscheiden verlangt, den Sinn des Verbandsbeschwerderechts verkennt. Es geht bei diesem Instrument nicht um eine Kontrolle von Behördenentscheiden auf allgemeine (politische) Interessen hin, welche bei Volks- und Parlamentsentscheiden nicht mehr nötig ist, sondern um die Geltendmachung der sonst oft nicht vertretenen Natur- und Umweltinteressen bei heiklen Projekten durch Organisationen, welche sich statutengemäss für diese Interessen einsetzen. Dies ist - wie die Erfahrung zeigt - bei Volks- und Parlamentsentscheiden ebenso nötig wie bei Exekutiventscheiden, denn auch Volks- und Parlamentsentscheide haben das Natur- und Umweltschutzrecht einzuhalten. Gerade bei Volks- und Parlamentsentscheiden besteht besonders die Gefahr, dass die Exekutivbehörden der höheren Ebene ihre Aufsichtsbefugnisse nicht wahrnehmen, weil es sehr unpopulär ist, gegen lokale Volks- und Parlamentsentscheide vorzugehen. Da es sich in letzteren Fällen meist um öffentliche Vorhaben handelt, würden durch die FDP-Volksinitiative im Übrigen auch Projekte der öffentlichen Hand gegenüber privaten Projekten ohne sachlichen Grund rechtlich privilegiert, was kein besonders freisinniges Anliegen ist.

Einzelne unerfreuliche Vorkommnisse

Richtig ist, dass bei der kollektiven Interessenwahrnehmung Missbräuche vorkommen können. Dies gilt aber sowohl für die Mitwirkung von Interessenorganisationen im Bereich des Bau-, Planungs- und Umweltrechts als auch im Bereich des Wirtschaftsrechts. Während in letzterem Bereich - zu denken ist insbesondere an Interessenkollisionen und gewisse Auswüchse des Lobbyismus - bisher kaum Massnahmen getroffen worden sind, wurde die Beschwerdetätigkeit der Umweltorganisationen aufgrund einzelner unbestreitbar unerfreulicher Vorkommnisse einer einschränkenden Regelung unterworfen, welche solche Auswüchse (z. B. Zahlungen an Verbände, Prozessieren ohne Kostenrisiko, gestaffelte Beschwerdeerhebung) ausschliesst.

Diese auf die parlamentarische Initiative Hans Hofmann zurückgehende Regelung (Art. 55-55f des Umweltschutzgesetzes; Art. 12-12f des Natur- und Heimatschutzgesetzes) ist am 1. Juli 2007 eben erst in Kraft getreten. Es wäre schön, wenn die Kritiker und Skeptiker des Verbandsbeschwerderechts der Umweltorganisationen dies anerkennen und Gelegenheit geben würden, mit den neuen Rahmenbedingungen nun erst einmal Erfahrungen zu sammeln, bevor das Instrument der ideellen Verbandsbeschwerde bereits wieder radikal in Frage gestellt wird oder weitere Änderungen beschlossen werden. Nachdem der Bundesrat dieses Einsehen leider nicht besessen hat, hat es der Nationalrat in der Hand, die Weichen im Hinblick auf die bevorstehende Volksabstimmung richtig zu stellen, wie dies der Ständerat in der letzten Session bereits getan hat.

* Der Autor ist freisinniger Oberrichter im Kanton Schaffhausen und Titularprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich.