

Eidgenössische Abstimmung vom 30. November

Die Verbandsklage – ein internationaler Trend

Verbandsbeschwerde-Initiative divergiert mit der Rechtsentwicklung

Von Astrid Epiney*

Die bevorstehende Abstimmung über die FDP-Initiative zum Verbandsbeschwerderecht betrifft einen Bereich, der sich in den letzten Jahren auf internationaler und europäischer Ebene in bedeutender Weise weiterentwickelt hat. Die mit der Initiative vorgesehenen Einschränkungen des Beschwerderechts stehen im Widerspruch zu europaweiten Tendenzen im Umweltrecht.

In den letzten Jahren kann insgesamt eine Erweiterung der völker- und europarechtlichen Vorgaben in Bezug auf den gerichtlichen Zugang von Umweltverbänden verzeichnet werden. Dies erklärt sich massgeblich durch das gerade im (nationalen, europäischen und internationalen) Umweltrecht im Vergleich zu vielen anderen Rechtsgebieten bedeutende Vollzugsdefizit. Eine wesentliche Ursache davon ist darin zu sehen, dass Umwelt- und Naturschutz regelmässig keine eigentlichen «Sachwalter» haben, die aus eigenen Interessen und zur Verteidigung ihrer individuellen Rechte die Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Vorgaben geltend machen. Das Verbandsbeschwerderecht setzt genau an diesem Punkt an, indem durch die Einräumung von Klagerechten für bestimmte Umweltverbände (die gesetzlich definierte Voraussetzungen erfüllen müssen) in Bezug auf gewisse behördliche Entscheidungen (in der Regel die Genehmigung bestimmter grosser Projekte) deren umfassende gerichtliche Überprüfung ermöglicht wird.

Richterliche Überprüfung sicherstellen

Damit geht es bei der Verbandsklage also nicht etwa darum, dass Umweltverbände als Private Rechtsdurchsetzung betreiben würden, sondern das Verbandsbeschwerderecht stellt lediglich sicher, dass behördliche Entscheidungen gerichtlich überprüft werden können, ein grundlegendes Prinzip der Gewaltenteilung. Empirische Forschungen über Gebrauch, Effektivität und Erfolgsraten von Verbandsklagen belegen, dass das Instrument der Verbandsklage als solches insgesamt eher positiv zu bewerten ist und zu einer Verminderung des erwähnten Vollzugsdefizits beitragen dürfte.

Im Juni 1998 wurde im dänischen Aarhus das Abkommen über den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entschei-

* Die Autorin ist Professorin und geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht an der Universität Freiburg und Vizerektorin der Universität.

ungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten unterzeichnet, wobei auch die Schweiz zu den Unterzeichnerstaaten gehört und die Ratifikation der 2001 in Kraft getretenen Konvention anstrebt. Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten im Rahmen der sogenannten «dritten Säule» (Zugang zu Gerichten) unter anderem dazu, den gerichtlichen Zugang für Umweltverbände im Hinblick auf die gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit behördlicher Genehmigungen bestimmter (potenziell) gefährlicher Projekte (die in einem Anhang aufgelistet sind) zu eröffnen. Damit geht die Konvention in diesem Rahmen von der Verpflichtung der Einführung (oder Aufrechterhaltung) einer umweltrechtlichen Verbandsklage aus; die Vertragsstaaten können zwar gewisse prozedurale Anforderungen an die klagebefugten Verbände stellen (etwa in Bezug auf die Ansässigkeit oder den Tätigkeitsschwerpunkt der Organisationen); ein grundsätzlicher Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts stünde jedoch mit den Vorgaben der Konvention nicht im Einklang.

Die Europäische Gemeinschaft hat die Aarhus-Konvention 2005 ratifiziert und im Vorfeld eine Reihe von Rechtsakten zur Umsetzung der sich aus der Konvention ergebenden Verpflichtungen angenommen. Insbesondere wurden die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung um jeweils einen Artikel ergänzt, der – in praktisch wortgleicher Übernahme der Bestimmung der Aarhus-Konvention – den Mitgliedstaaten aufgibt, im Bereich der Anwendung dieser Richtlinien (der im Wesentlichen ähnlich ausgestaltet ist wie der Bereich der Anwendung des schweizerischen Verbandsbeschwerderechts) eine altruistische Verbandsklage vorzusehen. Hingegen konnte ein Richtlinienvorschlag über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, der den gerichtlichen Zugang allgemein für Verletzungen desjenigen Umweltrechts eröffnen soll, das seinen Ursprung im Gemeinschaftsrecht hat, bisher mangels fehlender Einigung der Mitgliedstaaten noch nicht verabschiedet werden.

Vereinheitlichung in der EU

Die nationalen Konzeptionen in den EU-Mitgliedstaaten betreffend den gerichtlichen Zugang variieren traditionell sehr stark. Einige Staaten (Deutschland, Österreich, Italien) kennen ein System des subjektiven Rechtsschutzes mit einem auf den Schutz von Rechten Einzelner ausgerich-

teten engen gerichtlichen Zugang. Konsequenterweise verankern solche Systeme (ursprünglich) häufig kein oder nur ein eingeschränktes Verbandsbeschwerderecht (Deutschland, Österreich, während Italien jedoch ein Verbandsbeschwerderecht kennt). Systeme objektiven Rechtsschutzes wiederum – der «Prototyp» ist hier der Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich – folgen dem Grundsatz eines weiten gerichtlichen Zugangs mit dem Ziel der objektiven gerichtlichen Überprüfbarkeit von Verwaltungsentscheidungen. Damit einher geht ein eher weit ausgestaltetes Verbandsbeschwerderecht. Zahlreiche Verwaltungsschutzsysteme (Grossbritannien, Dänemark, Niederlande, Spanien, Schweden) stellen letztlich «Mischsysteme» dar, die Merkmale beider Systeme aufgreifen, wobei in der Regel ein relativ «grosszügiges» Verbandsbeschwerderecht besteht.

Diese traditionell bestehenden Divergenzen in der Ausgestaltung des Verwaltungsschutzes relativieren sich jedoch zunehmend, was in erster Linie auf die erwähnte Entwicklung des Gemeinschaftsrechts zurückzuführen ist. Dieses verpflichtet die Mitgliedstaaten, jedenfalls für Projekte, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Pflicht ist, eine Verbandsbeschwerde einzuführen, und die diesbezügliche Umsetzung ist in den Mitgliedstaaten weitgehend

abgeschlossen. So hat etwa auch Deutschland im Rahmen des Erlasses des «Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes» ein Verbandsbeschwerderecht verankert – wenn auch restriktiver ausgestaltet als in manch anderen EU-Mitgliedstaaten.

Nicht mit Aarhus-Konvention vereinbar

Insgesamt geht die völker- und europarechtliche Entwicklung sowie diejenige in den EU-Mitgliedstaaten dahin, zumindest in Bezug auf Genehmigungsentscheidungen über UVP-pflichtige Anlagen ein altruistisches Verbandsbeschwerderecht verbindlich vorzusehen. Insofern konvergieren die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in diesem Punkt. Die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts wie in der FDP-Initiative vorgesehen steht hiermit in einem gewissen Spannungsverhältnis; im Falle der Annahme der Initiative wäre insoweit eine bedeutende Divergenz zu den europaweiten Tendenzen zu verzeichnen, und im Übrigen dürfte sie nicht mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention vereinbar sein. Wie auch immer man aus politischer Sicht zur Reichweite des Verbandsbeschwerderechts steht, wäre es jedenfalls wünschenswert, das Augenmerk vermehrt auch auf die diesbezüglichen internationalen Rahmenbedingungen und Entwicklungen zu richten und diese Aspekte in die Überlegungen einzubeziehen.