

# Diese Initiative ist eine Fehlkonstruktion

**Verbandsbeschwerde** «FDP hat am falschen Objekt ein Exempel statuiert», sagen Georg Müller und René Rhinow



**ANLASS FÜR FDP-INITIATIVE** Das Stadion-Projekt Hardturm in Zürich. zvg

**Die FDP des Kantons Zürich hat eine Volksinitiative eingereicht, mit welcher das Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten ausgeschlossen werden soll bei Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden, die entweder auf Volksabstimmungen beruhen oder von Parlamenten stammen.**

GEORG MÜLLER UND RENÉ RHINOW

Die schweizerische FDP unterstützt diese Initiative, über die am 30. November 2008 abgestimmt wird. Wir bedauern dies, weil wir als Mitglieder der FDP der Meinung sind, dass diese Initiative gerade aus freisinniger Sicht verfehlt ist.

## Unklare Ziele und Wirkungen

Aus dem Wortlaut der Initiative geht ihre Tragweite nicht klar hervor. Sollen nur Entscheide dem Verbandsbe-

schwerdrecht entzogen werden, die das Volk oder ein Parlament getroffen hat? Oder gilt der Ausschluss auch für Entscheide von Verwaltungsbehörden, die auf Erlassen des Volkes oder des Parlamentes beruhen? Sind Baubewilligungen, die von der kommunalen Behörde gestützt auf die vom Volk angenommene Bau- und Zonenordnungen erteilt werden, vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen? Wie verhält es sich mit den Beschlüssen von kantonalen Regierungen oder Amtsstellen, mit welchen ein Strassenbauprojekt gestützt auf ein in einer Volksabstimmung angenommenes kantonales Strassengesetz bewilligt wird? Es ist offensichtlich, dass es bei der Umsetzung der Initiative zu zahlreichen Abgrenzungsproblemen käme. Schon vor der Volksabstimmung streiten sich Experten über die richtige Auslegung.

**Es geht ausschliesslich um den Rechtsschutz**

Worum geht es bei der Initiative wirklich? Einzig und allein um die (teilweise) Abschaffung eines Beschwerderechts von Umweltorganisationen gegen staatliche Akte. Es steht ausser Frage, dass das Umweltrecht auch heute schon nur von den Behörden des Bundes und der Kantone und nicht von den Umweltorganisationen zu vollziehen ist. Dieses Beschwerderecht wird einem gesetzlich begrenzten Kreis von gesamtschweizerischen Verbänden, die sich für den Natur- und Landschaftsschutz einsetzen, eingeräumt. Damit soll ermöglicht werden, staatliche Akte, welche Projekte mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt betreffen, von Gerichten daraufhin überprüfen zu lassen, ob sie der Umweltgesetzgebung des Bundes entsprechen.

Die Initianten erwecken deshalb zu Unrecht den Anschein, es solle ein «Entscheidungsrecht» der Verbände abge-

schaft werden («Es ist Aufgabe der Behörden, die Gesetze richtig anzuwenden – und nicht jene der Umweltverbände»).

### **Ausgleich von Schutz- und Nutzungsinteressen**

Dass aus der unbestrittenen Verantwortung der Behörden für die Anwendung der Umweltschutzgesetzgebung abgeleitet wird, man könne und solle den Rechtsschutz gegen behördliche Akte einschränken, ist absurd. Denn mit diesem Argument müsste der Rechtsschutz generell abgeschafft werden! Vor allem aber wird damit ausgeblendet, dass auch bei einem Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts die Baugesuchsteller und die Nachbarn eines Projektes immer noch beschwerdeberechtigt sind. Erschwert wird mit dem Ausschluss aber der Ausgleich zwischen Nutzungsinteressen (der Bauwilligen) und Schutzinteressen (für Umwelt, Natur und Landschaft). Fehlt die Möglichkeit der Umweltverbände, die Rechtmässigkeit von Projekten durch Gerichte prüfen zu lassen, so können

Nutzungsinteressen leichter durchgesetzt werden – und die Umwelt hat keinen «Anwalt», der sich für die Schutzinteressen einsetzt. Auch wenn unsere Behörden das Recht in aller Regel gewissenhaft anwenden, so bleibt das «Restrisiko» einer Verletzung von Bundesrecht immer bestehen. Dies ist sonst völlig unbestritten: Ist je verlangt worden, den Rechtsschutz im Steuerrecht einzuschränken, weil dieses ja von der Verwaltung korrekt anzuwenden ist?

Besonders störend erscheint uns, dass das Verbandsbeschwerderecht ausgerechnet bei Bauprojekten, die der Staat verwirklicht oder finanziert, ausgeschlossen werden soll. Im Grunde müsste man aus liberaler Sicht bei solchen Bauten besonders misstrauisch sein. Ist das Risiko, dass die Behörden die Interessen am Umwelt-, Natur- und Heimatschutz zu wenig berücksichtigen, nicht besonders gross, wenn der Staat selbst als Bauherr um eine Baubewilligung ersucht? Eine Überprüfung durch die Gerichte aufgrund einer Verbandsbeschwerde müsste man eigentlich bei Bauten des Staates sogar noch eher zulassen als bei Bauten von Privaten.

### **Entscheidungsspielräume brauchen Rechtsschutz!**

Richtig ist, dass den Behörden bei der Abwägung der unterschiedlichen Interessen (Ausbau der Infrastruktur, Erstellung von touristischen Anlagen, Einkaufszentren, grossflächige Industrieanlagen etc. auf der einen Seite, Schutz von Umwelt, Natur und Landschaft auf der anderen Seite) oft ein grosser Entscheidungsspielraum zu steht. Gerade deshalb drängt sich ein ausgebauter Rechtsschutz auf, um die Einhaltung der rechtlichen Gebote und Ermessensgrenzen sicherzustellen – auch im Interesse der Natur, nicht nur zugunsten der Überbauungen.

Wenn zur Begründung der Initiative ausgeführt wird, die Gewichte seien vom Umweltschutz zugunsten der Wirtschaft zu verschieben, so ist die Einschränkung des Beschwerderechts der falsche Weg. Um dieses Ziel zu erreichen, müsste das materielle Umweltrecht geändert werden, nicht das Prozessrecht.

### **Diskussion ohne Beschwerderecht?**

Für die Initiative wird auch geltend gemacht, über Projekte solle künftig diskutiert und nicht prozessiert werden. Dieses Postulat ist uneingeschränkt zu unterstützen – aber für alle Seiten. Es hat auch in die kürzlich erfolgte Gesetzesrevision Eingang gefunden, mit welcher das Verbandsbeschwerderecht eingegrenzt worden ist: Beanstandungen von Umweltverbänden müssen bereits im Planungsverfahren vorgebracht werden; in einem nachfolgenden Verfahren können sie diese Rügen nicht mehr erheben.

Dass von den Initianten darauf hingewiesen wird, das Beschwerderecht könne ja vermehrt vom Bundesamt für Umwelt wahrgenommen werden, wirkt seltsam: Es ist doch höchstens bei Grossprojekten von nationaler Bedeutung gerechtfertigt, dass sich eine Verwaltungsbehörde des Bundes in kantonale Angelegenheiten einmischt.

### **Keine Demokratie ohne Rechtsstaat**

Die Initianten behaupten zudem, mit dem Verbandsbeschwerderecht würden Volksentscheide «torpediert». Da kommt ein bedenkliches Demokratieverständnis zum Vorschein: Das Volk habe immer das «letzte Wort»; es stehe über dem Gesetz. Das entspricht nicht

unserer rechtsstaatlichen Demokratie, wie sie in der Bundesverfassung verankert ist. Einmal haben sich zweifellos alle Behörden, auch Parlamente, an das übergeordnete Recht zu halten. Das Gleiche gilt bei kantonalen Volksentscheiden: diese müssen der Verfassung und dem Bundesrecht entsprechen. Es ist verhängnisvoll, wenn in populistischer Manier so getan wird, als ob das Recht zur Anfechtung solcher Entscheidungen gegen die Demokratie gerichtet wäre. Es gibt keine Demokratie ohne rechtliche Fundierung und Einbindung! Und es ist Bestandteil unserer Rechtsordnung, dass kantonale Rechtsakte – auch solche des Parlamentes oder des Volkes – vom Bundesgericht auf ihre Konformität mit dem Bundesrecht überprüft werden können.

Immer wieder wird moniert, an Volksentscheide hätten sich alle zu halten, deshalb dürften diese nicht von Verbänden «sabotiert» werden. Eine solche Aussage ist gleich doppelt falsch: erstens, weil nur die Gerichte einen Volksentscheid aufheben können, nie und nimmer ein Verband. Und zweitens, weil das Beschwerderecht der Nachbarn, welche sich gegen das Projekt zur Wehr setzen, bestehen bleibt.

### **Missbräuche abschaffen?**

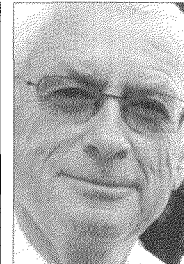
Die Initiative ist mit dem Hauptargument gestartet worden, es müssten die vielen Missbräuche bei der Handhabung des Verbandsbeschwerderechts bekämpft werden. Anlass war die Bauverzögerung beim Fussballstadion Hardturm in Zürich. Doch zur Verzögerung dieses Projektes haben die Klagen privater Nachbarn geführt; eine Verbandsbeschwerde ist beim Bundesgericht längst nicht mehr hängig. Die vielen privaten Rekurse gegen Grossprojekte dürften wirtschaftliche Interessen bedeutend mehr beeinträchtigen als die Verbandsbeschwerden. Doch dieses Rekursrecht wird nicht angetastet, ja in der ganzen Argumentation der Initianten verschwiegen. In der Zwischenzeit ist zudem das Verbandsbeschwerderecht zum Zweck der Missbrauchsbekämpfung in wichtigen Punkten eingeschränkt worden. So dürfen Rechtsmittelbehörden nicht mehr auf Beschwerden eintreten, wenn diese missbräuchlich sind.

### Unnötige Zerreissprobe

Die FDP hat den Beweis dafür, dass sie eine Initiative zustande bringt, am falschen Objekt erbracht. Die Verbandsbeschwerde-Initiative verursacht unnötige interne Spannungen und Konflikte mit Umweltorganisationen, denen viele Mitglieder oder Sympathisanten bürgerlicher Parteien angehören. Als Staatsbürger und Juristen lehnen wir sie vor allem deshalb ab, weil sie gegen rechtsstaatliche Prinzipien verstösst.

## Eidgenössische Volksabstimmung 30. Nov.

Mit diesem Diskussionsbeitrag geht die MZ-Themenwoche zu den eidgenössischen Abstimmungen zu Ende. Folgende Beiträge sind erschienen: «Dringend nötig oder Zwängelei?», Streitgespräch zwischen **Filippo Leutenegger** (FDP) und **Eric Nussbaumer** (SP) zum Verbandsbeschwerderecht (6. 10.); «Straffrei kiffen – aber nur für Erwachsene», zu Wort kamen **Christa Markwalder** (FDP), **Geri Müller** (Grüne) und **Ruth Humbel** (CVP) (7. 10.); «Luxus auf Kosten der AHV oder nötige Flexibilisierung?», Streitgespräch zwischen **Christine Egerszegi** (FDP) und **Bea Heim** (SP) (8. 10.); «Der Kampf gegen die Pädophilie», Pro und Kontra von **Oskar Freysinger** (SVP) und **Kurt Fluri** (FDP) (9. 10.); «Weiter wie bisher in der Drogenpolitik?», Pro und Kontra von **Barbara Schmid-Federer** (CVP) und **Christian Waber** (EDU) (10. 10.).



**Georg Müller** ist emeritierter Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und Gesetzgebungslehre der Universität Zürich. Müller wohnt in Erlinsbach.



**René Rhinow** ist emeritierter Professor der Universität Basel. Er lehrte dort öffentliches Recht. Von 1987 bis Ende 1999 sass der FDP-Politiker im Ständerat. Rhinow wohnt in Seltisberg.



Medienbeobachtung AG

Mittelland Zeitung Gesamtausgabe

11.10.2008

Auflage/ Seite

Ausgaben

187662 / 5

300 / J.

Seite 4 / 4

5170

6701794

Dieser Artikel erschien in folgenden Regionalausgaben:

<i>Titel</i>	<i>Auflage</i>
AZ Aarau	21'079
AZ Baden/Zurzach	32'479
AZ Brugg	10'480
AZ Fricktal	7'169
AZ Lenzburg	11'618
AZ Wynental/Zofingen	6'363
AZ Freiamt	13'174
Limmattaler Tagblatt	10'360
Solothurner Zeitung	24'979
Grenchner Tagblatt	4'976
Berner Rundschau	4'675
Langenthaler Tagblatt	5'806
Oltner Tagblatt	19'093
Zofinger Tagblatt	15'411