

Verstoss gegen rechtsstaatliche Prinzipien

Verbandsbeschwerderecht nicht abschaffen – Hohe Erfolgsquote – Gesetzesrevision erschwert Missbräuche



Das alte Hardturmstadion: Auslöser einer Relativierung des Verbandsbeschwerderechts – auch ohne diskutable Volksinitiative.

BILD: KEYSTONE

Von Peter Morf

Die Umweltverbände haben es dem Verkehrsclub der Schweiz (VCS) zu verdanken, dass das Verbandsbeschwerderecht in der Volksabstimmung vom 30. November zur Disposition steht. Der auf dem Beschwerdeweg geführte Kampf des VCS gegen den Neubau des Zürcher Hardturmstadions mit Blick auf die Fussballeuropameisterschaft 2008 hatte in weiten Teilen der Bevölkerung Unmut erregt. Das nicht zu Unrecht, denn die Strategie des VCS war im Wesentlichen auf eine möglichst lange Verzögerung ausgerichtet, in der Hoffnung, die Investoren würden abspringen und das Projekt würde damit sterben. Das Projekt ist zwar (noch) nicht gestorben, aber die Stadt Zürich wurde durch die Verzögerung genötigt, im Eiltempo rechtzeitig für die Euro 08 den Letzgrund neu zu bauen. Eine ähnliche Taktik wandte der VCS in anderen Bauvorhaben an, etwa bei neuen Einkaufszentren. Die zumindest in ihrem Effekt miss-

bräuchliche Politik rief bürgerliche Politiker und die Wirtschaft auf den Plan. Sie warfen dem VCS eine wirtschaftsfeindliche, wachstumshemmende Politik vor. Die Auseinandersetzung gipfelte schliesslich in der von der Zürcher FDP ausgearbeiteten und lancierten Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz». Die Initiative verlangt, dass gegen Beschlüsse, die auf Volksabstimmungen oder Entscheiden in Parlamenten beruhen, keine Verbandsbeschwerden mehr möglich sein sollen (vgl. Kasten).

Über das Ziel hinaus

So verständlich der Kampf gegen eine missbräuchliche Anwendung des Verbandsbeschwerderechts ist, geht die Initiative dennoch zu weit, sie schüttet gleichsam das Kind mit dem Bade aus. Die Verbandsbeschwerde wurde 1967 eingeführt.

Sie war und ist als Instrument gedacht, die Einhaltung der rechtlichen und verfassungsmässigen Vorschriften im Umweltbereich sicherzustellen beziehungsweise überprüfen zu lassen. Die von der Initiative anvisierte teilweise Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts kann dazu führen, dass Entscheide von Parlamenten oder auch vom Volk rechtliche Vorschriften auf Kantons- oder Bundesebene oder in der Verfassung brechen – was rechtsstaatlich unzulässig ist. Überdies würde dadurch das Bundesamt für Umwelt allenfalls zum Beschwerdeführer. Das wäre mit Blick auf eine Aufblähung der Verwaltung und insbesondere auf die Gewaltentrennung problematisch.

Zu diesem Schluss kommen auch 45 Staatsrechtler, die sich in einem Aufruf gegen die Initiative zur Wehr setzen. Sie bringen das Problem auf den Punkt: «In einem demokratischen Rechtsstaat sind nicht nur die Verwaltung, sondern auch das

Volk und die Parlamente an das Recht gebunden, insbesondere an dasjenige einer höheren staatlichen Ebene.» Wird dieser Grundsatz missachtet, wird der Rechtsstaat als solcher in Frage gestellt. Dabei geht es nicht darum, die Demokratie einzuschränken, im Gegenteil: Demokratie und Rechtsstaat bedingen sich gegenseitig, das eine kann ohne das andere nicht existieren. Das ist auch ein liberales Prinzip.

Dass Gesetze bisweilen nicht respektiert werden, zeigt eine Ende Oktober veröffentlichte Studie der Universität Genf, die im Auftrag des Bundesamts für Umwelt erstellt worden ist. Im Zeitraum von 1996 bis 2007 wurden 121 entsprechende Beschwerden dem Bundesgericht eingereicht. In gut 60% der Fälle erhielten die Beschwerden recht – eine weit überdurchschnittliche Quote. Das hat auch damit zu tun, dass zum Zeitpunkt des Entscheids in einem Parlament oder durch das Volk die detaillierte Umsetzung des entsprechenden Projekts noch gar nicht absehbar ist – auch darum muss eine nachträgliche Kontrolle möglich sein.

Allenfalls mit Kostenpflicht

Angesichts der umweltpolitischen und rechtsstaatlichen Relevanz des Verbandsbeschwerderechts hat das Parlament schon vor der Abstimmung über die Initiative gehandelt. Im Jahr 2002 lancierte der damalige Zürcher SVP-Ständerat Hans Hofmann eine parlamentarische Initiative zur Revision des Verbandsbeschwerderechts mit dem Ziel, Missbräuche zu erschweren. Die Gesetzesrevision wurde 2006 gutgeheissen und

Mitte 2007 in Kraft gesetzt. Die wichtigsten Änderungen betreffen die Voraussetzungen zur Wahrnehmung des Verbandsbeschwerderechts: Sie wurden strenger formuliert. Neu kann schon während eines entsprechenden Verfahrens mit dem Bau begonnen werden. Damit wird ein wesentlicher Stein des Anstosses relativiert, eine Verzögerungstaktik ist kaum mehr möglich. Überdies geht ein beschwerdeführender Verband ein Risiko ein: Wird eine Beschwerde abgelehnt, hat der Beschwerdeführer die – nicht geringen – Verfahrenskosten zu tragen. Damit werden Missbräuche erheblich erschwert.

Die FDP hat sich mit der Initiative denn auch schwergetan und eine ausführliche

interne Debatte darüber geführt, ob der Vorstoss zurückgezogen werden soll. Die Partei konnte sich nicht dazu durchringen. Das hat zur Konsequenz, dass etliche prominente Parteimitglieder gegen die Initiative Stellung bezogen haben. Die seit gut einem Jahr in Kraft stehende Gesetzesrevision genügt – eine Volksinitiative, die rechtstaatliche Prinzipien auf den Kopf stellt, ist nicht gerechtfertigt.

Initiativtext

Art. 30a Verbandsbeschwerderecht

Das Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten nach den Artikeln 74–79 ist ausgeschlossen bei:

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