

Verbandsbeschwerde: wirksames und nötiges Instrument

Natur und Umwelt können ihre Interessen nicht selbst vertreten. Deshalb wurde vor rund 40 Jahren das Beschwerderecht für ideelle Organisationen geschaffen. Am 30. November kommt nun die von der FDP lancierte Initiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» vors Volk, die das Beschwerderecht erheblich einschränken will. Die Initiative stösst aus grundsätzlichen, politischen und juristischen Gründen auf Widerstand. Selbst in der FDP ist sie nicht unumstritten, wie die Stellungnahme von FDP-Politiker Kurt Fluri zeigt. Zudem äussern sich der Staatsrechtsprofessor Alain Griffel aus juristischer Sicht und Pusch-Geschäftsleiter Ion Karagounis aus der Position einer beschwerdeberechtigten Organisation.

Initiative löst die bestehenden Probleme nicht



Kurt Fluri,
Stadtpräsident und
Nationalrat FDP,
Solothurn

Die Initiative lässt es zu, dass Volks- und Parlamentsentscheide geltendes Recht aushebeln können. Der Sinn des Verbandsbeschwerderechtes besteht nämlich darin, Gesetzesbestimmungen im Interesse der Natur und der Umwelt dort geltend zu machen und durchzusetzen, wo es keine hiezu legitimierten Privatpersonen geben kann, das heisst namentlich in Landschaften und Naturräumen. Erst seit einigen Jahren verlagerten sich die Konflikte zwischen demokratisch gefällten Nutzungsplänen und den Umweltschutzverbänden hin zu Fragen der Anzahl Parkplätze und der Erschliessung von Einkaufszentren, Stadien und anderen publikums- und damit verkehrsintensiven Anlagen. Die Erfolgsquote des Verbandsbeschwerderechtes ist aber beachtlich: Im Jahre 2007 ist es den Beschwerdeberechtigten in 76 Prozent aller Fälle gelungen, Korrekturen zugunsten der Natur vorzunehmen. Ähnliche Prozentzahlen gab es in den früheren Jahren. Dabei ist es eben nicht so, dass alle diese Fälle

vor Bundesgericht endeten, sondern nur 8 von 242. 56 Prozent dagegen wurden auf Stufe Gemeinde erledigt. Und das heisst doch nichts anderes, als dass in drei Viertel aller strittigen Fälle zugunsten der Natur und der Umwelt behördlicherseits Korrekturen vorgenommen werden mussten, damit geltendes Recht durchgesetzt werden konnte. Würden nun diese Beschwerdeverfahren infolge vorgängiger Volks- oder Parlamentsentscheide nicht mehr zugelassen, hiesse das im Gegenzug, dass in all diesen Fällen bestehende Gesetze nicht mehr durchgesetzt werden könnten. Somit erweist sich die Initiative bereits aus rechtsstaatlicher Sicht nicht bloss als bedenklich, sondern als unhaltbar.

Auf dieses Argument wird geantwortet, die Behördenbeschwerde werde ja mit der Initiative nicht verunmöglicht, es sei im Gegenteil Sache der zuständigen Ämter von Bund und Kantonen, Recht durchzusetzen. Aus liberaler Sicht wird also tatsächlich gefordert, dass mit einem Beamtenapparat eine Aufgabe

wahrgenommen werden soll, welche heute durch eine Vielzahl von Vereinen und Privatpersonen weitestgehend unentgeltlich gemacht wird. Dass der hiezu notwendige Ausbau des Personalbestandes und die entsprechenden Budgets denn auch tatsächlich akzeptiert würden, ist kaum anzunehmen.

Raumplanung und Umweltschutz besser koordinieren

Die Behauptung, das Beschwerderecht verhindere Investitionen in Milliardenhöhe, ist Unsinn: Eine Befragung von Schweizer Baugesuchstellern im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) im Januar 2007 führte zum Ergebnis, dass das Beschwerderecht – im Unterschied zu den langen Bearbeitungsfristen von Baugesuchen und zu Einsprachen seitens Privater – keine behindernde Wirkung entfaltet. Und «Espace.Mobilité», der Zusammenschluss grosser Detailhandelsunternehmen wie Migros, Coop, Ikea und

Die FDP-Initiative im Wortlaut

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 30a (neu) Verbandsbeschwerderecht

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

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

Möbel Pfister, äussert sich am 14. März 2008 deutlich: «Die FDP-Initiative löst die anerkanntermassen verbleibenden, wesentlichen Probleme beim Umweltschutzgesetz nicht.» Die bei den Vorhaben ihrer Mitglieder aufgetretenen Probleme um die Anzahl Parkplätze oder um Erschliessungsfragen sind nämlich bloss ein Symptom für den grundsätzlichen und nicht gelösten Konflikt zwi-

schen Raumplanung und Umweltrecht. Auf Bundesebene laufen Bemühungen, eine bessere Koordination dieser beiden wesentlichen Gestaltungselemente zu erzielen. Mit der von der Initiative gewollten Vernachlässigung der Interessen von Natur und Umwelt ist diese Aufgabe nicht zu lösen.

Der Konflikt zwischen einer immer mehr Raum und Ressourcen beanspru-

chenden Lebensweise und der – auch als Standortvorteil angepriesenen – Erfordernis natürlicher oder zumindest naturnaher Landschaftsräume darf nicht einseitig und mit rechtsstaatlich bedenklichen Mitteln angegangen und effektiv noch verschärft werden. Zielführend ist einzig die Suche nach einem neuen Gleichgewicht zwischen Raumplanung und Umweltschutz. ■

Bedenken aus staatsrechtlicher Sicht



Alain Griffel,
Professor für Staats-
und Verwaltungsrecht,
Universität Zürich

Rechtsfindung ist nicht bloss ein Nachschlagen im Gesetz, sondern häufig ein Abwägen und Ausgleichen unterschiedlicher Interessen. Strittige Fragen werden deshalb meist in einem Zweiparteienverfahren entschieden. Werden dem Gericht zwei verschiedene Sichtweisen präsentiert, kann dieses zu einer besseren, überzeugenderen Lösung gelangen.

Die Natur und die Umwelt können ihre Interessen jedoch nicht selbst vertreten. Private können dies an ihrer Stelle häufig ebenfalls nicht tun; denn nach schweizerischem Verfahrensrecht kann nicht jedermann gegen eine hoheitliche Anordnung (zum Beispiel eine Bewilligung) Rekurs oder Beschwerde erheben. Dazu ist nur befugt, wer besonders, das heisst mehr als die Allgemeinheit, betroffen ist. Bei Eingriffen in die Natur, in die Landschaft oder in die Umwelt ist jedoch häufig niemand «mehr als die Allgemeinheit» betroffen und zur Beschwerde legitimiert. Aus diesem Grund wurde vor rund 40 Jahren ein Beschwerderecht ideeller Organisationen geschaffen. Dieses hat sich seither als sinnvoll und notwendig erwiesen; das belegt allein der Umstand, dass die Erfolgsquote von Verbandsbeschwerden am Bundesgericht mit rund 60 Prozent

mehr als dreimal so hoch ist wie der Durchschnitt.

Verabsolutierung der Demokratie

Die Initiative der FDP ist aber nicht nur aus umweltpolitischer, sondern auch aus staatsrechtlicher Sicht verfehlt, insbesondere wegen der Verabsolutierung der Demokratie zu Lasten der Rechtsstaatlichkeit, die darin zum Ausdruck kommt. 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. Es darf nicht sein, dass sich die Stimmberechtigten oder die Parlamente einer tieferen Ebene (Kanton oder Gemeinde) über das demokratisch gesetzte Recht einer höheren Ebene (Bund oder Kanton) hinwegsetzen. Somit besteht auch kein Grund, Beschlüsse, die auf

kantonalen oder kommunalen Ebene gefasst werden, einer richterlichen Überprüfung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht zu entziehen.

Genau besehen wird hier das Demokratie-Argument jedoch nur vorge-schoben. Denn Stimmberechtigte und Parlamente entscheiden in der Regel gar nicht über konkrete Bauprojekte, sondern über Kredite oder Sondernutzungspläne. Nach deren Annahme muss zuerst ein detailliertes Projekt ausgearbeitet werden; hernach muss im Baubewilligungsverfahren geprüft werden, ob dieses sämtlichen Vorschriften entspricht. Im Rahmen eines daran anschliessenden Beschwerdeverfahrens geht es normalerweise nicht mehr um «Sein oder Nichtsein» des Projekts, sondern um dessen Optimierung, das heisst um Korrekturen und Verbesserungen. Kein Stimmbürger, der zu einem Kredit oder einem Sondernutzungsplan Ja sagt,



Dank dem Beschwerderecht wurden in der Region Lavaux beim Bau von Erschliessungsstrassen und bei Bauten zur Sicherung des Geländes naturverträgliche Lösungen gefunden.

stimmt damit zu, dass später ein allenfalls rechtswidriges Bauvorhaben bewilligt wird. Die Stimmberechtigten dürfen vielmehr darauf vertrauen, dass die Behörden und Gerichte die Detailprüfung des Projekts zu gegebener Zeit korrekt vornehmen werden. Mit andern Worten: Die Initiative will eine demokratische Willenskundgabe verabsolutieren, die so gar nicht existiert.

Tragweite der Initiative völlig unklar

Schliesslich ist zu bemängeln, dass die Tragweite der Initiative völlig unklar ist. Was gilt beispielsweise, wenn ein Gemeindeparlament (demokratisch) einen Kredit für den Ersatz eines Bootshafens genehmigt hat? Kann ein in der Folge von der Gemeindeexekutive festgesetzter Gestaltungsplan von Umweltverbänden

angefochten werden? Wie steht es mit der im nächsten Schritt erteilten Baubewilligung für das konkrete Projekt? Kann diese angefochten werden mit der Begründung, das Projekt beeinträchtigt unnötigerweise die Ufervegetation? Derartige und andere zentrale Fragen sind derzeit offen. Sie müssten zuerst in langwierigen Rechtsmittelverfahren geklärt werden. ■

Zurückhaltend aus Imagegründen



*Ion Karagounis,
Geschäftsführer Praktischer Umweltschutz
Schweiz Pusch, Zürich*

Vertreter von Umweltorganisationen stossen auf viel Sympathie, solange sie Frösche über die Strasse tragen, das getrennte Sammeln von Abfällen propagieren oder sich für Klimaschutzprojekte im fernen Ausland engagieren. Anders ist es, wenn sie sich für das Einhalten von Vorschriften zum Schutz von Gesundheit und Umwelt bei Bauvorhaben einsetzen und dazu das Verbandsbeschwerderecht nutzen. Doch genau dort entscheidet es sich, ob wir fähig sind, unsere Lebensgrundlagen umfassend und langfristig zu erhalten. Dazu sind Einschränkungen nötig, die manchmal auch wehtun.

Üblicherweise hält sich Pusch aus der tagespolitischen Diskussion heraus und verfolgt einen konsensorientierten Ansatz, um den Umweltschutz weiterzuentwickeln. Doch diesmal hat der Stiftungsrat von Pusch beschlossen, davon abzuweichen – einerseits, weil Pusch selbst eine beschwerdeberechtigte Organisation ist, andererseits, weil viele sachliche und rechtliche Gründe für eine Ablehnung der FDP-Initiative sprechen (siehe Texte Kurt Fluri und Alain Griffel).

Oft wird behauptet, Umweltorganisationen würden mutwillig und aus böser

Verhinderungsabsicht Beschwerden einreichen oder androhen. Wer weiss, wie Umweltorganisationen funktionieren, dem ist klar, dass dies nicht der Fall sein kann. Zwei Überlegungen zeigen dies:

Auf den Goodwill der Bevölkerung angewiesen

Alle Umweltorganisationen sind von Mitgliederbeiträgen und Spenden abhängig und damit auf den Goodwill der Bevölkerung angewiesen. Gerade die grossen Organisationen oder konsensorientierte Akteure wie Pusch pflegen ein Beziehungsnetz, das weit über diejenigen 20 oder 30 Prozent der Bevölkerung hinausgeht, die sich grundsätzlich für Umweltanliegen stark machen.

Die Organisationen gehen deshalb sehr sorgfältig mit dem Beschwerderecht um. Sie überlegen es sich zweimal, bevor sie eine Beschwerde einreichen,

und prüfen, ob aufgrund der geltenden Rechtslage eine realistische Chance für einen Erfolg besteht. In den letzten Jahren haben sie dazu ihre internen Abläufe verbessert, um aussichtslose Beschwerden zu verhindern.

Fachwissen und finanzielle Ressourcen notwendig

Eine Beschwerde erfolgreich zu führen, benötigt viel fachliches und juristisches Wissen. Grosse Organisationen beschäftigen Juristen, kleine ziehen fallweise externe Experten bei. Beides kostet Geld, das nicht unbeschränkt zur Verfügung steht. Allein schon aus finanziellen Gründen beschränken sich die Umwelt- und Naturschutzorganisationen deshalb darauf, nur in ausgewählten und aus ihrer Sicht besonders stossenden Fällen überhaupt den Beschwerdeweg einzuschlagen. ■

Rechtskräftige Verschärfungen des Verbandsbeschwerderechts

Ausgelöst durch die parlamentarische Initiative von Hans Hofmann (SVP/ZH) wurde das Umweltschutzgesetz zum Verbandsbeschwerderecht per 1. Juli 2007 in wesentlichen Punkten verschärft:

- ▶ Die beschwerdeberechtigten Organisationen dürfen das Beschwerderecht nur noch in jenen Umweltbereichen anwenden, für deren Schutz sie sich gemäss ihren Statuten einsetzen.
- ▶ Damit Organisationen beschwerdeberechtigt sind, dürfen ihre allfälligen wirtschaftlichen Tätigkeiten nur der Erreichung des ideellen Zweckes dienen.
- ▶ Kantonale Unterorganisationen können ohne Zustimmung der schweizerischen Organisation nicht Beschwerde führen.
- ▶ Die Möglichkeit der Umweltorganisationen, mit dem Bauherrn Vereinbarungen über finanzielle oder andere Leistungen abzuschliessen, wird beschränkt.
- ▶ Unterliegende Umweltorganisationen sollen sich vermehrt an den Verfahrenskosten beteiligen.
- ▶ Bauverzögerungen aufgrund von Beschwerdeverfahren wird durch die Möglichkeit des vorzeitigen Baubeginns entgegengetreten.