

Beschwerderecht: notwendig, wirksam und daher eingeschränkt?

Werner Müller, Geschäftsführer Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz

Der Schweizer Vogelschutz SVS ist mit seinen rund 500 lokalen Sektionen und 19 Kantonalverbänden in der Bevölkerung bestens verankert. Die Präsenz vor Ort garantiert eine fundierte Prüfung der Einsprache- und Beschwerdefälle. Die Leute in den lokalen Sektionen sind Praktiker und mit den naturkundlichen Verhältnissen vertraut. Sie wissen, dass nur mit angemessener Kritik etwas zu erreichen ist. Die Mitglieder des Schweizer Vogelschutzes entsprechen zudem einem sehr breiten politischen Spektrum. Das Mittel der Verbandsbeschwerde wird vor diesem Hintergrund selbstredend zurückhaltend eingesetzt. Dies bestätigt die unten aufgeführte Statistik des Jahres 2007.

Eigene Fehler in der Kommunikation, das politische Umfeld und die Polemik des Zürcher Freisinns machen es nicht einfach, unsere Arbeit sachgerecht darzustellen. Die Gegner des Beschwerderechts, insbesondere die Zürcher FDP, versuchen aus einem einzigen Beschwerdefall (Hardturm-Stadion, 2004) einen Beschwerde-Tsunami zu konstruieren.

Punktgenauer Einsatz des Beschwerderechts im Jahr 2007

Die Geltendmachung der Natur- und Umweltinteressen in ausgewählten Fällen, bei denen es deutliche Hinweise gibt, dass die Rechtsgrundlagen verletzt werden, ist der Sinn des Verbandsbeschwerderechts (VBR). Die Zahlen aus dem Jahr 2007 bestätigen, dass es den Umweltorganisationen in drei Vierteln der Fälle gelungen ist mitzuhelfen, dass die rechtliche Basis beachtet wird. Nur in 16% der Verfahren kamen die zuständigen Instanzen zum Schluss, dass das fragliche Projekt in der eingegebenen Form bewilligt werden kann. Was die Natur und Umwelt fördert, ärgert offensichtlich die Politik: sie schränkt das VBR erheblich ein (siehe unten).

Die in die Statistik involvierten 22 Organisationen aus den Bereichen Natursport, Heimat-, Natur- und Umweltschutz schaffen jährlich Transparenz. Sie tragen die Falldaten der „Anwälte der Natur“ zusammen, tauschen Erfahrungen aus und arbeiten selbstkritisch an der Verbesserung ihrer Tätigkeit. In exakt 76% von total 242 umstrittenen Objekten mussten die Behörden 2007 Korrekturen zu Gunsten der Natur vornehmen. Von den im Jahr 2007 abgeschlossenen Fällen wurden 56% auf Stufe Gemeinde erledigt. Nur ein kleiner Teil der Verfahren endete auf höherer Ebene: 8 vor Bundesgericht, 12 vor der Bundesverwaltung und 22 vor dem Verwaltungsgericht.

Abgeschlossene Fälle nach Ergebnis		%
gutgeheissen	73	31
teilweise gutgeheissen	30	12
Projekt geändert / gegenstandlos	51	21
Rechtsmittel zurückgezogen mit Vereinbarung	30	12
Rechtsmittel zurückgezogen ohne Vereinbarung	19	8
abgelehnt	39	16
Total	242	100%

Ist das Beschwerderecht in der Kritik, weil es wirkt? Wir meinen Ja. Die Zürcher Professorin und Rechtsanwältin Isabelle Häner meint dazu: „*Dass das Verbandsbeschwerderecht sehr erfolgreich ist, wird mitunter ein Grund sein, weshalb dieses auf der politischen Ebene derart umstritten ist.*“ (PBG aktuell, 3/2007).

Gutes Klima für das BAFU, heisse Kartoffeln für die Umweltorganisationen

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) besitzt ein sogenanntes Behördebeschwerderecht. Das BAFU nutzt dieses Instrument nur in ein bis zwei Fällen pro Jahr. Mehr wäre dem guten Klima zwischen dem BAFU und den kantonalen Vollzugsbehörden nicht förderlich. Eine reibungslose Zusammenarbeit von BAFU und Kantonen macht sowohl aus Sicht von Investoren als auch aus der Sicht der Umwelt Sinn. Das seit 1966 bestehende ideelle Beschwerderecht von Organisationen, welche sich für Natur- und Umweltinteressen einsetzen, hat also seine Berechtigung. Die Umweltorganisationen haben die Aufgabe, „heisse Kartoffeln“ im Interesse der Natur aus dem Feuer zu ziehen. Die nachfolgende Darstellung zeigt den Vergleich über die letzten Jahre.

Beschwerdetätigkeit, ganze Schweiz: Kaum verändertes Bild

	2007	2006	2005	2004
Fälle vor Bundesgericht	8	6	5	8
Fälle vor Verwaltungsgericht	22	16	25	24
Total alle Stufen	242	248	244	208
Entscheide mit Korrekturen für die Natur	76 %	70 %	78 %	78 %

Das Beschwerderecht wurde 2007 erheblich eingeschränkt

Die Einschränkung des VBR durch die per 1. Juli 2007 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen ist erheblich. Genau diese Wortwahl entspricht dem Entscheid der Rechtskommission des Nationalrates vom 15. Februar. Sie hat u.a. mit den Einschränkungen die Ablehnung der Initiative des Zürcher Freisinns ohne Gegenvorschlag begründet.

Fazit der Einschränkungen aus der Sicht der Umweltorganisationen

Nur wenige neue Regelungen haben für die Umweltorganisationen auch positive Seiten. Es gilt jetzt jedoch, sämtliche Änderungen zu akzeptieren. Es gilt jetzt, mit den noch neuen Regelungen Erfahrungen zu sammeln. Klar ist heute schon, dass die Bedeutung des VBR für die Organisationen kleiner wird. Die Anzahl Fälle, in denen die Umweltorganisationen mit rechtlichen Mitteln die Einhaltung des geltenden Rechts fördern können, wird zurückgehen. Der personelle Aufwand und die Kosten steigen durch die Gesetzes- und insbesondere die Verordnungsanpassungen. Die politischen Ziele der Einschränkung des VBR und die Rückbindung einzelner Verbände wurden erreicht.

In nachfolgender Tabelle sind sämtliche Änderungen summiert. Die positiven Anpassungen haben wir an Anfang gestellt.

Seit dem 1. Juli 2007 in Kraft stehende Einschränkungen des VBR

Gesetzesanpassung per 1.7.2007	Auswirkung
Vereinbarungen dürfen keine Konventionalstrafen zur Sicherung der Abmachungen enthalten.	Konventionalstrafen sind gänzlich verboten (entspricht seit 4 Jahren der Praxis aller Organisationen).
Abgeltung des Rechtsmittelverzichts ist verboten.	Eine Selbstverständlichkeit, die nun gesetzlich geregelt ist.
Ein vorzeitiger Baubeginn für unbestrittene Anlageteile ist trotz Einsprachen möglich.	Regelung kann sich positiv oder negativ auswirken.
Beschwerdetätigkeit nur durch das oberste Exekutiv-Organ.	Klare Verantwortlichkeiten sind positiv. Erheblicher Mehraufwand für Rechtsfachleute der Zentralverbände.
Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Organisationen gelten ausschliesslich als gemeinsame Anträge an die Behörde.	Vereinbarungen sind völlig transparent, können nur im Sinne des öffentlichen Rechts sein. Dies ist positiv. Die Regelung macht allerdings den zeitsparenden Weg über Vereinbarungen sowohl für Bauherren als auch für Umweltorganisationen weniger interessant.
Rechtsmittelbehörde tritt auf eine Beschwerde nicht ein, wenn diese rechts-missbräuchlich ist oder die Organisation unzulässige Leistungen im Sinne von Absatz 2 gefordert hat.	Die Brisanz liegt im Satzteil nach dem „oder“. Damit werden Organisationen kaum noch Vereinbarungen anstreben, da sie rasch in Verdacht geraten, zu viel gefordert zu haben.
Verfahrenskosten werden unterliegenden Verbänden aufgebürdet.	Zurückhaltung der Organisationen bei der Rechtsmittelergreifung, namentlich bei Präzedenzfällen. Trifft kleine Organisationen wie den SVS hart.
Der Umweltverträglichkeitsbericht muss keine Vorsorgeaspekte mehr enthalten.	Klarer Rückschritt.
Anlagen, die UVP-pflichtig sind, müssen vom Bundesrat regelmässig neu überprüft werden: künftig sollen weniger Grossprojekte unter die UVP-Pflicht fallen.	Anzahl Verbandsbeschwerden geht zurück. Politischer Druck auf BAFU zur Erhöhung der Schwellenwerte steigt (siehe Parkplatzzahl). Regelung wird sich in der Praxis als Rückschritt im Umweltschutz erweisen.
Beschränkung des Rügebereichs auf Themen, welche die Umweltorganisationen seit 10 Jahren bearbeiten	Neue Regelung ist unnötig. Sie kann zu zusätzlichen Rechtsverfahren führen.
Umweltorganisationen, die es unterlassen haben, Rügen in früherem Planungsverfahren vorzubringen, sind vom Verfahren ausgeschlossen.	Zum Teil sind „vorsorgliche Einsprachen“ notwendig.
Rechenschaftsbericht ans BAFU	Positiv, Transparenz ist gut. Die Umsetzung des BAFU ist jedoch ein unnötiges Papiermonster, das sowohl beim BAFU als auch bei den Organisationen erhebliche Kosten verursacht.

Le droit de recours fait partie d'un système économique efficace, novateur et durable

Catherine Martinson, membre de la direction du WWF Suisse

Le droit de recours est un élément qui trouve sa place dans un système économique durable dans la mesure où il prévient certains excès. En effet une économie saine et efficace ne peut vampiriser les ressources d'une société. C'est ce que le droit de recours rappelle au monde économique et politique, lorsque les organisations en font usage. A ce titre, l'initiative du PRD est non seulement un parfait exemple de désinformation lorsqu'elle prétend que le droit de recours empêche la croissance, mais elle prêche également le pillage des ressources en prenant les milieux économiques pour des irresponsables. Les initiants semblent ignorer que nombre d'entreprises s'orientent vers la durabilité, en allant même jusqu'à coopérer avec les organisations non-gouvernementales.

La croissance et la vitalité économique n'ont rien à voir avec le droit de recours

« Au 3e trimestre 2007, la production de l'industrie suisse a augmenté de 10,7%. Les chiffres d'affaires ont progressé de 12,6% en comparaison annuelle (YoY). En données désaisonnalisées, la production s'est accrue de 2,7% par rapport au trimestre précédent. L'industrie conserve donc un rythme de croissance élevé. » Source : Crédit Suisse.

En Suisse, la croissance économique a été jusqu'en automne 2007 dynamique et a bénéficié d'une large assise. Au cours du 3e trimestre 2007, la progression du PIB a été 0,8% par rapport au trimestre précédent (données non annualisées). Les indicateurs qui traduisent la marche des affaires ont affiché une bonne tenue jusqu'à la fin novembre, ce qui n'a pas été le cas en général dans l'UE. Compte tenu de l'évolution favorable au cours du 2e semestre, la croissance du PIB suisse sur l'ensemble de l'année 2007 devrait être de +2,8%, un chiffre légèrement supérieur aux prévisions de septembre dernier (+2,6%). La phase de reprise de l'économie suisse des années 2004-2007 aura ainsi généré une croissance annuelle moyenne de 2,7% environ. Source : SECO

Ces nouvelles positives émanent des milieux économiques eux-mêmes, qui s'accordent à dire que la conjoncture suisse dépend plutôt de la vitalité de l'économie américaine et européenne que du droit de recours. Le droit de recours ne prétérite donc aucunement une économie suisse florissante.

Le droit de recours n'empêche pas le WWF de coopérer activement avec les milieux économiques

Le WWF le sait bien: la sauvegarde de la planète passe par une économie moins gourmande en ressources et donc plus efficace. En même temps, la durabilité d'une entreprise résulte d'un équilibre difficile entre le respect de l'environnement et des aspects sociaux et une bonne santé économique. L'organisation collabore donc depuis plusieurs années avec différentes entreprises : COOP, Migros, IKEA, Pfister, la Banque cantonale zurichoise etc. Le fait que le WWF fasse usage du droit de recours n'empêche nullement la collaboration. Exemples :

Le grand distributeur COOP collabore avec le WWF sur les thèmes de la protection du climat et de la surpêche. Membre du CLIMATE Group, le groupe COOP s'engage à diminuer et compenser ses émissions de gaz à effet de serre et à introduire un étiquetage CO2 sur ses produits. Dans le cadre du SEAFOOD group, COOP participe aux efforts du WWF pour diminuer la surpêche en supprimant certaines espèces menacées de ses étalages et en proposant aux consommateurs des produits labellisés MSC ou bio. COOP est une entreprise prospère : son souci de durabilité ne l'a pas empêchée d'augmenter son chiffre d'affaire de 7% en 2007.

Autres exemples :

Les entreprises membres du WOOD Group (Migros, Pfister et COOP) proposent à leurs clients des produits et meubles en bois certifié FSC.

Outre sa participation au CLIMATE Group, la Banque cantonale zurichoise développe des fonds de placement durables, toujours en collaboration avec le WWF.

Ces collaborations sont non seulement d'une importance cruciale pour la préservation de l'environnement et de la nature, mais elles favorisent également les solutions innovantes et une vraie rationalisation de l'utilisation des ressources. En comparaison, l'initiative contre le droit de recours fait piètre figure en refusant l'innovation et le progrès vers une économie plus efficace et plus engagée pour la protection de la planète.

L'initiative du PRD ne résout aucun problème

L'initiative contre le droit de recours a été lancée suite aux remous provoqués par l'affaire du stade du Hardturm. Il faut cependant se rendre à l'évidence: elle n'apporte aucune solution au problème épineux des nuisances lors de la construction de centres générateurs de trafic, et ne propose rien pour contenir le gaspillage des ressources. L'initiative compliquera en outre le travail des administrations cantonales et fédérales qui sont déjà démunies face à la complexité des projets. Les initiants se gardent bien de proposer des solutions créatives ou de nouveaux instruments, ne serait-ce que pour que les projets puissent simplement respecter la loi sur la protection de l'environnement et de la nature.

Ces solutions, ce sont les organisations qui les proposent: meilleure coordination entre les législations d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, études d'impact stratégiques, uniformisation des exigences en matière de dessertes en transports publics pour toute la Suisse (exemple: un centre commercial comprenant plus de 100 places de parc doit obligatoirement être relié à une desserte de transports publics, quel que soit le canton), etc.

Nous invitons le conseil national à rejeter l'initiative du PRD et à se pencher sur de nouvelles solutions. Pour que la qualité de vie reste un atout pour la Suisse au même titre que ses performances économiques.

Einschätzungen und Forderungen vor der Debatte im Nationalrat

Raimund Rodewald, Geschäftsleiter SL, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz

Lange Jahre dauerte die parlamentarische Arbeit zum revidierten, sprich eingeschränkten Verbandsbeschwerderecht. Die parlamentarische Initiative Hofmann von 2002 hatte zum Zweck, die Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung zu vereinfachen, Missbräuche zu verhindern und das Verbandsbeschwerderecht zu präzisieren. Das revidierte Gesetz gemäss Vorstoss Hofmann ist seit 1. Juli 2007 in Kraft, schränkt das Beschwerderecht erheblich ein und kommt einer Strafaktion an die Adresse der Umweltverbände gleich.

Das BAFU schießt weit über's Ziel hinaus

Der allgemeinen Stimmungsmache gegen die Umweltverbände scheint sich auch das UVK bzw. das Bundesamt für Umwelt (BAFU) angeschlossen zu haben. Das BAFU will mit viel administrativem Aufwand neu als Kontrollinstanz über die Umweltorganisationen agieren. Dies die Absicht im Rahmen der im Dezember 2007 veröffentlichten Revision der Verordnung über die beschwerdeberechtigten Organisationen.

Das BAFU schießt dabei weit über das Ziel hinaus und begnügt sich nicht auf Einsichtnahme in die Tätigkeit der Umweltorganisationen. Das BAFU will nicht nur Beschwerden registrieren, sondern auch die kantonal unterschiedlich gehandhabten Einsprachen, will über sämtliche Kosten (inklusive Personal) informiert werden und eine „Plattform zum Dialog“ über die Arbeit der Organisationen aufbauen. Das BAFU will weiter die Einreichung der Mitgliederlisten der Organisationen einfordern können. Dies wurde auch vom Datenschutzbeauftragten in einem Schreiben ans BAFU kritisiert. Diese umfangreichen Kontrollen, die vom Parlament nicht verlangt wurden, dürften sowohl beim Bundesamt wie bei den Verbänden Kosten von mehreren 10'000 Franken provozieren.

Wir haben es satt, **einerseits im Interesse der Natur die heissen Kartoffeln aus dem Feuer zu holen und andererseits ohne Bezug zu Fakten unter Verdacht und Kontrolle gestellt zu werden**. Das VBR ist im Vergleich zu den privaten Einsprachen irrelevant, hat aber im Vollzug des Umweltschutzes und für die Lebensqualität in der Schweiz eine anerkannt positive Wirkung. Die im internationalen Vergleich einmalige Anprangerung unserer Organisationen ist nicht zu akzeptieren.

Die Initiative des Zürcher Freisinns steht völlig isoliert da

Die Rechtskommissionen der beiden Kammern und der Ständerat lehnen die Initiative des Zürcher Freisinns zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts ab. Mittlerweile grenzen sich immer mehr bürgerliche und wirtschaftliche Kreise gegen die Initiative ab. Die breite Unterstützung des Verbandsbeschwerderechts im ausgeprägt bürgerlichen Kanton Aargau ist ein deutliches Signal auch auf nationaler Ebene. Am 24. Februar haben gut 64% der Stimmberechtigten gegen eine weitere Einschränkung des Beschwerderechts gestimmt. Das Kräfteverhältnis von 2:1 lässt den Schluss zu, dass die FDP-Wählerschaft geschlossen gegen eine weitere Einschränkung des VBR gestimmt hat. Die Äusserungen von Exponenten der Zürcher FDP, weitere Einschränkungen des Beschwerderechts seien im Volk mehrheitsfähig, entpuppen sich als Fehleinschätzung.

Oder mit anderen Worten: der harte Kern um die Nationalrätin Doris Fiala politisiert nicht nur an der Natur vorbei, sondern verkennt auch die wahre Stimmungslage bei der liberal-bürgerlichen Wählerschaft.

Die im November 2004 eilends formulierte und mit dem Einsatz von 1.2 Mio. Franken allein für die Unterschriftensammlung auch zustande gekommene Initiative gegen das Verbandsbeschwerderecht steht nun völlig isoliert da. Selbst die Regierung und das Parlament im Kanton Zürich haben den Initianten im Jahr 2007 eine Abfuhr erteilt. Zur Erinnerung: Die Initiative setzt nicht nur das Verbandsbeschwerderecht bei praktisch allen massgebenden Fällen ausser Kraft, sondern stellt auch Parlaments- und Volkssentscheide auf kommunaler bis eidgenössischer Ebene über den Rechtsstaat, wobei wohlweislich in Kauf genommen wird, dass damit ebenfalls demokratisch entstandene Rechtsnormen zum Schutz von Natur und Mensch ausser Acht gelassen würden. Die Initiative würde diametral zum Ausbau des Beschwerderechts in ganz Europa stehen.

Der Ständerat und die nationalrätliche Rechtskommission haben einen indirekten Gegenvorschlag (wie übrigens auch der Bundesrat) abgelehnt. Dabei spielten folgende Argumente eine Rolle:

1. Die Initianten haben nie die Bereitschaft und einlösbare Bedingungen für einen Rückzug erkennen lassen. Gemäss den Initianten muss ein Gegenvorschlag das Kernelement der Initiative enthalten („Verhältnis demokratische Entscheide und Recht“).
2. Die Initiative ist rechtsstaatlich problematisch. *„Diese Privilegierung der Volkssentscheide fügt sich in die äusserst problematischen politischen Bestrebungen ein, das Volk von der Bindung an das übergeordnete Recht zu dispensieren.“* (Zitat der Zürcher Prof. Dr. Isabelle Häner). Mit anderen Worten: Die Initiative ist billiger Populismus gegen die Natur und passt nicht zum liberalen Staatsverständnis der FDP.
3. Anhand des juristisch völlig unklaren und fragwürdigen Initiativtextes lässt sich kein sinnvoller Gegenvorschlag formulieren.
4. Ein indirekter Gegenvorschlag (revidiertes Beschwerderecht) liegt bereits vor.
5. Die Ausarbeitung von Lösungen zur Parkplatzfrage (und nur um diese geht es eigentlich) bedingt nicht die Initiative, sondern ein Handeln der zuständigen Bundesverwaltung. Die Rechtskommission ist mit den beiden Motionsvorschlägen zudem richtigerweise tätig geworden.

Fazit: Die Zürcher FDP-Initiative ist rasch zur Abstimmung zu bringen. Die 22 Verbände aus dem Umwelt-, Sport- und Tourismusbereich sind für eine Abstimmung bestens gerüstet und nach dem Ergebnis im Kanton AG auch hoch motiviert. Ein indirekter Gegenvorschlag liegt in Form des stark eingeschränkten Beschwerderechts (und der UVP) bereits vor. Die Lösung der Parkplatzfrage und der Luftreinhaltung braucht neue Ideen und Forderungen, die nun mit den Motionen der nationalrätlichen Rechtskommission auf den Tisch kommen. In jedem Fall brauchen wir eine Stärkung der Raumplanung und klare Bewilligungskriterien für verkehrsintensive Einrichtungen. Es ist stossend, wenn das Bauen auf der grünen Wiese und an schlecht erschlossener Lage (Aldi-Strategie) von den Behörden nicht eingeschränkt wird. Die ewige Debatte über das Verbandsbeschwerderecht muss aber nun endlich ein Ende haben und die wahren Probleme an die Hand genommen werden.