

Beschwerliches Verbandsrecht

Revision des Verbandsbeschwerderechts

7. November 2005 Nummer 40 6. Jahrgang

dossierpolitik

Beschwerliches Verbandsrecht

Das Wichtigste in Kürze

Das Verbandsbeschwerderecht soll die Durchsetzung des Umwelt- und Heimatschutzes im öffentlichen Interesse verbessern. Leider werden immer mehr wichtige Bauvorhaben der öffentlichen Infrastruktur, aber auch Bauten der Privatwirtschaft durch Bewilligungs- und Beschwerdeverfahren unnötig verzögert. Die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP) sowie das weit gefasste Beschwerderecht haben teilweise Formen angenommen, welche nicht mehr dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. Staatspolitisch bedenklich ist, dass sich die berechtigten Organisationen zu einer parallelen Bewilligungsinstanz entwickeln.

Die vom Ständerat im Herbst 2005 angenommene Initiative Hofmann zielt auf eine Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie auf eine Verwesentlichung der Verbandsbeschwerde ab. Die Neuerungen umfassen namentlich die Einschränkung beschwerdeberechtigter Organisationen und Verbandsorgane, die Verpflichtung der frühzeitigen Beschwerdeführung sowie die Aufbüdung der Verfahrenskosten auf unterliegende Beschwerdeführer. Die Überprüfung hat sich auf jene Umweltbereiche zu beschränken, die durch das Vorhaben direkt tangiert werden. In einfachen Fällen soll das Verfahren verkürzt werden oder es soll darauf verzichtet werden können.

Position von *economiesuisse*

Von den vorgeschlagenen moderaten Korrekturen beim Verbandsbeschwerderecht geht eine wichtige Signalwirkung auf den Investitionsstandort Schweiz aus. Die Berechenbarkeit muss verbessert und die Verfahren müssen gekürzt werden. Missbräuche ziehen hohe Folgekosten nach sich. In eine Beurteilung muss aber die Mitwirkung und Stellung der Verbände in allen Phasen mit einbezogen werden. Die schweizerische Umweltpolitik ist allgemein zu stark in der juristisch technischen Denkweise verhaftet, die der Abwägung zwischen Umweltinteressen und wirtschaftlichen Interessen zu wenig Bedeutung beimisst. Eine rasche Annahme der Initiative Hofmann ist ein wichtiges erstes Zeichen.

Die Realisierung von grösseren Projekten erweist sich in der Schweiz als schwierig, aufwändig und langwierig. Zahlreiche Vorhaben werden erheblich verzögert oder gar verhindert, insbesondere wenn sie mit einer Erhöhung des Verkehrsaufkommens verbunden sind. Strenge Umweltschutzbestimmungen, eine restriktive Praxis (z.B. betreffend Parkplatznormen), langwierige Verfahren und vor allem auch die Handhabung des Verbandsbeschwerderechts (VBR) durch die beschwerdeberechtigten Organisationen sind die wichtigsten Ursachen. Diese Situation trägt mit zur Wachstumsschwäche der Schweiz bei, auch wenn sie nur einer von verschiedenen Faktoren ist.

Vor allem das VBR gibt immer wieder zu heftigen Diskussionen Anlass. Umweltverbände wussten dank dieses

Instrumentes gewichtige Investitionsvorhaben, wie zum Beispiel den Neu- respektive Umbau von Einkaufszentren oder Stadien, im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu verzögern oder sogar zu verhindern. Auf Bundesebene verfügen derzeit 30 Verbände über das selbstständige Beschwerderecht. Dies erlaubt den bezeichneten Organisationen unabhängig von der direkten Betroffenheit ihrer Mitglieder, Einsprachen gegen die Planung, Errichtung oder Änderungen von ortsfesten Anlagen zu erheben, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordern, sowie gegen Verfügungen zu rekurrieren, die den Natur- und Heimatschutz tangieren. Das individuelle Beschwerderecht besteht parallel. Teilweise werden die Instrumente komplementär eingesetzt, unterstützt durch personelle

Verflechtungen. Neben den Beschwerden von Privaten haben auch die Behörden gegen Entscheide auf unterer Stufe einzuschreiten, wenn zwingendes Umweltrecht verletzt wird. Sowohl das materielle Umweltrecht wie die Prüfungs- und Eingriffsmöglichkeiten des Staates wurden seit Einführung des Verbandsbeschwerderechts erheblich verschärft. Das Buwal nimmt seine Aufgabe in diesem Sinne eher extensiv wahr. Auch wurden die Transparenz für Entscheide und der Einbezug der unmittelbar betroffenen Kreise erweitert.

In die Beurteilung des VBR müssen alle Aspekte und Phasen mit einbezogen werden. Eine am juristischen Begriff des Beschwerderechts vor den Gerichten orientierte Analyse greift zu kurz. In die Gewichtung sind auch der Informationsfluss und die Einflussnahme vor den gerichtlichen Phasen mit einzubeziehen.

Verbandsbeschwerde in der Kritik

Das Buwal hat die Handhabung des VBR untersuchen lassen.¹ Diese Studien beschränkt sich auf die formalen Beschwerden vor den Gerichten und klammert die Beteiligung in Vorphasen aus. Das Gutachten ist stark juristisch geprägt und orientiert sich an den Entscheiden des Bundesgerichts. Die Art der Untersuchung wurde fundiert kritisiert,² weil sie dem Zusammenhang (z.B. ist die Orientierung am Vergleich mit der Gesamtzahl der Beschwerden an das Bundesgericht eher eine Aussage über die Belastung des Gerichts als über die Wirkung des VBR), den tatsächlichen Verhältnissen (z.B. Vorwirkungen ohne formelle Verfahren) und den wirtschaftlichen Folgen (z.B. Kosten-Nutzen-Verhältnis von zugestandenen Kompromissen) zu wenig Rechnung trägt.

Für die Wirtschaft stehen in dieser Diskussion folgende Aspekte im Vordergrund:

- Berechenbarkeit ungenügend
- Verfahrensdauer zu lange
- Umweltverträglichkeitsprüfung ausufernd
- wirtschaftliche Interessen nicht gleichwertig gewichtet
- Quasi-Behördenfunktion der zur Beschwerde Berechtigten
- Kreis der Beschwerdeberechtigten zu breit
- Transparenz mangelhaft

¹ Studien der Universität Genf, CETEL, Flückiger/Morand/Tanquerel, 2000 und 2005, siehe http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_recht/services/gutachten/index.html. Die Studie 2005 erfolgte auf Veranlassung der Rechtskommission des Ständerates und bestätigte die Ergebnisse der Studie 2005.

² H. Rentsch/Avenir Suisse, Umweltschutz auf Abwegen, Zürich 2003, und P. Praplan/Avenir Suisse, Des recours contre la nature, Genf 2004. Die Kritik bezieht sich auf die Methodik und gilt so auch gegenüber der Studie 2005.

Hängige parlamentarische Vorstösse

- 04.3456 Giezendanner Ulrich
Ausschluss des VCS vom Verbandsbeschwerderecht.
- 04.3381 Leutenegger Filippo
Verbandsbeschwerderecht. Buwal-Studien.
- 04.3333 Sozialdemokratische Fraktion (S)
Aufschiebende Wirkung von Beschwerden im Verwaltungsverfahren.
- 04.3328 Sozialdemokratische Fraktion (S)
Genehmigungsbedürftigkeit von Vereinbarungen in Verwaltungsverfahren.
- 04.3285 Wehrli Reto
KMU-Politik konkret Nr. 3. Effizienzsteigerung im Baurekursverfahren.
- 04.3278 Vischer Daniel
Behandlungsfristen für Rekursinstanzen und Gerichte.
- 04.3271 Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (V)
Euro 2008. Folgen von Rekursen gegen das Stadionprojekt Hardturm.
- 04.3270 Freisinnig-demokratische Fraktion (RL)
Massnahmen gegen Auswüchse des Verbandsbeschwerderechts.
- 04.3244 Zuppiger Bruno
Missbräuche im Verbandsbeschwerderecht.
- 04.3237 Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (V)
Beiträge des Bundes an beschwerdeberechtigte Organisationen.
- 04.3236 Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (V)
Beiträge an NGO. Offenlegungspflicht.
- 04.0470 Leutenegger Filippo
Verbandsbeschwerde. Schluss mit der Verhinderungstaktik.
- 04.0421 Schibli Ernst
Verbandsbeschwerderecht. Hemmschuh.
- 04.0310 Aargau
Konkretisierung des Verbandsbeschwerderechts hinsichtlich Verantwortlichkeit, Finanzierung und Verfahrensordnung.
- 02.0436 Hofmann Hans
Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts.

- Abschlags- oder Kompensationszahlungen ungerechtfertigt gefordert

Seitens der beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen wurde die Handhabung des VBR mit der hohen Erfolgsquote vor den Gerichten gerechtfertigt. Der Widerstand gegen eine Änderung ist gross und umfassend organisiert,³ setzt aber das VBR gleichsam mit einer wirkungsvollen Umweltpolitik gleich.

Parlamentarische und politische Vorstösse

Im Parlament wurden zahlreiche Vorstösse unternommen, um das Verbandsbeschwerderecht einzuschränken oder gar abzuschaffen. Am weitesten ist die 2002 eingereichte parlamentarische Initiative Hofmann „Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts“ gediehen. Im Kanton Aargau wurde 2004 eine Standesinitiative vom Grossen Rat überwiesen, die Forderungen in die gleiche Richtung aufstellt. Starke Einschränkungen beim Vorliegen von Volks- oder Parlamentsentscheiden verlangt die Volksinitiative der FDP, lanciert nach den Wirbeln um die Beschwerden gegen das Hardturm-Stadion.⁴

Nach Gutheissung der Initiative Hofmann im Ständerat im Juni 2003 hat die Rechtskommission des Ständerats eine konkrete Vorlage ausgearbeitet und dazu ausführliche Abklärungen, ein Vernehmlassungsverfahren sowie Anhörungen durchgeführt. Der Entwurf stiess auf ein positives Echo. Die Wirtschaft unterstützte ihn, forderte allerdings noch weitergehende Schritte. Selbst die Umweltorganisationen anerkannten einen gewissen Reformbedarf, wollten aber materiell weitgehend am geltenden Zustand festhalten (z.B. Ablehnung der Übernahme von Prozessrisiken). Der Bericht der Rechtskommission zur Vorlage⁵ wie die parlamentarische Debatte zeugen von einer sachlichen und differenzierten Auseinandersetzung mit der Materie, welche die Argumentation der Befürworter der Verbandsbeschwerde extensiv mit einbezieht. Auch der Bundesrat hat sich hinter die Vorlage gestellt.

Mit dem Ziel, die Umweltverträglichkeitsprüfung zu

³ Vgl. www.verbandsbeschwerde.ch

⁴ Initiiert von der FDP des Kantons Zürich und getragen von weiteren Kantonalparteien. Aufgrund der bereits vorliegenden Unterschriften dürfte die notwendige Zahl in den noch zu Verfügung stehenden Monaten gut erreicht werden können. Vgl. www.wachstum.ch

⁵ BBl 2005, S. 5351 ff.

vereinfachen respektive eine Verwesentlichung des Verbandsbeschwerderechts herbeizuführen, hat der Ständerat in der Herbstsession 2005 entsprechende Änderungen sowohl im Umwelt- als auch im Natur- und Heimatschutzgesetz mit einigen zusätzlichen Präzisierungen angenommen. Zu Recht beschränkte er sich nicht auf das VBR, sondern hinterfragte auch den Umfang und die Verfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung. Bezüglich des Verbandsbeschwerderechts umfassen diese Gesetzesänderungen namentlich die:

- *Einschränkung des Beschwerderechts* auf Umweltverbände, die seit mindestens zehn Jahren gesamtschweizerisch rein ideelle Ziele verfolgen. Der Entscheid der Beschwerdeerhebung muss zwingend vom obersten Verbandsorgan erfolgen;
- *Verfahrenskosten*, die von der unterliegenden Partei (und damit gegebenenfalls auch von der Beschwerdeführerin) zu tragen sind;
- *Verpflichtung der frühzeitigen Beschwerdeführung*, um Rügen möglichst bereits im Rahmen der Raumplanung zu behandeln und eine wiederholte Beschwerdeführung zu verhindern;
- *Ausführung von Teilarbeiten*, die vom Beschwerdeverfahren über ein Vorhaben nicht tangiert sind;
- *Verbot von Kompensationszahlungen*, die als Gegenleistung für den Verzicht auf ein Rechtsmittel bezahlt werden dürfen.

Wichtige Anliegen werden mit dieser Entscheidung aufgenommen. Die Fakten sind bekannt und liegen für den Zweirat auf dem Tisch. Mit einer zügigen und positiven Entscheidung würde

„Die Fakten sind bekannt und liegen für den Zweirat auf dem Tisch.“

der Nationalrat eine willkommene Verbesserung der Investitionsbedingungen herbeiführen.

Umweltschutz als Güterabwägung

Jedem Umweltproblem liegen im Wesentlichen Externalitäten in der Herstellung oder im Konsum von Gütern und Dienstleistungen zugrunde. Damit gemeint ist eine schädliche Auswirkung menschlichen Handelns auf sein Umfeld unter Abwesenheit von Kompensationsmechanismen. So stiften beispielsweise Einkaufszentren etwa den Kunden zweifelsohne einen Nutzen, sei es über ihr umfangreiches Angebot oder mittels des gebotenen Einkaufserlebnisses. Hingegen ergeben sich für Anwohner neben etwa der positiven Schaffung von Arbeitsplätzen auch negative Auswirkungen in Form von Lärmbelastungen, Verkehrsüberlastung oder einer Beeinträchtigung des Landschaftsbilds. Dieser Interessenkonflikt erfordert im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zwangsläufig eine Abwägung

der Interessen von Investoren, Nutzern und Arbeitnehmern mit denjenigen betroffener Anwohner.

Die Entwicklung eines umfassenden Umweltrechts versucht dieser Güterabwägung Rechnung zu tragen. Ohne zusätzliche Massnahmen besteht wenig ökonomischer Anreiz, umweltbelastende Auswirkungen von Bauvorhaben mit hohem kurzfristigem Aufwand zu reduzieren. Massnahmen zur Internalisierung externer Umwelteffekte umfassen neben einer rigiden staatlichen Regulierung aber auch Verhand-

lungslösungen. Unter die staatliche Regulierung fallen sowohl Gebote und Verbote als auch marktkonforme Instrumente wie Lenkungsabgaben. Nachteile derartiger Lösungen liegen namentlich in einer niedrigeren Flexibilität und im langen staatlichen Entscheidungsprozess. Die Verrechtlichung komplexer Vorgänge vermag der tatsächlichen Situation oft nur ungenügend Rechnung zu tragen. Eine Erhöhung des Ermessensspielraums der Bewilligungsbehörden alleine vermag Interessenkonflikte zu wenig Rechnung zu tragen und mindert auch die Berechenbarkeit.

Verhandlungen als mögliche Alternative

Mit Verhandlungen im Rahmen eines konkreten Vorhabens können Interessenkonflikte unter Umständen flexibler angegangen werden als mit starren Formeln. Gerade bei komplexen und umstrittenen Projekten schaffen Verhandlungen nötige Freiräume für flexible Lösungen. Unter der Voraussetzung tiefer Verhandlungskosten sowie unbestrittener Kenntnisse über die Umweltwirkungen eines Bauvorhabens könnten Verhandlungen eine mögliche Alternative zum staatlichen Zwang darstellen.

Dazu ist ein frühzeitiger Einbezug notwendig, wie er auch mit der Aarhus-Konvention anvisiert wird (siehe dazu Seite 6). Da in der Schweiz zahlreiche Einzelentscheide einer Volksabstimmung unterliegen, liegt bereits in diesen direktdemokratischen Elementen ein starker Anreiz, über Verhandlungen mit den Interessengruppen nach einvernehmlichen Lösungen zu suchen.⁶ Auch das VBR führt mit dem vorgesehenen Gang vor ein Gericht zu einem ausgeprägten Drohpotenzial, welches Verhandlungen zwischen beschwerdeberechtigten Verbänden und Projektträgern initiieren kann.

Für echte Verhandlungen muss aber materieller Spielraum vorhanden sein, der angesichts der sehr engen Vor-

gaben der Gesetzgebung in der Schweiz nur bedingt gegeben ist. In überwiegender Masse konzentriert sich die Aufmerksamkeit der Umweltverbände zudem auf Verkehrsfragen, wobei ideologisch die Reduktion des Individualverkehrs als zentraler Aspekt angeführt wird. Studien⁷ entlarven die Fragwürdigkeit dieses Ansatzes zu Recht, auch wenn die Ergebnisse dieser Studien verfehlt als Parteigutachten abqualifiziert werden.

Weiter bieten solche Verhandlungen eine Plattform für einen effizienten

Informationsaustausch zwischen betroffenen Parteien. Nicht zuletzt sind vereinbarte Lösungen wohl breiter akzeptiert und folglich einfacher zu vollziehen. Dazu müssten die Verhandlungspartner, aber auch die Interessengruppen echt vertreten und von diesen demokratisch legitimiert sein. Dies ist nicht gegeben, wenn eine Verbandsbeschwerde von auswärtigen Gruppen aus „grundsätzlichen und ideellen Zielsetzungen“ erhoben wird, ob direkt oder indirekt.⁸ Am besten ist die Legitimität hingegen bei einer Abstimmung durch das Volk oder einem Parlament gegeben. Gerade unter diesem Aspekt nimmt die Initiative der FDP ein berechtigtes Anliegen auf, indem ein formeller Entscheid des Volks oder eines Parlaments durch private Kreise ohne demokratische Legitimation und Repräsentativität nicht mehr erneut in Frage gestellt werden soll.⁹

Unter der derzeitigen Ausgestaltung des VBR liegt ein grundlegender Missstand der Verhandlungslösung in den unterschiedlichen Folgewirkungen eines Verhandlungsabbruchs. Entgegen der gängigen Meinung verfügen Umweltorganisationen im Vergleich zu Projektträgern eher über eine höhere Verhandlungsmacht, da bei einem Gang vor Gericht heute nicht einmal die Übernahme der verursachten Verfahrenskosten droht. Es hat sich auch eine eigentliche Industrie von Intermediären und Beratern in diesem Bereich entwickelt. Demgegenüber verursachen Verzögerungen infolge von Gerichtsverhandlungen für Projektträger teils beträchtliche Folgekosten, die die Rentabilität eines Vorhabens bis zu dessen Undurchführbarkeit reduzieren können. Diesbezüglich dürfte die vorgesehene Aufbündelung der Verfahrenskosten auf unterliegende Ver-

„Für echte Verhandlungen muss aber materieller Spielraum vorhanden sein, der in der Schweiz nur bedingt gegeben ist.“

⁶ Ein Beispiel sind die ausgedehnten Informationen und Konsultationen im Zusammenhang mit den Anpassungen des neuen Stadions Letzigrund in Zürich.

⁷ Die Studie des Instituts für Umwelttechnik und Ökologie „Einkaufen und Mobilität“, Luzern 2005, kommt etwa zum Schluss, dass auf eine Beschränkung des Einkaufsverkehrs fokussierte Massnahmen den Anforderungen eines Wirksamkeitsnachweises nicht zu genügen vermögen.

⁸ Z.B. VCS Zürich im Zusammenhang mit dem IKEA-Projekt in Spreitenbach.

⁹ Auf Antrag von SR Carlo Schmid hat der Ständerat den gleichen Gedanken in seinem neuen Art. 10a USG aufgenommen.

bände eine Angleichung der Verhandlungsmacht bewirken, die den wirtschaftlichen Schaden von verhinderten Investitionen jedoch nach wie vor nicht vollumfänglich einbezieht. Die Möglichkeit eines vorzeitigen Baubeginns entschärft das „Drohpotenzial“ des VBR. Die gleiche Regelung müsste auch auf private Beschwerden angewandt werden, um die volle Entwicklung zu entfalten.

Missbräuchliche Anwendung

Das VBR wurde seinerzeit im Natur- und Heimatschutzgesetz sowie dem Umweltschutzgesetz verankert, um die Berücksichtigung des Umweltschutzgedankens bei Behördenentscheiden über belastende Anlagen mittels der Einbindung von Umweltschutzorganisationen sicherzustellen. Damals waren die rechtlichen Rahmenbedingungen noch weniger weit entwickelt. Analoge Motive waren der Auslöser für die Initiative osteuropäischer Staaten zur so genannten Aarhus-Konvention (s. Seite 6). Mittlerweile wurden die regulatorischen Vorgaben aber sehr eng geknüpft.

Nachteile einer umfassenden Einbindung von Umweltschutzverbänden ergeben sich, wenn Verhandlungskosten in keinem Verhältnis zu den von einem Investitionsprojekt ausgehenden Umweltkosten stehen. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass Verhandlungen eine gewisse Eigen-dynamik entwickeln. Nicht zuletzt verschafft sich ein Umweltverband mit dem Rekursrecht ein erhebliches Geltungsgewicht, wenn nicht sogar eine Daseinsberechtigung. Demzufolge befriedigt eine Verhinderungspolitik gegenüber gewissen Bauvorhaben eher die Bedürfnisse der Beschwerdeführer sowie die wirtschaftlichen Interessen der angegliederten „Bewilligungsindustrie“ (Advokaturen, Beratungsbüros), anstatt wesentlich zum Schutz der Umwelt im Gesamtinteresse beizutragen, geschweige denn Umweltziele mit einem minimalen Aufwand zu erreichen. Die Konzentration auf publizitätsträchtige Projekte und Investoren ist ein Indiz dafür.

Sämtliche Gefahren, die dem ursprünglichen Regulierungsziel einer Vermeidung von negativen Umwelteinflüssen in Abwägung zu den wirtschaftlichen Vorteilen zuwiderlaufen, haben in der Praxis die gleiche Wirkung wie ein formeller Missbrauch.¹⁰ Vorgeschlagene Massnahmen wie die Verpflichtung der frühzeitigen Beschwerdeführung oder die mögliche Realisierung von Teilarbeiten bieten

zumindest einen gewissen Schutz vor einer missbräuchlichen Anwendung des VBR. Sie verhindern auch, dass im politischen Prozess unterlegene Parteien die gleiche Sachfrage auch noch von den Gerichten abklären lassen.

Staatspolitische Bedenken

Ein früher und umfassender Einbezug der Umweltorganisationen führt dazu, dass diese die Wahrnehmung von Einsprachemöglichkeiten und die Ausübung des VBR gleichsam als „staatlichen Auftrag“ verstehen. Zugeständnisse in den Verhandlungen werden mindestens von einzelnen Exponenten nicht als das Ergebnis eines Interessenausgleichs, sondern als „behördlicher Entscheid“ eines (selbst ernannten) Verantwortungsträgers gesehen.¹¹

Damit hat sich gleichsam eine parallele Bewilligungsstruktur zwischen Behörden und parastaatlichen Umweltschutzorganisationen entwickelt. Dies ist aus staatspolitischen Gründen bedenklich, unterstehen doch die privaten Vereine keiner öffentlichen Kontrolle. Die personelle Verflechtung mit Amtsstellen oder mit einem Netz von Beratungsstellen oder Experten verschärft die Problematik weiter. Die Umsetzung der Umweltpolitik und der Vollzug des Rechtes sind aber in erster Linie Aufgabe der entsprechenden Amtsstellen. Die privaten Organisationen sollen durchaus auf Probleme und zu berücksichtigende Anliegen hinweisen, doch kann ihnen keine offizielle Funktion zukommen.

„Eine Verhinderungspolitik gegenüber gewissen Bauvorhaben befriedigt eher die Bedürfnisse der Beschwerdeführer anstatt zum Schutz der Umwelt im Gesamtinteresse beizutragen.“

Spezielle Probleme bestehen bei der Auswahl von legitimierten Organisationen. Der Kreis der Berechtigten ist heute in der Schweiz klar zu breit gezogen. Faktisch wird er noch

durch die Delegation von Einsprachekompetenzen an regionale Unterorganisationen entgegen der Absicht des Gesetzgebers multipliziert.

Der Kampf um Aufmerksamkeit und unterschiedliche Gewichtungen von Interessen führen auch zu internen Differenzen in den NGO, unter denen vor allem auch die Investoren leiden, die mit ihren Projekten Wachstum schaffen wollen. Der Ständerat hat Korrekturen zugestimmt. Seine Beschlüsse werden zu einer Straffung und mehr Transparenz führen. Die Einschränkung des Beschwerderechts auf gesamtschweizerisch tätige Organisationen, die seit mindestens zehn Jahren den Umweltschutz als Verbandszweck in ihren Statuten führen und rein ideell aktiv

¹⁰ Missbräuche im rechtstechnischen Sinne treten kaum auf. Es geht vielmehr um eine überschüssende Nutzung der Interventionsrechte.

¹¹ So etwa einzelne Verlautbarungen des Verkehrsclubs der Schweiz VCS, vgl. Avenir Suisse „Umweltschutz auf Abwegen“, S. 5.

sind, dämmt gewisse Fehlentwicklungen ein, verschafft aber keine demokratische Legitimation für die Vertretung breiter Kreise. Der Rat sprach sich klar gegen eine quasi-behördliche Funktion der Umweltorganisationen aus.

Beschwerliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Zu Bewilligungsverfahren, die über zehn Jahre in Anspruch nehmen und wenig zur Erreichung eines umfassenden Umweltschutzes beitragen, trägt das VBR nicht allein bei. Von den vorgeschlagenen moderaten Korrekturen beim VBR geht höchstens eine Signalwirkung auf die Investitionsbedingungen in der Schweiz aus, zumal das VBR bis anhin nur von vier der 30 beschwerdeberechtigten Organisationen genutzt wurde.

Das gesamte Verfahren, aber auch das materielle Recht sind mit einzubeziehen. Es muss dabei festgestellt werden, dass der Umweltschutz zu sehr von der technischen und juristischen Denkweise geprägt ist, wobei Gebote und Verbote anreizkonformen Massnahmen vorgezogen werden und damit langwierigen Verfahren Vorschub geleistet wird. Formelle Kriterien wie die Fläche eines Projekts oder die Zahl der Parkplätze stehen oft im Vordergrund und überschatten eine gesamthafte Wertung und Gewichtung. Eine mechanistische Betrachtungsweise trägt aber zu einer Problemlösung nicht bei. Allem voran fehlt die Einsicht, dass nicht jede einzelne Umweltmassnahme im Gesamtumfeld ökologisch und ökonomisch sinnvoll, geschweige denn effizient ist. Die Folgewirkungen einer doktrinären und bürokratischen Umweltpolitik betreffen namentlich auch das Investitionsklima in der Schweiz negativ.

Zu Recht hat der Ständerat beschlossen, dass die UVP auf Anlagen zu beschränken ist, bei denen der Schutz der Umwelt nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann. Die Kriterien für die zu unterstellenden Anlagentypen müssen laufend überprüft werden. Neue gängige technische Möglichkeiten sollten dabei tendenziell eher zu einer Verkleinerung der entsprechenden Liste führen. Ferner sind auch die entlastenden Effekte eines Projekts bereits in der Phase der UVP ausdrücklich mit einzubeziehen.

Internationales Umfeld

Im Juni 1998 unterzeichneten 40 Staaten und die Europäische Union in der dänischen Stadt Aarhus eine Konvention, welche die Rechte der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung des Umweltschutzes erweitern will (Aarhus-Konvention). Es geht um die Verbesserung der Information

über Umweltfragen, der Ermöglichung einer Beteiligung an Verwaltungsverfahren und um die Einführung von Klagemöglichkeiten. Für die Mitgliedstaaten der EU ergeben sich analoge Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht. Die Schweiz hat die Aarhus-Konvention wohl unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.¹² Sie ist auch frei, ob und wie sie entsprechende EU-Richtlinien umsetzen will.

Bei der Beurteilung der Aarhus-Konvention ist die Vorgeschichte zu beachten. Sie ist die Folge eines Prozesses, der mit Konferenzen in Dobruška/Tschechische Republik (1991) und Sofia/Bulgarien (1995) initiiert wurde. Anlass waren Initiativen vor allem osteuropäischer NGO sowie osteuropäischer Regierungen, deren Ursprünge jeweils in den Reform- und Revolutionsereignissen nach 1989 zu suchen sind. Westeuropäische Regierungen haben den Prozess aufgenommen und unterstützt, teilweise aber erst nach Hindernissen. In der Schweiz ist ein Einbezug der betroffenen Kreise bereits aufgrund der direktdemokratischen Elemente gewährleistet. Entsprechend besteht an sich ein geringerer Handlungsbedarf.

Die Aarhus-Konvention sieht in Art. 9 Beschwerdemöglichkeiten vor, wenn gegen den vorgesehenen Informationsanspruch verstossen wird. Die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an Verfahren muss bei „ausreichendem Interesse“ gewährt werden, wobei die Staaten Vorbehalte machen können. Ferner müssen behördliche oder private Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts gerichtlich angefochten werden können. Die Staaten können weiterhin eigene Anforderungen an die klageberechtigten Organisationen aufstellen.

Eine vollständige Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts in Umwelt-

fragen wäre mit einer Ratifizierung der Aarhus-Konvention wohl kaum vereinbar. Hingegen steht die parlamentarische Initiative Hofmann nicht im Konflikt zu dieser Konvention. Die Einschränkung der Anerkennung von Beschwerdeberechtigten und Vorgaben für die Verfahren sind auch bei einer Umsetzung dieser Konvention möglich. Änderungen im materiellen Recht wie eine bessere Gewichtung wirtschaftlicher Aspekte widersprechen der Konvention ebenfalls nicht.

Bei einer allfälligen Umsetzung der Konvention in der Schweiz muss in jedem Fall einbezogen werden, dass die Interessenkreise Anliegen auch im politischen Prozess direkt einbringen können (z.B. im Rahmen der Instrumente der Raumplanung).

„Neue gängige technische Möglichkeiten sollten tendenziell eher zu einer Verkleinerung der [UVP]-Liste führen.“

¹² Deutschland, Griechenland, Kroatien, Island, Irland, Liechtenstein und Monaco haben ebenfalls die Konvention noch nicht ratifiziert, obwohl sie sie 1998 unterzeichnet haben.

Kommentar

Das Ziel der Umweltverträglichkeitsprüfung und der damit verbundenen Instrumente wie dem Verbandsbeschwerderecht sollte wieder vermehrt in der Identifikation von Vorhaben liegen, deren Umweltschäden in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen. Die bisweilen doktrinäre Verhinderungspolitik stellt einen Missbrauch der Verbandsbeschwerde wie auch der Umweltverträglichkeitsprüfung dar, die nötige Investitionen über Jahre verzögert oder gar verhindert.

Im Vordergrund muss eine ausgewogene Interessenabwägung stehen, die neben den umweltpolitischen Zielen auch die wirtschaftlichen Aspekte mit einbezieht. Dabei muss eine Gesamtbewertung vorgenommen werden und juristisch-technokratische Kriterien dürfen nicht dominieren.

Die aufgrund der parlamentarischen Initiative Hofmann ausgearbeitete Vorlage der Rechtskommission des Ständerats mit den in der Herbstsession 2005 vorgenommenen Präzisierungen trägt diesem Anliegen angemessen und ausgewogen Rechnung. Sie führt zu einer Verwesentlichung und Entbürokratisierung. Geschwächt wird nicht der Umweltschutz, wie in einzelnen Reaktionen beklagt, sondern allenfalls das Missbrauchs- und Machtpotenzial einzelner Organisationen.

Die Fakten liegen auf dem Tisch und eine Entscheidung kann getroffen werden. Eine rasche Zustimmung des Nationalrats zu den vorgeschlagenen Änderungen des Umweltschutzgesetzes sowie des Natur- und Heimatschutzgesetzes würde ein nötiges positives Signal für den Investitionsplatz Schweiz setzen. Anzustreben ist eine Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen auf Mitte 2006, spätestens 2007.

Rückfragen: thomas.pletscher@economiesuisse.ch