

Verbandsbeschwerde-Initiative: Wichtiger Schritt im Reformprozess

Die von der FDP eingereichte Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz“ verlangt eine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts. Hat das Volk oder ein Parlament über ein Bauprojekt entschieden, soll das Verbandsbeschwerderecht ausgeschlossen sein. Der Bundesrat hat die Initiative ohne Gegenentwurf dem Parlament zustimmend unterbreitet. National- und Ständerat empfehlen die Ablehnung der Initiative. Am 30. November 2008 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das letzte Wort.

Position economiesuisse

Aus Sicht der Wirtschaft sind Verbesserungen für die Realisierung grösserer Investitionsprojekte notwendig. Neben der Lösung von Verfahrensproblemen drängen sich auch materielle Änderungen im Umwelt-, Raumplanungs- und Baurecht auf. Einzelne Verbesserungen wurden vom Parlament beschlossen und sind in Kraft. Handlungsbedarf besteht jedoch weiterhin. economiesuisse unterstützt die Initiative als einen weiteren der notwendigen Schritte zum dringenden Abbau von Investitionshindernissen.

22. September 2008

Nummer 18

dossierpolitik

Revision des Verbandsbeschwerderechts ist dringend notwendig

Berechtigte Kritik
am Verbandsbeschwerderecht

1 Verbesserungen beim Verbandsbeschwerderecht drängen sich auf

Das Verbandsbeschwerderecht sollte ursprünglich die Durchsetzung des Umwelt- und Heimatschutzes im öffentlichen Interesse verbessern. Heute sind in der Schweiz 30 Umweltverbände berechtigt, Verstösse gegen das Natur- und Heimatschutzgesetz, das Umweltschutzgesetz und das Gentechnikgesetz vor Gericht zu rügen. Voraussetzung ist, dass die Projekte der Pflicht zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterstehen. Das Verbandsbeschwerderecht hatte in der Vergangenheit jedoch auch zur Folge, dass faktisch private Organisationen anstelle des Volkes oder der Behörden über die Durchführung demokratisch legitimierter Projekte entschieden. Wichtige, von Volk oder Parlamenten beschlossene Bauvorhaben der öffentlichen Infrastruktur, aber auch Bauten der Privatwirtschaft wurden durch Bewilligungs- und Beschwerdeverfahren unnötig verzögert oder gar verhindert. Das Verbandsbeschwerderecht hat sich in den vergangenen Jahren durch die überschüssende Nutzung zu einer wesentlichen Hürde bei der Realisierung von Investitionsprojekten entwickelt. Zusätzlich für Unmut sorgte die Feststellung, dass Umweltverbände in zunehmendem Masse gleichsam als Private die Rolle von Behörden übernehmen. Es schien, als ob sich de facto die beschwerdeberechtigten Organisationen zu einer Art paralleler Bewilligungsinstanz entwickelt haben. Im Vergleich zu den Verhältnissen bei Einführung des Verbandsbeschwerderechts ist heute das Netz zum Schutz der Umwelt viel dichter und die Bewilligungsinstanzen sind viel stärker auf mögliche Probleme sensibilisiert.

Parlamentarische Initiative Hofmann

Das heutige Verbandsbeschwerderecht macht es Verbänden wie etwa dem Verkehrsclub Schweiz (VCS) möglich, mit der Ausschöpfung aller Rechtsmittel eine systematische Blockadepolitik zu betreiben. Dieser Missstand löste im Parlament zahlreiche Vorstösse aus, mit dem Ziel, das Verbandsbeschwerderecht zu revidieren und besonders den Missbrauch des Beschwerderechts auszuschalten. Einige Vorstösse forderten auch die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts. Im Dezember 2006 hat das Parlament im Rahmen der Parlamentarischen Initiative Hofmann erste Verbesserungen beschlossen. Seit Mitte 2007 ist die Gesetzesänderung in Kraft, wobei die Vollzugsverordnungen und insbesondere die Schwellenwerte für die UVP noch nicht angepasst sind. Die Neuerungen umfassen namentlich die Einschränkung beschwerdeberechtigter Organisationen und Verbandsorgane, die Verpflichtung der frühzeitigen Beschwerdeführung sowie die Aufbürdung der Verfahrenskosten auf unterliegende Beschwerdeführer. Die Überprüfung hat sich auf jene Umweltbereiche zu beschränken, die durch das Vorhaben direkt tangiert werden.

Standesinitiative Kanton Aargau
auf gutem Weg

Die gestützt auf die Parlamentarische Initiative Hofmann erfolgten Änderungen im Umweltschutz- und Raumplanungsrecht sind aus Sicht der Wirtschaft wichtige Korrekturen, doch bleiben erhebliche Probleme bestehen. So drängt sich eine bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung auf. Anlässlich der Frühjahrssession 2008 wurden diesbezüglich zwei Motionen angenommen. Eine wichtige Grundlage für die weitere Verbesserung des Verbandsbeschwerderechts ist die vom Kanton Aargau eingereichte Standesinitiative, die eine Konkretisierung der Legitimationsvoraussetzungen, der Rechenschaftspflicht und der Finanzierung der beschwerdeberechtigten Organisationen fordert und die Verfahrensordnung hinsichtlich der Missbrauchsbekämpfung ändern will. Die Standesinitiative des Kantons Aargau ist hinsichtlich des Ziels mit der FDP-Initiative vergleichbar.

Bundesrat unterstützt die Initiative

2 Initiative als wichtiger Schritt im laufenden Reformprozess

Die im Mai 2006 eingereichte Volksinitiative der FDP will das Verbandsbeschwerderecht dann ausschliessen, wenn Entscheide des Volkes oder von Parlamenten betroffen sind. Der Bundesrat stimmte der Initiative zu, da ihm die mit der im Zusammenhang mit der Parlamentarischen Initiative Hofmann erzielten Verbesserungen beim Verbandsbeschwerderecht

recht zu wenig weit gehen.¹ Namentlich das Anliegen, das Verbandsbeschwerderecht bei demokratisch gefällten Entscheiden stärker einzuschränken, habe das Parlament bei der Erarbeitung der Gesetzesänderungen nicht aufgenommen.² National- und Ständerat waren anderer Meinung und lehnten die Volksinitiative in der Schlussabstimmung vom März 2008 ohne Gegenvorschlag ab.³ Dennoch ist der Handlungsbedarf im Parlament anerkannt. So wurden die Standesinitiative des Kantons Aargau mit gleicher Stossrichtung und weitere Vorstösse zur Verwesentlichung im Umwelt- und Raumplanungsrecht überwiesen. Basierend auf diesen Aufträgen hat die Rechtskommission des Ständerats eine Subkommission eingesetzt, welche konkrete Vorschläge für Anpassungen ausarbeitet.

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

Wirtschaft für breiteren Ansatz

Die Wirtschaft unterstützt die laufenden Arbeiten und hat sich im Rahmen der parlamentarischen Beratung klar für einen breiteren Ansatz bei der Revision des Verbandsbeschwerderechts ausgesprochen. Für die Wirtschaft sind materielle Änderungen prioritär. Es sind weitere Revisionen nötig, wie sie mit der FDP-Initiative nur teilweise anvisiert werden. Die vom Parlament beschlossenen und 2007 in Kraft getretenen Änderungen sind wichtige Korrekturen, doch bleiben erhebliche Probleme weiter bestehen. Einerseits sind weiterhin Verbesserungen im materiellen Recht vorzunehmen. Insbesondere sind bei der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) die Schwellenwerte etwa für die Verkaufsfläche und für Parkplätze erheblich zu erhöhen, wie dies eine überwiesene Motion von SR Hofmann verlangt. Andererseits soll das Verbandsbeschwerderecht dann ausgeschlossen werden, wenn zonenkonforme Bauten unter Einhaltung der Bauvorschriften erstellt werden sollen. Damit wären Bauprojekte im Rahmen eines Gestaltungsplans nach dessen Gutheissung in einer Volksabstimmung vom späteren Verbandsbeschwerderecht ausgeschlossen. Materiell würden so die Anliegen der FDP aufgenommen, in einer juristisch schärferen Form.

Umsetzung der Motion Hofmann ist überfällig

Die Hürde der UVP-Prüfung ist heute zu tief. Sie wirkt sich negativ auf Erneuerungsvorhaben aus, weil plötzlich bestehende Besitzstände etwa betreffend der Parkplätze in Frage gestellt sein können. Der Marktzutritt für neue Konkurrenten im Detailhandel wird erschwert oder mindestens verlangsamt. Auch Anpassungen an Strukturwandel werden so behindert. Das UVEK zögert mit einer echten Verwesentlichung, wie sie von der überwiesenen Motion Hofmann gefordert wird. Die in die Vernehmlassung geschickten Vorschläge würden – gemessen an den bestehenden Verhältnissen – nur eine geringe Verbesserung bringen. Notwendig ist es, die massgebenden Schwellenwerte (Parkplätze wie Verkaufsflächen) massiv zu erhöhen. Dann würden wirklich nur noch die grössten Projekte von der UVP und dem Beschwerderecht erfasst.

¹ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!“ vom 8. Juni 2008: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/4347.pdf>

² Vgl. ebd., S. 4358.

³ Der Bundesrat wird hinsichtlich der Abstimmung keine vom Parlament abweichende Position vertreten und entsprechend neu die Nein-Position einnehmen.

- Investitionen in Milliardenhöhe nicht unnötig blockieren**
- Hohe Kosten und Opportunitätsverluste Das heutige Verbandsbeschwerderecht ermöglicht es Umweltverbänden, in Bewilligungsverfahren für grössere Bauprojekte einzugreifen. Oft stehen bedeutende volkswirtschaftliche Werte auf dem Spiel, was zu wenig gewichtet wird. Gemäss einer Studie von Avenir Suisse ist die heutige Ausgestaltung des Verbandsbeschwerderechts sowohl volkswirtschaftlich als auch ökologisch ineffizient und kontraproduktiv.⁴ Die Gesamtsumme der von Umweltverbänden blockierten Projekte liegt bei mehreren Milliarden Franken.⁵ Nicht eingerechnet sind dabei jene Fälle, in denen Bauinvestitionen frühzeitig zurückgezogen wurden, weil die Bauherrschaft ein jahrelanges juristisches und sehr teures Seilziehen mit den Umweltverbänden sich nicht leisten konnte. Die volkswirtschaftlichen Kosten von Bauprojektverzögerungen und -verhinderungen gehen somit weit über die Planungs- und Projektierungskosten hinaus. Eine Nichtrealisierung oder Verzögerungen verursachen Opportunitätsverluste, die nicht beziffert werden können, aber mitberücksichtigt werden müssen, wenn der volkswirtschaftliche Schaden durch die Blockadepolitik gewisser Umweltverbände beurteilt werden will. Hierzu gehören insbesondere die „Entmutigungskosten“, welche die langwierigen und durch Beschwerden unsicher gemachten Projektverfahren verursachen. In diesem Sinne ist es begrüssenswert, dass mit der Initiative Klarheit und Rechtssicherheit verbessert werden.
- Zeitgemässe Revision des Verbandsbeschwerderechts**
- Verbandsbeschwerderecht der 1960er-Jahre ist nicht mehr zeitgemäss Das Verbandsbeschwerderecht wurde 1966 im Natur- und Heimatschutzgesetz sowie dem Umweltschutzgesetz verankert und 1985 nochmals erweitert, um die Berücksichtigung des Umweltschutzgedankens bei Behördenentscheiden mittels der Einbindung von Umweltschutzorganisationen sicherzustellen. Damals waren die rechtlichen Rahmenbedingungen noch weniger weit entwickelt. In den darauffolgenden Jahrzehnten wurde das Umweltgesetz umfassend ausgestaltet. Die regulatorischen Vorgaben sind inzwischen sehr eng geknüpft, sodass das heute geltende Verbandsbeschwerderecht nicht mehr zeitgemäss ist. Das Parlament hat das erkannt und mit verschiedenen Vorstössen eine Verwesentlichung des Verbandsbeschwerderechts zu erreichen versucht. Zwar wurden vom Parlament gewisse Missbrauchsbestimmungen erlassen, doch das Faktum, dass Verbände demokratisch beschlossene Projekte zu Fall bringen können, blieb weiterhin ausgeklammert. Hier setzt die Verbandsbeschwerde-Initiative an.
- Das Verbandsbeschwerderecht und die Eingriffsmöglichkeiten der Umweltverbände werden aber nicht abgeschafft. Vielmehr greift die Initiative nur dort, wo vorher eine politische Auseinandersetzung im Hinblick auf einen Volks- oder Parlamentsentscheid stattgefunden hat.
- Gleichgewicht zwischen Ökologie und Wirtschaft wieder herstellen**
- Doppelspurigkeiten vermeiden Das heutige Verbandsbeschwerderecht verursacht störende Doppelspurigkeiten bei den Verfahren. Umweltverbände können sich ein erstes Mal im Rahmen der parlamentarischen Beratung und der folgenden Volks- und Parlamentsabstimmung einbringen und ihre Vorbehalte gegenüber dem Bauprojekt medienwirksam vorbringen. Sagt das Volk oder das Parlament Ja zum in der Öffentlichkeit bereits diskutierten Projekt, können die Umweltverbände ein zweites Mal – im Rahmen der Verbandsbeschwerde – eingreifen. Dieses staatspolitisch fragwürdige Sonderrecht hat ein Ungleichgewicht zwischen Umwelt- und Wirtschaftsinteressen zur Folge. Umweltinteressen werden so absolut stärker gewichtet als wirtschaftliche und andere Anliegen. Die Verbandsbeschwerde-Initiative schafft diesbezüglich wieder gleich lange Spiesse: Sowohl Umweltverbände als auch die Wirtschaft sollen im Rahmen derselben politischen und öffentlichen Debatte ihre Anliegen einbringen und die notwendigen Mehrheiten suchen. Hat das Volk oder ein Parlament entschieden, soll der Entscheid endgültig sein.

⁴ Vgl. Hans Rentsch/Avenir Suisse, Umweltschutz auf Abwegen, Zürich 2003.

⁵ Vgl. ebd., S. 60.

Heutiger Zustand ist demokratiepolitisch nicht haltbar	<p>Staats- und demokratiepolitische Bedenken werden ausgeräumt</p> <p>Das geltende Verbandsbeschwerderecht ist insofern staats- und demokratiepolitisch bedenklich, als dass die über ein Beschwerderecht verfügenden Umweltverbände quasi letztinstanzlich öffentliches Interesse wahrnehmen. Dies stellt die Zuständigkeit der gewählten Behörden und auch des Souveräns in Frage.⁶ Ein früher und umfassender Einbezug der Umweltorganisationen führt dazu, dass diese die Wahrnehmung von Einspruchsmöglichkeiten und die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts 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.⁷</p>
Erste Korrekturen sind erfolgt	<p>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 Rechts sind aber in erster Linie Aufgabe der entsprechenden Amtsstellen. Deren Rekursrecht gegen rechtswidrige Bewilligungen bleibt in jedem Fall gewahrt. Die privaten Organisationen sollen durchaus Behörden auf vermutete Probleme und zu berücksichtigende Anliegen hinweisen, doch kann ihnen keine offizielle Funktion zukommen.</p> <p>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 sind, dämmt gewisse Fehlentwicklungen ein, verschafft aber keine demokratische Legitimation für die Vertretung breiter Kreise. Der Rat hat sich klar gegen eine quasi behördliche Funktion der Umweltorganisationen ausgesprochen.</p>
Initiative ist vereinbar mit der Aarhus-Konvention	<p>Initiative ist vereinbar mit internationalem Recht</p> <p>Von den Gegnern der Verbandsbeschwerde-Initiative wurde verschiedentlich vorgebracht, die Initiative stehe im Widerspruch zu völker- und europarechtlichen Entwicklungen und der Verfassungstext sei unklar formuliert. Im Bezug auf das internationale Recht wird die sogenannte Aarhus-Konvention herangezogen, mit der die Verbandsbeschwerde-Initiative nicht kompatibel sei.⁸ Die Aarhus-Konvention⁹ 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. Die rechtliche Überprüfung eines Entscheids ist schon durch das Behördenrekursrecht gewahrt. Zudem schafft die Verbandsbeschwerde-Initiative das Beschwerderecht nicht ab, sondern verwesentlich es. Damit steht sie nicht im Konflikt zu dieser Konvention. Die Initiative greift nur dort, wo die Umweltverbände im Rahmen der öffentlichen Debatte dank der direkten Demokratie unmittelbar eingreifen können. In allen Unterzeichnerstaaten der Aarhus-Konvention besteht diese Möglichkeit nicht. Die Einschränkung der Anerkennung von Beschwerdeberechtigten und Vorgaben für die Verfahren sind auch bei einer Umsetzung dieser Konvention möglich. Änderungen im materiellen Recht wie</p>

⁶ Vgl. ebd., S. 182.

⁷ Vgl. ebd., S. 5.

⁸ Vgl. etwa Astrid Epiney, Die Verbandsklage – ein internationaler Trend, in: „Neue Zürcher Zeitung“ vom 2. September 2008.

⁹ Im Jahr 1998 unterzeichneten 40 Staaten und die EU in der dänischen Stadt Aarhus eine Konvention, welche die Rechte der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung des Umweltschutzes erweitern will (sogenannte Aarhus-Konvention).

eine bessere Gewichtung wirtschaftlicher Aspekte widersprechen der Konvention ebenfalls nicht.

Verbandsbeschwerderecht ist nicht zwingend gefordert

Die angezweifelte Klarheit des Verfassungsartikels hat Prof. Ivo Hangartner in einem Gutachten untersucht.¹⁰ Dieses kommt zu folgenden Schlüssen: Aus rechtsstaatlichem Gesichtspunkt ist das Verbandsbeschwerderecht nicht zwingend gefordert. Die vorgeschlagene Einschränkung des Beschwerderechts entspricht laut Prof. Hangartner gängigen Einschränkungen des Rechtsschutzes gegenüber Parlaments- und Volksbeschlüssen. Der vorgeschlagene Verfassungsartikel ist „klar“ und „unmittelbar anwendbar“.

Heutiges Verbandsbeschwerderecht verhindert ökologisch sinnvolle Massnahmen

Initiative beseitigt falsche Anreize

Das geltende Verbandsbeschwerderecht ist ungenügend geregelt und setzt zum Teil falsche und umweltschädigende Anreize. Heute verhindert das Verbandsbeschwerderecht ökologisch sinnvolle Sanierungen. Da der Besitzstand auch bei Renovations-, Erweiterungs- und Sanierungsarbeiten durch das Verbandsbeschwerderecht in Frage gestellt werden kann, verzichten Immobilienbesitzer auf die Sanierung aus Angst, dass gegen ein bewilligtes Sanierungsprojekt eine Verbandsbeschwerde – zum Beispiel zur Senkung der Parkplätze – ergriffen wird. Ökologisch sinnvolle Sanierungen bleiben aus. Die meisten Beschwerden der Umweltverbände richten sich gegen die geplante Anzahl Parkplätze. Die durch das Verbandsbeschwerderecht verringerte Parkplatzzahl verursacht jedoch mehr Verkehr. Es entsteht ein Parkplatzverkehr und es werden unnötige Umwege gefahren, was letztlich der Umwelt schadet. Hinzu kommt, dass das Verbandsbeschwerderecht in seiner heutigen Form die Zersiedelung der Landschaft fördert. Wegen der Parkplatzrestriktionen und aus Angst vor langwierigen Rechtsprozessen bei einer Beschwerde werden häufig viele kleine Einkaufszentren anstelle eines grossen Zentrums gebaut, da die kleinen Zentren nicht unter das Verbandsbeschwerderecht fallen. Aus ökologischer Sicht ist diese Praxis höchst problematisch.

Aspekt der Markthindernisse mitberücksichtigen

In der Debatte wenig zur Sprache kommt der Aspekt der Marktbehinderung: Die sehr ausgedehnte UVP-Prüfung und das Verbandsbeschwerderecht können neue Marktteilnehmer beim Aufbau neuer Verkaufsflächen oder Verteilzentren erheblich behindern. Damit wird der Wettbewerb gebremst. Die heutigen Anbieter sind gegenüber künftigen Konkurrenten in einer besseren Position. Allenfalls kann dies auch eine Erklärung für die gewisse Zurückhaltung der Grossverteiler bei der Unterstützung der Initiative sein.

Wichtiger Schritt zur Liberalisierung

4 Schlussfolgerungen

Eine intakte Umwelt ist auch für die Wirtschaft ein wichtiger Standortfaktor. Aber die Realisierung von grösseren Investitionsprojekten ist für unser Wachstum und die Sicherung des Wohlstands in der Schweiz zentral. Diese wirtschaftlichen Aspekte dürfen in der Interessenabwägung nicht vernachlässigt werden. Das Verbandsbeschwerderecht hat sich zu einem ernsthaften Bremsklotz entwickelt und muss weiter verwesentlich werden. Die beschlossenen Verbesserungen sind ungenügend. Die Volksinitiative greift einen wichtigen Aspekt auf und verhindert ein doppeltes Agieren von Umweltverbänden bei Projekten, welche durch Volk oder Parlament bewilligt wurden. Der Vorstand von *economiesuisse* hat aus diesem Grund klar die JA-Parole beschlossen. Weitere Schritte müssen folgen.

Rückfragen:

thomas.pletscher@economiesuisse.ch

¹⁰ Vgl. das Rechtsgutachten von Prof. Ivo Hangartner:

<http://www.wachstum.ch/images/stories/gutachtenhangartner.pdf>