

07.046

**Botschaft
zur Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht:
Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum
für die Schweiz!»**

vom 8. Juni 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative anzunehmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

8. Juni 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Anlass zur Lancierung der Initiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» war insbesondere das Beschwerdeverfahren einer Umweltschutzorganisation gegen das geplante Hardturm-Stadion in Zürich. Nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten betreiben die Umweltorganisationen systematische Verhinderungspolitik und wirken neben den Behörden als zusätzliche Bewilligungsinstanzen.

Die Initiative will das Verbandsbeschwerderecht dann ausschliessen, wenn es um Entscheide des Volkes oder von Parlamenten geht. Aus dem Wortlaut der Initiative geht ihre Tragweite nicht eindeutig hervor. Einerseits kann sie so ausgelegt werden, dass nur Entscheide dem Verbandsbeschwerderecht entzogen sind, die direkt vom Volk oder von Parlamenten ergehen. Andererseits kann man die Initiative auch so auslegen, dass auch Entscheide von Verwaltungsbehörden, die ihrerseits auf Entscheiden des Volkes oder von Parlamenten beruhen, dem Verbandsbeschwerderecht entzogen sind.

Zwar trägt das Verbandsbeschwerderecht dazu bei, dass das Umweltrecht richtig angewendet und umgesetzt wird – auch dort, wo keine privaten Betroffenen Beschwerde erheben können. Es dient auch dem einheitlichen Vollzug des Umweltrechts auf dem ganzen Gebiet der Schweiz. Allerdings haben Umweltverbände vermehrt versucht, als Private die Rolle von Behörden zu übernehmen. Zudem stehen ihre Beschwerden teilweise im Widerspruch zu demokratisch gefällten Entscheiden. Insgesamt überwiegen deshalb für den Bundesrat die Gründe für die Annahme der Initiative.

Es war seit längerer Zeit unbestritten, dass das Verbandsbeschwerderecht verbessert werden sollte. Das Parlament hat deshalb im Dezember 2006 im Rahmen der parlamentarischen Initiative Hofmann mit grosser Mehrheit wesentliche Verbesserungen dieses Instruments beschlossen. Diese Änderungen werden Mitte 2007 in Kraft treten. Zwar schränken sie das Verbandsbeschwerderecht ein und tragen auch dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten nach einer Straffung des Verbandsbeschwerderechts Rechnung. Insgesamt erachtet der Bundesrat die Änderungen bei demokratisch gefällten Entscheiden aber als zu wenig weitgehend. Es fehlt ihm eine Einschränkung im Sinne der Volksinitiative.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die eidgenössische Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» hat folgenden Wortlaut:

I

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.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 2 (neu)

2. *Übergangsbestimmungen zu Art. 30a (Verbandsbeschwerderecht)*

¹ Artikel 30a tritt spätestens auf Ende des der Volksabstimmung folgenden Jahres in Kraft.

² Der Bundesrat kann einen früheren Zeitpunkt ansetzen.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» wurde am 2. November 2004 von der Bundeskanzlei vorgeprüft¹ und am 11. Mai 2006 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 1. Juni 2006 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 118 958 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist².

¹ BBl 2004 6647

² BBl 2006 5887

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu keinen Gegenentwurf. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes (ParlG)³ hat der Bundesrat der Bundesversammlung somit innerhalb eines Jahres nach Einreichung der Initiative einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG innert 30 Monaten nach Einreichung der Initiative, d.h. bis zum 11. November 2008, über die Volksinitiative zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 (*neu*) Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)⁴.

- Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form.
- Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

Die offensichtliche faktische Undurchführbarkeit einer Initiative gilt als einzige ungeschriebene materielle Schranke einer Verfassungsrevision. Die Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» ist weder in rechtlicher Hinsicht unmöglich zu realisieren noch ist sie faktisch undurchführbar.

Die Initiative ist somit gültig.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

2.1 Geltende Regelung des Verbandsbeschwerderechts

In der BV ist das Verbandsbeschwerderecht nicht verankert. Hingegen besteht in Artikel 12 Absatz 1 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)⁵ seit 1967 für gesamtschweizerische Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen und mindestens 10 Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet wurden, ein Verbandsbeschwerderecht. Anfechtbar sind in Anwendung von Bundesrecht ergangene Verfügungen mit Auswirkungen auf die Natur oder die Landschaft, die letztinstanzlich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht unterliegen. Es können sämtliche Rügen erhoben werden, die im Interesse des Natur- und Heimatschutzes liegen.

³ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dez. 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

⁴ Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

⁵ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451).

Nach Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe a des Umweltschutzgesetzes (USG)⁶ können gesamtschweizerische Organisationen, die sich dem Umweltschutz widmen, Beschwerde erheben gegen Verfügungen, welche die Planung, Errichtung und Änderung von Anlagen betreffen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen. Die Verbände können dabei die Verletzung des Umweltrechts rügen. Dieses ist in einem weiten Umfang zu verstehen. Auch Erlasse wie das NHG, das Waldgesetz (WaG)⁷ und das Gewässerschutzgesetz (GSchG)⁸ gehören dazu. Gegen Vorhaben, die nicht der UVP unterstehen, steht das Beschwerderecht nach Artikel 55 Absatz 1 USG nicht zur Verfügung. Nach Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe b USG steht den Umweltorganisationen seit Anfang 2005 auch das Beschwerderecht zu gegen Bewilligungen der Bundesbehörden über das Inverkehrbringen pathogener (krankheitserregender) Organismen, die bestimmungsgemäss in der Umwelt verwendet werden sollen.

Schliesslich findet sich auch in Artikel 28 Absatz 1 des Gentechnikgesetzes (GTG)⁹ ein Beschwerderecht der Umweltorganisationen. Es ermächtigt gesamtschweizerische Organisationen, die seit 10 Jahren bestehen, Beschwerde zu führen gegen Bewilligungen über das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen, die bestimmungsgemäss in der Umwelt verwendet werden sollen.

Nach Artikel 55 Absatz 2 USG, Artikel 12 Absatz 2 NHG und Artikel 28 Absatz 2 GTG bezeichnet der Bundesrat die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen. Der Bundesrat hat dies in der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO)¹⁰ getan. Danach verfügen zurzeit 30 Organisationen über das Verbandsbeschwerderecht.

2.2 Sinn und Zweck des Verbandsbeschwerderechts

Das Verbandsbeschwerderecht ist im NHG und USG eingeführt worden, um ein Vollzugsungleichgewicht im Umweltrecht auszugleichen. Nutzungsinteressen können von den Betroffenen häufig konkreter zum Ausdruck gebracht werden als Schutzinteressen. Das Verbandsbeschwerderecht dient deshalb dem korrekten Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung bei potenziell umweltgefährdenden Projekten. Oftmals fehlt es sogar an Direktbetroffenen, die zur Wahrnehmung umweltbezogener Interessen berechtigt sind. Mit dem Verbandsbeschwerderecht wollte der Gesetzgeber deshalb sicherstellen, dass besonders umweltbelastende Vorhaben unabhängig von privaten Interessen durch ein Gericht überprüft werden können.

⁶ Bundesgesetz vom 7. Okt. 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR **814.01**).

⁷ Bundesgesetz vom 4. Okt. 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR **921.0**).

⁸ Bundesgesetz vom 24. Jan. 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR **814.20**).

⁹ Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG; SR **814.91**).

¹⁰ Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO; SR **814.076**).

2.3 Kritik am Verbandsbeschwerderecht

Das Verbandsbeschwerderecht war bereits bei seiner Einführung nicht unumstritten. Seit einigen Jahren wird von verschiedenen Seiten teilweise massive Kritik daran geübt. Auf politischer Ebene wurden eine grosse Anzahl Vorstösse zur Abschaffung oder Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts eingereicht¹¹.

Die Initiantinnen und Initianten kritisieren am Verbandsbeschwerderecht insbesondere Folgendes:

- Beschwerdeberechtigte Umweltorganisationen würden die ihnen zustehenden rechtlichen Möglichkeiten zum Nachteil der Allgemeinheit ausnutzen, um Grossprojekte (z.B. Hardturm-Stadion in Zürich) missbräuchlich zu verzögern oder gar zu verhindern. Dadurch entstünden nicht zu rechtfertigende Verteuerungen der Bauvorhaben.
- Die privaten Organisationen würden die Aufgaben von demokratisch gewählten Behörden übernehmen und anstelle des Volkes oder der Behörden über die Projekte entscheiden.

2.4 Parlamentarische Geschäfte

2.4.1 Beschlossene Gesetzesrevision (Pa. Iv. Hofmann, 02.436)

Um bestehende und auch vom Bundesrat anerkannte Schwächen beim Verbandsbeschwerderecht zu beheben, hat die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates nach einer umfassenden Prüfung eine Vorlage zur parlamentarischen Initiative Hofmann (02.436) ausgearbeitet. Sie beantragte eine Reihe von Gesetzesänderungen im Bereich des Verbandsbeschwerderechts sowie der damit in engem Zusammenhang stehenden UVP¹². Die von der Rechtskommission des Ständerates erarbeiteten Gesetzesänderungen sind in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung gestossen. Auch der Bundesrat hat die Änderungen begrüsst¹³. Der Nationalrat ist den Vorschlägen des Ständerates weitgehend gefolgt, worauf die Vorlage am 20. Dezember 2006 durch das Parlament verabschiedet wurde (BB1 2007 9). Die entsprechenden Gesetzesänderungen sollen Mitte 2007 in Kraft treten. Die Revision umfasst folgende Punkte:

- Umweltorganisationen können nur noch in jenen Rechtsbereichen Verbandsbeschwerde führen, die seit 10 Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden.
- Die Voraussetzungen für die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Organisationen in USG und NHG werden vereinheitlicht.
- Eine wirtschaftliche Tätigkeit der Organisationen ist nur insoweit zulässig, als sie der Erreichung der ideellen Zwecke dient.

¹¹ Z.B. Pa. Iv. Hofmann (02.436), Pa. Iv. Freund (02.441), Pa. Iv. Schibli (04.421), Ip. Zuppiger (04.3244), Kt. Iv. AG (04.310), Ip. Freisinnig-demokratische Fraktion (04.3270), Mo. Giezendanner (04.3456).

¹² BB1 2005 5351

¹³ BB1 2005 5391

Entscheidungskompetenz soll bei demokratisch legitimierten Institutionen liegen (z.B. Gericht, Volk, Parlament) und nicht bei privaten Organisationen. Die Initiative soll mit einem besseren Investitionsklima für mehr Wachstum in der Schweiz sorgen und der Sicherstellung der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie dienen. Schliesslich wollen die Initiantinnen und Initianten mit der Initiative verhindern, dass die Bundesversammlung die Aarhus-Konvention ratifiziert.

Die Initiantinnen und Initianten bestreiten nicht, dass das Verbandsbeschwerderecht an sich ein sinnvolles Instrument ist. Eine generelle Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts ist nach ihrem eigenen Bekunden nicht ihr Ziel. Ihrer Ansicht nach muss aber statt der Fokussierung auf Einzelinteressen eine Gesamtschau erfolgen, um so den Interessenausgleich von Ökonomie und Ökologie zu gewährleisten.

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Initiative sieht vor, dass das Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten ausgeschlossen sein soll bei Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden, die auf Volksabstimmungen in Bund, Kantonen oder Gemeinden beruhen (Art. 30a Bst. a BV). Ebenso soll das Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten ausgeschlossen sein bei Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden der Parlamente des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (Art. 30a Bst. b BV).

Die Änderung soll spätestens Ende des der Volksabstimmung folgenden Jahres in Kraft treten (Art. 197 Ziff. 2 BV).

3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

3.3.1 Vorbemerkung

Voraussetzung für die direkte Anwendbarkeit einer Initiative ist, dass der Wortlaut selbst eindeutig ist oder dass seine Bedeutung und sein Geltungsbereich auf dem Weg der Auslegung hinreichend bestimmt werden können und dass die Initiative keiner Umsetzung durch die Gesetzgebung bedarf. Wie nachfolgend gezeigt wird, ist dies bei der vorliegenden Initiative nicht der Fall. Vielmehr lässt der Initiativtext gewisse Fragen offen, weshalb bei einer Annahme der Initiative eine Klärung und damit auch eine Umsetzung auf gesetzlicher Ebene notwendig wäre. Auch die Tatsache, dass der Initiativtext eine Übergangsfrist für das Inkrafttreten der Verfassungsbestimmung vorsieht, weist darauf hin, dass die Initiative nicht direkt anwendbar ist, sondern rechtlich umgesetzt werden muss.

3.3.2 Regeln der Auslegung einer Initiative

Grundsätzlich ist bei der Auslegung des Textes einer Volksinitiative vom Wortlaut auszugehen und nicht vom subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten können allenfalls mitberücksichtigt werden. Ebenso können Umstände, die zu einer

Initiative Anlass gegeben haben, für deren Auslegung eine Rolle spielen. Die Auslegung des Textes selbst erfolgt nach den anerkannten Auslegungsregeln.

3.3.3 Der Begriff «Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten»

Die Initiative möchte das Verbandsbeschwerderecht «in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten» nach den Artikeln 74–79 BV teilweise ausschliessen. Das Volksbegehren beschränkt sich damit nicht auf das Umweltrecht im engeren Sinne, das im Umweltschutzgesetz und den entsprechenden Verordnungen geregelt ist. Vielmehr soll sich die Einschränkung auch auf das WaG, das GSchG, das NHG etc. auswirken. Betroffen sind damit sämtliche Beschwerderechte in Umweltangelegenheiten, die sich auf die Artikel 74–79 BV abstützen. Dazu gehören das Beschwerderecht gegen UVP-pflichtige Anlagen und gegen das Inverkehrbringen pathogener Organismen, die bestimmungsgemäss in der Umwelt verwendet werden sollen (Art. 55 Abs. 1 USG) sowie das Beschwerderecht gegen Entscheide, die in Anwendung von Bundesrecht ergehen und Auswirkungen auf die Natur oder die Landschaft haben (Art. 12 Abs. 1 NHG). Das Beschwerderecht gegen Bewilligungen über das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen, die bestimmungsgemäss in der Umwelt verwendet werden sollen (Art. 28 Abs. 1 GTG), ist von der Initiative hingegen nicht betroffen. Das GTG stützt sich in erster Linie auf Artikel 120 BV. Diese Bestimmung der BV ist vom Initiativtext nicht erfasst. Bei einer Annahme der Initiative würde deshalb das Beschwerderecht nach GTG keine Einschränkung erfahren.

Auch in Raumplanungsangelegenheiten soll das Beschwerderecht eingeschränkt werden. Das Raumplanungsgesetz (RPG)¹⁴ selber kennt keine Verbandsbeschwerde. Allerdings kann eine Beschwerde nach USG und NHG unter gewissen Voraussetzungen auch gegen Pläne ergriffen werden. Soweit ein Nutzungsplan Anordnungen enthält, die in ihrer Funktion Verfügungen gleichkommen, steht gegen diese Anordnungen in einem Sondernutzungsplan ebenfalls die Verbandsbeschwerde nach USG und NHG offen.

3.3.4 Beschränkung der zulässigen Anfechtungsobjekte

3.3.4.1 Vorbemerkung

Der Wortlaut von Artikel 30a des Initiativtextes weist gewisse Unklarheiten auf, weshalb der Bedeutungsgehalt des Begehrens nicht zweifelsfrei und eindeutig festgestellt werden kann. Vielmehr lässt der Initiativtext mehrere Auslegungen zu, in welchen Fällen die Verbandsbeschwerde eingeschränkt werden soll. Die Auslegungsergebnisse unterscheiden sich in ihrer Tragweite stark¹⁵.

¹⁴ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

¹⁵ Insbesondere aufgrund des unklaren Wortlautes des Initiativtextes hat das BAFU bei Frau Prof. Dr. iur. Helen Keller, Universität Zürich, ein Gutachten über die Initiative in Auftrag gegeben. Das Gutachten zeigt auf, welche Auslegungen aufgrund des Initiativtextes möglich sind und wie die Initiative umgesetzt werden könnte.

3.3.4.2

Enge Auslegung

Nach einer engen Lesart ist das Beschwerderecht künftig nur gegen Erlasse, Beschlüsse und Entscheide, die von Volk oder Parlament in Bund, Kantonen oder Gemeinden selber verabschiedet bzw. getroffen wurden, nicht mehr möglich. Diese Auslegung wird insbesondere vom französischen Initiativtext gestützt, der das Beschwerderecht nur «gegen», nicht aber «bei» solchen Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden ausschliessen will.

Beschlüsse und *Entscheide* sind Sammelbegriffe der Handlungsformen von Volk und Parlament. Abzugrenzen sind sie von den Erlassen, die generell-abstrakte Regelungen betreffen. Als typische Beschlüsse und Entscheide gelten Verfügungen, d.h. individuelle, an den Einzelnen gerichtete Hoheitsakte, durch die eine Rechtsbeziehung verbindlich geregelt wird. Volk und Parlamente erlassen selten Verfügungen. Eine Ausnahme bilden planungsrechtliche Entscheide, soweit diese individuell-konkrete Anordnungen beinhalten (Sondernutzungspläne), die auch Gesichtspunkte des Bundesrechts betreffen. Damit können diese Entscheide als Verfügungen nach Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes¹⁶ gelten. Das RPG enthält keine Vorschriften über die innerkantonale Zuständigkeit beim Erlass von Sondernutzungsplänen. Deshalb ist es weitgehend den Kantonen überlassen festzulegen, welche Planungsentscheide von der Exekutive, vom Parlament oder vom Volk erlassen werden. In einigen Kantonen ist denn auch der Regierungsrat zuständig für den Erlass von Sondernutzungsplänen.

Nach dem Wortlaut der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung soll das Verbandsbeschwerderecht auch gegen *Erlasse* ausgeschlossen werden. Grundsätzlich steht das Verbandsbeschwerderecht nur gegen Verfügungen bzw. Entscheide offen. In seltenen Fällen werden jedoch individuell-konkrete Anordnungen in Erlassform gekleidet und sind in dieser Form dem Verbandsbeschwerderecht zugänglich. Bei einer Annahme der Initiative wäre es den Umweltorganisationen beispielsweise versagt, ein vom Volk oder einem Parlament erlassenes Reglement, das im Rahmen einer Schutzplanung für ein Moorgebiet erlassen wurde, anzufechten.

Über das Inverkehrbringen pathogener Organismen nach USG wird nur im Rahmen von Verfügungen und Entscheiden der Verwaltung oder von Gerichten entschieden. Auf dieses Beschwerderecht nach Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe b USG hätte die Initiative nach einer engen Auslegung des Initiativtextes deshalb keine Auswirkungen.

Bei dieser Auslegung der Initiative wären das USG und das NHG dahingehend anzupassen, dass Erlasse, Beschlüsse und Entscheide des Volkes oder der Parlamente auf der Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes künftig vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen sind.

¹⁶ Bundesgesetz vom 20. Dez. 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021).

3.3.4.3

Weiter gehende Auslegung

Nach einer weiter gehenden Auslegung verhindert die Initiative auch Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide von Verwaltungsbehörden oder Gerichten, soweit diese Verfügungen und Entscheide zu einem früheren Zeitpunkt Gegenstand eines demokratischen Beschlusses, d.h. einer Volksabstimmung oder eines Parlamentsbeschlusses, waren. Für diese Auslegung spricht die Tatsache, dass das Verbandsbeschwerderecht nach dem deutschen Wortlaut der Initiative nicht «gegen», sondern «bei» Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden des Volkes und der Parlamente, entzogen werden soll. Zudem soll das Verbandsbeschwerderecht entzogen sein, wenn Erlasse, Beschlüsse und Entscheide auf Volksabstimmungen «beruhen».

Für eine weiter gehende Auslegung spricht auch der Umstand, dass die geltenden Regelungen in USG und NHG vom Beschwerderecht «gegen» Verfügungen sprechen. Die Tatsache, dass die Initianten in der Originalsprache des Initiativtextes hier die andere Präposition «bei» gewählt haben, könnte ein Beleg dafür sein, dass sie damit auch Entscheide der Verwaltung, die einen Konnex zu demokratischen Entscheiden aufweisen, dem Beschwerderecht entziehen wollen.

Zudem soll auch nach der italienischen und rätoromanischen Fassung des Initiativtextes das Verbandsbeschwerderecht «im Fall» von Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden nicht mehr möglich sein. Einzig die französische Fassung ist restriktiver formuliert, indem das Verbandsbeschwerderecht künftig ausgeschlossen werden soll «contre les actes législatifs, arrêtés ou décisions».

Erforderlich ist nach der weiter gehenden Lesart des Initiativtextes also nur ein Konnex zwischen einem Volks- oder Parlamentsentscheid und der Verfügung, welche gemäss geltendem Recht mittels Verbandsbeschwerde angefochten werden kann. So wäre z.B. die Verbandsbeschwerde gegen eine Baubewilligung einer grossen Tiefgarage unzulässig, wenn für das betreffende Gebiet zu einem früheren Zeitpunkt im Rahmen einer Volksabstimmung oder eines Parlamentsentscheides ein Gemeinudenutzungsplan erlassen worden wäre. Unklar bleibt aber, wie eng der Konnex zwischen dem Volks- oder Parlamentsentscheid und der betreffenden Verfügung für den Entzug des Verbandsbeschwerderechts sein muss. Ein Bauprojekt beispielsweise beruht auf einem Volksentscheid, wenn sich das Volk vorgängig für dessen Finanzierung ausgesprochen hat. Soll nun ein solcher Konnex genügen, um das Verbandsbeschwerderecht auszuschliessen? Letztlich ist zu bedenken, dass sämtliche behördlichen Entscheide auf einer gesetzlichen Grundlage und damit auf einem Volks- oder Parlamentsentscheid beruhen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass im massgebenden demokratischen Rechtsakt (z.B. Finanzbeschluss), in dem über ein Projekt vorentschieden wird, die konkreten Umweltauswirkungen der Anlage für das Volk bzw. die Parlamente oft noch nicht voraussehbar sind. Trotzdem bestünde für die Verbände keinerlei Beschwerdemöglichkeit gegen die später erteilte Projektgenehmigung durch die Verwaltung.

Die Umsetzung einer weiten Auslegung des Initiativtextes dürfte sich äusserst schwierig gestalten. Besonders anspruchsvoll dürfte es sein, die Enge des Konnexes zwischen einem demokratischen Entscheid und dem Anfechtungsobjekt des Verbandsbeschwerderechts, der zu einem Ausschluss des Beschwerderechts führt, auf gesetzlicher Ebene genau zu umschreiben.

3.3.5 Absicht der Initiantinnen und Initianten

Meinungsausserungen der Initiantinnen und Initianten lassen keinen eindeutigen Schluss zu, nach welcher Auslegung die Initiative nach Absicht der Initianten umgesetzt werden sollte.

4 Würdigung der Volksinitiative

4.1 Beurteilung der materiellen Auswirkungen bei einer Annahme

4.1.1 Private sollen keine öffentlichen Aufgaben übernehmen

Mit dem Verbandsbeschwerderecht erhalten die Umweltorganisationen die Möglichkeit, auch durch Volks- oder Parlamentsbeschlüsse legitimierte Vorhaben anzufechten. Dies soll jedoch den direkt Betroffenen vorbehalten bleiben. Sonst besteht die Gefahr, dass die Kompetenzen vermischt und faktisch die Organisationen die Rolle von Behörden übernehmen und über Projekte entscheiden. Wenn der Rekurs einer Umweltorganisation den demokratisch ergangenen Abstimmungsentscheid wieder in Frage stellen kann, werden Abstimmungen – unabhängig von der politischen Ebene – ihrer Wirkung beraubt. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass Private nicht die Aufgaben demokratisch gewählter Behörden übernehmen sollen.

4.1.2 Pa. Iv. Hofmann

Die Gesetzesänderungen, die das Parlament im Rahmen der Pa. Iv. Hofmann erarbeitet und am 20. Dezember 2006 verabschiedet hat, tragen dazu bei, dass das Verbandsbeschwerderecht sinnvoll eingeschränkt wird. Allerdings gehen diese Einschränkungen dem Bundesrat zu wenig weit. Er vermisst bei den Gesetzesänderungen insbesondere eine Einschränkung im Sinne der Volksinitiative. Das Anliegen, das Verbandsbeschwerderecht bei demokratisch gefällten Entscheiden stärker einzuschränken, hat das Parlament bei der Erarbeitung der Gesetzesänderungen nicht aufgenommen.

4.1.3 Gebot zur ordnungsgemässen Umsetzung des Bundesrechts

Die Pflicht zur richtigen Umsetzung des Bundesrechts stellt besondere Anforderungen an Volk und Parlament, insbesondere in den Gemeinden. Da bei Planungsent-scheiden nicht selten partikuläre Interessen im Vordergrund stehen, besteht die Gefahr, dass übergeordnetes Recht in den Hintergrund tritt. Zudem stellen sich bei Grossprojekten komplexe umweltrechtliche Fragen. Dem Verbandsbeschwerderecht kommt deshalb zur Durchsetzung des materiellen Rechts eine besondere Bedeutung zu. Eine Studie hält denn auch fest, dass die Erfolgsquote der Umweltorganisationen

ausserordentlich hoch ist und dass die Organisationen vom Beschwerderecht zurückhaltend Gebrauch machen¹⁷.

Die Initianten machen in diesem Zusammenhang geltend, das Bundesamt für Umwelt (BAFU) verfüge über ein Behördenbeschwerderecht, mit dem das BAFU die Funktion als «Anwalt der Natur» wahrnehmen könne¹⁸. Es trifft zu, dass das BAFU die Möglichkeit hat, gegen kantonale Entscheide, die Umweltrecht betreffen, Beschwerde zu erheben¹⁹. Allerdings musste das BAFU von dieser Kompetenz bis anhin nur in ein bis zwei Fällen pro Jahr Gebrauch machen. Bei einer Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts im Sinne der Initianten müsste mit einer personellen Aufstockung im BAFU sichergestellt werden, dass diese Funktion als «Anwalt der Natur» auch wahrgenommen werden kann.

4.1.4 Landesweit einheitliche Durchsetzung des Bundesverwaltungsrechts

Die Kantone können in ihrem Organisationsrecht selber festlegen, welche Vorhaben sie einem demokratischen Planungsverfahren oder einem Bewilligungsverfahren der Verwaltung unterstellen wollen. Die Initiative hätte damit zur Folge, dass die Kantone auch selber bestimmen können, welche Vorhaben sie dem Verbandsbeschwerderecht unterstellen wollen. Dies bedeutet, dass gleiche Vorhaben mit denselben Umweltauswirkungen im Kanton A unter das Verbandsbeschwerderecht fallen könnten, im Kanton B dagegen nicht. Die einheitliche Durchsetzung des Bundesverwaltungsrechts auf dem Gebiet der Schweiz würde dadurch erschwert. Dies ist aber im föderativen System verkraftbar.

4.1.5 Unklarer Wortlaut führt zu Problemen bei Umsetzung und Vollzug

Bei der Umsetzung der Initiative müssen wichtige Fragen geklärt werden, weil der Wortlaut der Volksinitiative vage ist und in der Verfassung systematisch bei den Bestimmungen über die Grundrechte eingegliedert würde. So muss bei der Umsetzung die Frage entschieden werden, ob die Initiative eng oder weit auszulegen ist. Stünde eine weite Auslegung im Vordergrund, wäre wiederum zu entscheiden, wie eng der Konnex zwischen der Projekt-Verfügung und dem demokratischen Entscheid, auf dem sie beruht, sein muss. Die Klärung dieser Fragen hat eine hohe Priorität, muss doch die Initiative nach Artikel 197 Ziffer 2 Absatz 2 der Übergangsbestimmungen spätestens auf Ende des der Volksabstimmung folgenden Jahres in Kraft treten.

¹⁷ A. Flückiger, Ch.-A. Morand, T. Tanquerel, Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, n° 314, BUWAL, 2000 sowie Ergänzungsgutachten der selben Autoren «Aktualisierte Statistik über die Verwaltungsgerichtsbeschwerden vor dem Bundesgericht, an denen Umweltorganisationen beteiligt waren», Genf, 2005.

¹⁸ Vgl. auch Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 3/2006, S. 5 ff.

¹⁹ Vgl. Art. 56 USG, Art. 12b Abs. 2 NHG, Art. 67a GSchG, Art. 46 Abs. 2 WaG; Thierry Tanquerel, Le recours des offices fédéraux en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, in Mélanges Pierre Moor, S. 761 ff., Stämpfli Editions SA Berne 2005.

Wegen dieser Unklarheiten wird alles daran gesetzt werden müssen, die rechtliche Umsetzung der Initiative auf Gesetzesstufe eindeutig zu regeln. Ansonsten könnten sich in der Folge auch beim Vollzug Schwierigkeiten ergeben, die zu langwierigen Beschwerdeverfahren führen.

4.2 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Direkt hat die Initiative bei einer Annahme keine personellen oder finanziellen Auswirkungen, auch nicht für die Kantone und Gemeinden. Um sicherzustellen, dass das BAFU mittels Behördenbeschwerde die von den Initiantinnen und Initianten hervorgehobene Funktion als «Anwalt der Natur» wahrnehmen kann, müssen jedoch mindestens drei neue Arbeitsstellen im BAFU geschaffen werden. Die Sicherstellung dieser Funktion verursacht auch bei den Kantonen einen gewissen zusätzlichen Aufwand.

4.3 Auswirkungen auf das Verhältnis zum internationalen Recht

Für die Schweiz gelten keine völkerrechtlichen Vereinbarungen, die sie verpflichten würden, ein Verbandsbeschwerderecht zu gewährleisten.

4.3.1 Aarhus-Konvention

Die Schweiz hat am 25. Juni 1998 das Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention)²⁰ unterzeichnet. Die Initianten erklären es als ihr Ziel, mit der Initiative unter anderem auch eine Ratifizierung der Aarhus-Konvention durch die Schweiz zu verhindern. Die Aarhus-Konvention wurde bis heute von 40 Staaten ratifiziert, darunter von fast allen Mitgliedstaaten der EU sowie von der EU selber. Die Konvention ist am 30. Oktober 2001 in Kraft getreten. Sie besteht aus drei Pfeilern. Der erste Pfeiler regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu behördlichen Umweltinformationen, der zweite die Beteiligung der Öffentlichkeit an gewissen umweltrelevanten Entscheidungsverfahren. Der dritte Pfeiler gewährleistet den Zugang zu einem Gericht für die Durchsetzung der Rechte nach dem ersten und zweiten Pfeiler. Er gewährleistet damit für bestimmte Tätigkeiten und Projekte, von denen erfahrungsgemäss eine grosse Umweltbelastung ausgeht, ein Verbandsbeschwerderecht, unabhängig davon, ob ein demokratischer Entscheid vorliegt oder nicht. Diese Voraussetzung würde die Schweiz bei einer Annahme der Initiative nicht mehr erfüllen. Eine Ratifizierung ohne Vorbehalt wäre deshalb kaum mehr möglich, da ansonsten ein Konflikt zwischen Völker- und Verfassungsrecht entstünde. Es besteht jedoch die Möglichkeit einer Ratifizierung unter Vorbehalt.

Der Bundesrat wird erst nach Durchführung der Volksabstimmung über die vorliegende Initiative entscheiden, wie er die Aarhus-Konvention weiter behandeln wird.

²⁰ Der Konventionstext ist abrufbar unter www.unece.org/env/pp/treatytext.htm

4.3.2 Verhältnis zum Recht der Europäischen Union

Die UVP-Richtlinie²¹ sowie die IVU-Richtlinie²² wurden am 26. Mai 2003 dahingehend geändert, dass die Mitgliedstaaten u.a. verpflichtet wurden, das Verbandsbeschwerderecht, soweit sie es noch nicht kannten, bis zum 25. Juni 2005 einzuführen. Die Vorgabe der UVP- und der IVU-Richtlinie, das Verbandsbeschwerderecht neu zu gewährleisten, erfolgte in Anwendung der Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme²³. Mit dieser Richtlinie hat die EU die Aarhus-Konvention umgesetzt.

Bei einer Annahme der Initiative würde die Schweiz aufgrund des stark eingeschränkten Verbandsbeschwerderechts eine Differenz zum EG-Recht schaffen.

5 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat kommt zu folgenden Schlüssen:

- Die Initiative verhindert, dass private Organisationen bei demokratisch legitimierten Projekten die Aufgabe von Behörden übernehmen können.
- Sie ergänzt die in Zusammenhang mit der Pa. Iv. Hofmann erarbeiteten Gesetzesänderungen sinnvoll.
- Die Initiative führt zu einer Schwächung des verfassungsmässigen Gebots der richtigen Umsetzung des Bundesrechts. Dies kann mit einer verstärkten Bundesaufsicht aufgewogen werden.
- Die landesweit einheitliche Durchsetzung des Umweltrechts wird erschwert, was aber im föderativen System verkraftbar ist.
- Aufgrund des unklaren Wortlauts der Initiative wird es sehr anspruchsvoll sein, eine klare Gesetzgebung zur Umsetzung zu schaffen.
- Insgesamt gewichtet der Bundesrat die Vorteile der Initiative höher als die möglichen Nachteile.

Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen.

21 Richtlinie 85/337/EG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40.

22 Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 26.

23 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/335/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17.

