

tribüne

Das Magazin mit unternehmerischen Visionen

Ausgabe 2
Mai 2021

Bremsklotz Verbandsbeschwerde?



Jasmin Fürstenberger
Leiterin Kommunikation,
Handelskammer beider Basel
j.fuerstenberger@hkbb.ch

Seit 25 Jahren kennt die Schweiz das Verbandsbeschwerderecht. Seither können Organisationen, die sich dem Natur- und Heimatschutz, der Denkmalpflege und verwandten Zielen widmen, unter gewissen Bedingungen bei Projekten, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, ein gewichtiges Wort mitreden.

Seit seiner Inkraftsetzung war das Verbandsbeschwerderecht immer ein politischer Zankapfel. Mehrere Male wurde es auf politischem Weg modifiziert, und 2008 brachte die Freisinnig-

demokratische Partei der Schweiz sogar eine Initiative zu seiner Abschaffung an die Urne – ohne Erfolg. Dieser Tage beugt sich der Gesetzgeber nun erneut über eine Anpassung des Instruments: Kleinere Projekte wie Erst- und Zweitwohnungen in Berggebieten sollen in Zukunft nicht mehr Gegenstand einer Verbandsbeschwerde sein können.

In dieser «tribüne» erinnern wir in einem einflussreichen Beitrag an die Geschichte und die Auswirkungen eines umstrittenen Rechtsmittels und fragen in einem anderen, ob dieses nicht durch die Weiterentwicklung anderer Gesetze inzwischen obsolet geworden ist. Im Zentrum aber stehen in einem Beitrag von Handelskammerdirektor Martin Dätwyler einige der Fragezeichen, welche die Wirtschaft – damals wie heute – hinter das Verbandsbeschwerderecht setzt.

Ich wünsche Ihnen anregende Lektüre!

Das Verbandsbeschwerderecht – wie es funktioniert und polarisiert

Dr. iur. Michel Besson

Dr. Lukas Schaub

2

Innovationsfeindlich und ökologisch problematisch

Martin Dätwyler

4

Irrungen und Wirrungen um das Umweltverbandsbeschwerderecht

Dr. iur. Christoph Mettler

6

Auswirkungen und Einschränkungen

8

Das Verbandsbeschwerderecht – wie es funktioniert und polarisiert



Dr. iur. Michel Besson, LL.M.
(Chicago)
Lehrbeauftragter Universität Basel
Chef Fachbereich Rechtsetzungs-
projekte II
Bundesamt für Justiz (BJ)
Michel.Besson@bj.admin.ch



Dr. Lukas Schaub, LL.M. (Columbia)
Advokat, Lehrbeauftragter
Universität Basel
Wissenschaftlicher Mitarbeiter BJ
lukas.schaub@bj.admin.ch

Das Verbandsbeschwerderecht hat in unserem Rechtssystem eine atypische Funktion. Es dient, anders als andere Rechtsmittel, nicht dem Schutz individueller Interessen. Private Verbände können es allein zum Schutz von öffentlichen Interessen aufrufen, namentlich zum Umweltschutz. Kollisionen mit Nutzungsinteressen von Investoren und Bauherren sind vorprogrammiert.

Möchten Sie als Nachbar gegen die Bewilligung für ein Bauprojekt Beschwerde führen, setzt das voraus, dass Sie von diesem in besonderer Weise betroffen sind. In der Bundesgerichtspraxis wird das regelmässig dann bejaht, wenn sich Ihr Nachbargrundstück im Umkreis von bis zu 100 Metern befindet. Bei grösseren Entfernungen muss Ihre Beeinträchtigung durch Immissionen (beispielsweise Lärm oder Licht) glaubhaft erscheinen. Beschwerdeberechtigt sind Sie also nur, wenn Sie in Ihren individuellen Interessen betroffen sind.

Ganz anders funktioniert das Verbandsbeschwerderecht¹⁾. Hier ermächtigt das Spezialgesetz, zum Beispiel das Umweltschutzgesetz (USG), gewisse Verbände zur

Beschwerde. Das heisst, diese können auch dann Beschwerde gegen ein Bauprojekt führen, wenn sie, beziehungsweise ihre Mitglieder von diesem nicht in besonderer Weise betroffen sind. Mit anderen Worten: Ein Umweltverband kann gegen ein Bauprojekt im Kanton Basel-Stadt Beschwerde führen, unabhängig davon, ob eines seiner Mitglieder in der Nähe wohnt respektive davon besonders betroffen ist. Es wird deshalb auch von einem «abstrakten» Beschwerderecht gesprochen. Als solches bildet es in unserem auf Individualrechtsschutz ausgerichteten Rechtssystem eine grosse Ausnahme.

Vereinfacht können zwei grosse Kategorien von Verbandsbeschwerden unterschieden werden: Die «Umwelt-Verbandsbeschwerden» und die «sozialen Verbandsbeschwerden». Letztere stehen etwa Gewerkschaften zur Durchsetzung des Arbeitsgesetzes (ArG) oder Behindertenverbänden zur Durchsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) zu.

Paradebeispiel Umweltschutz

Die wohl zentralste und kontroverseste Rolle spielt das Verbandsbeschwerderecht jedoch im Umweltschutz, und dies seit seiner Einführung ins Umweltschutzgesetz des Bundes (USG) im Jahr 1983. Nach Art. 55 USG können Umweltverbände wegen der Verletzung von Umweltschutzvorschriften Beschwerde gegen die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen erheben, wenn diese der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach Art. 10a USG unterliegen. Diese Pflicht besteht für Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können und zu ihrem Schutz voraussichtlich projekt- oder standortspezifische Massnahmen erfordern.

Das Beschwerderecht ist an drei Voraussetzungen geknüpft. Erstens muss der Verband gesamtschweizerisch tätig sein. Das bedeutet, dass er statutarisch eine

gesamtschweizerische Ausrichtung aufweist und seine faktischen Aktivitäten nicht auf einen oder wenige Kantone beschränkt. Zweitens muss der Verband bereits seit mindestens zehn Jahren bestehen beziehungsweise muss der

«Der politische Widerstand gegen das Verbandsbeschwerderecht ist fast so alt wie es selbst.»

Umweltschutz seit dieser Zeitdauer statutarischer Zweck sein. Damit werden ad hoc-Gründungen zur Beschwerdeführung ausgeschlossen. Drittens muss der Verband eine rein ideelle Zwecksetzung aufweisen. Damit wird gesichert, dass der Verband mit seiner Beschwerde nicht wirtschaftliche Partikularinteressen verfolgt. Der Bundesrat führt eine Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen, die gegenwärtig 29 Verbände umfasst. Darunter etwa der WWF Schweiz, der VCS oder Dark-Sky Switzerland (siehe <https://bit.ly/3fQUv5k>).

Warum Verbandsbeschwerderecht?

Im Rahmen von umweltrechtlichen Bewilligungsverfahren liegt es grundsätzlich in der Verantwortung der rechtsanwendenden Verwaltungsbehörden, die öffentlichen Interessen am Umweltschutz richtig zu gewichten. Es hat sich aber gezeigt, dass die Investoren beziehungsweise die Gesuchsteller ihre Nutzungsinteressen so konkret und dringlich darstellen können, dass die Umweltschutzinteressen strukturell vernachlässigt werden. Das mag zuweilen auch damit zusammenhängen, dass die für die Bewilligung zuständigen Verwaltungsbehörden die Interessen ihres Wirtschaftsstandortes, sei dies eine Gemeinde, ein Kanton oder der Bund, zu stark gewichten.

1) Dieser Beitrag setzt mit Blick auf das Thema der vorliegenden Ausgabe den Begriff des Verbandsbeschwerderechts mit der sogenannten «ideellen Verbandsbeschwerde» gleich. Daneben gibt es auch die sogenannte «egoistische Verbandsbeschwerde». Bei dieser führen Verbände im eigenen Namen Beschwerde im individuellen Interesse ihrer Mitglieder.

Hier setzt das Verbandsbeschwerderecht an. Es will der «stummen» Umwelt eine Stimme geben und eine neutrale gerichtliche Überprüfung von Bewilligungen ermöglichen. Damit wird eine Art Waffengleichheit zwischen den widerstreitenden Interessen gewährleistet. Das ist insbesondere auch dort geboten, wo kein privater Nachbar in individuellen Interessen betroffen und deshalb zur Beschwerde legitimiert ist. Weiter entfaltet das Verbandsbeschwerderecht eine wichtige präventive Wirkung. Im Wissen um die Beschwerdemöglichkeit von Umweltverbänden mit hoher Fachkompetenz prüfen die Gesuchsteller, aber auch die Bewilligungsbehörde das massgebliche Umwelt-

«Die wohl zentralste und kontroverseste Rolle spielt das Verbandsbeschwerderecht im Umweltschutz.»

schutzrecht genauer und suchen nach umweltverträglicheren Projektvarianten. Das Verbandsbeschwerderecht kann dabei namentlich auch auf einen frühzeitigen Dialog zwischen Behörden, Projektträgern und Umweltschutzverbänden hinwirken, der langwierige und teure Rechtsstreitigkeiten verhindern kann. Das liegt im Interesse aller Beteiligten.

Ein politischer Dauerbrenner

Der politische Widerstand gegen das Verbandsbeschwerderecht ist fast so alt wie es selbst. Seine Gegner kritisieren es als unliberales Instrument mit Missbrauchspotenzial, das wichtige Bauprojekte und wirtschaftliches Wachstum behindert. Zudem stehe es quer in unserem Rechtssystem, das die Beschwerdebeurteilung grundsätzlich an eine besondere individuelle Betroffenheit knüpft. Die Wahrung von Umweltschutzinteressen

sei Aufgabe der Bewilligungsbehörden und nicht von privaten Verbänden.

Nachdem der VCS gegen den 2003 durch Volksabstimmung beschlossenen Neubau des Zürcher Hardturm-Stadions Beschwerde eingelegt hatte, gipfelte der politische Widerstand in der eidgenössischen Volks-



initiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» der FDP. Die Initiative wollte das Beschwerderecht ausschliessen, wenn das Volk einem Projekt zugestimmt hatte. Sie wurde 2006 mit satten 66 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Die politischen Bestrebungen, das Verbandsbeschwerderecht zu schwächen, dauern aber weiter an. So wurde Ende 2020 etwa der Parlamentarischen Initiative Bregy (CVP) «Kein <David gegen Goliath> beim Verbandsbeschwerderecht» (GN 19.409) Folge gegeben (siehe auch Seite 8). Das Verbandsbeschwerderecht polarisiert und wird wohl langfristig ein politischer Zankapfel bleiben.

Hohe Erfolgsquote

Ob es Verbandsbeschwerden braucht, zeigt sich unter anderem daran, ob sie erfolgreich sind. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist verpflichtet, eine entsprechende

schweizweite Statistik zu führen. Die aktuellsten Zahlen liegen für das Jahr 2019 vor: Von 67 Beschwerdefällen wurden lediglich deren 13 abgewiesen (19,4 Prozent), 30 wurden vollumfänglich gutgeheissen (44,8 Prozent) und vier teilweise gutgeheissen (6 Prozent). Acht Beschwerden wurden durch Rückzug aufgrund von Zugeständ-

nissen der Gesuchsteller erledigt (12 Prozent) und zwölf wurden gegenstandslos, etwa wegen Rückzugs des Gesuches (17,9 Prozent) (siehe <https://bit.ly/39XeJQD>).

Braucht es ein Verbandsbeschwerderecht? Die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache.

Dr. iur. Michel Besson, LL.M. (Chicago) ist Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht an der Universität Basel und Chef Fachbereich Rechtsetzungsprojekte II im Bundesamt für Justiz (BJ).

Dr. Lukas Schaub, LL.M. (Columbia) Advokat ist Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht an der Universität Basel und wissenschaftlicher Mitarbeiter im BJ.

Die Autoren geben in diesem Beitrag ausschliesslich ihre persönliche Meinung wieder.

Innovationsfeindlich und ökologisch problematisch



Martin Dätwyler
Direktor
Handelskammer beider Basel
m.daetwyler@hkbb.ch

Das Verbandsbeschwerderecht sollte ursprünglich die Durchsetzung des Umwelt- und Heimatschutzes im öffentlichen Interesse verbessern. Dieses Vorhaben ist auch gut gelungen. In jüngster Vergangenheit hat es aber dazu geführt, dass faktisch private Organisationen über die Durchführung demokratisch legitimierter Projekte entschieden haben. Damit schießt die Verbandsbeschwerde am Ziel vorbei und weit darüber hinaus.

Inzwischen sind in der Schweiz rund 30 Umweltverbände berechtigt, Verstösse von Projekten gegen das Natur- und Heimatschutzgesetz, das Umweltschutzgesetz und das Gentechnikgesetz vor Gericht zu rügen, sofern die Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht (UVP) unterliegen. Durch eine extensive Anwendung hat sich dieses Verbandsbeschwerderecht (VBR) zu einer hohen Hürde bei der Realisierung von Investitionsvorhaben entwickelt.

NGO in Behördenrolle

Als problematisch hat sich unter anderem erwiesen, dass beschwerdeberechtigte Organisationen in zunehmendem Masse gleichsam als Private die Rolle von Behörden übernommen und sich zu einer Art paralleler Bewilligungsinstanz entwickelt haben. Das macht es diesen privilegierten Verbänden möglich, durch Ausschöpfung aller Rechtsmittel Blockadepolitik zu betreiben. Diese Entwicklung hat in den vergangenen Jahren auch im eidgenössischen Parlament immer wieder zu Vorstössen geführt, die das Verbandsbe-

schwerdrecht revidieren und dessen Missbrauch verhindern sollten. Einige führten auch zu Verbesserungen wie die Einschränkung beschwerdeberechtigter Organisationen und Verbandsorgane oder die Verpflichtung zu frühzeitiger Beschwerdeführung. Zur Zeit ist nach entsprechenden Beschlüssen der Umweltkommissionen von National- und Ständerat eine weitere Gesetzesänderung in Arbeit, nach welcher das Verbandsbeschwerderecht bei kleineren Projekten wie Erst- und Zweitwohnungen nicht mehr greifen soll (Parlamentarische Initiative Bregy 2019; vgl. Seite 3, 8).

Ein Damoklesschwert

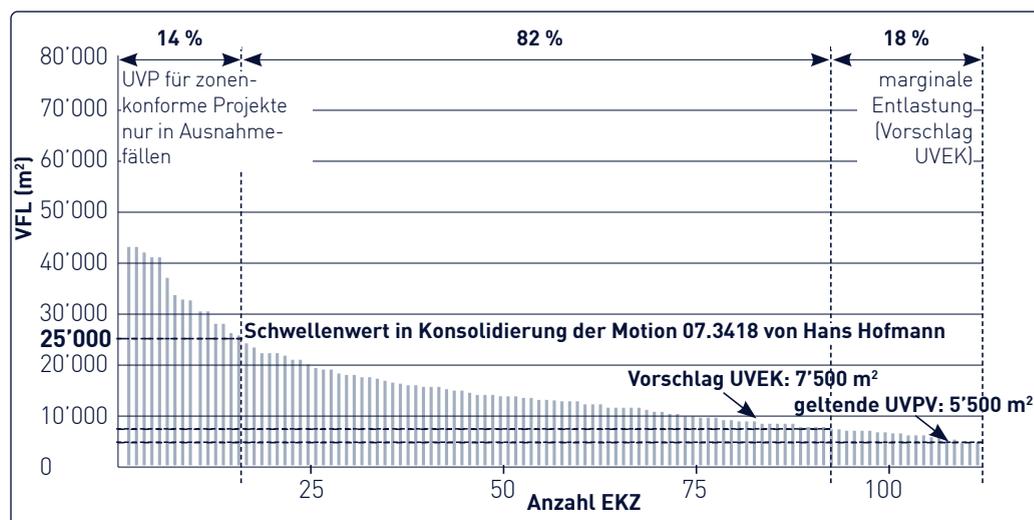
Für die Wirtschaft sind solche materiellen Änderungen wichtig, aber sie gehen nicht weit genug. Einerseits müssten dringend die Regelungen bei grossen Infrastrukturvorhaben von nationaler Bedeutung in

verbände zum trimodalen Containerterminal Gateway Basel Nord würden demokratisch gefällte Entscheide der

«Beschwerdeberechtigte Organisationen übernehmen gleichsam als Private die Rolle von Behörden.»

Basler Stimmbevölkerung übersteuern und die angestrebte Verkehrsverlagerung auf die Bahn im Güterverkehr in Frage stellen. Und die Verhinderung eines regionalen 5G-Netzes schwächt die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts. Andererseits sollte das Verbandsbeschwerderecht dann ausgeschlossen

Schwellenwerte müssen erhöht werden²⁾



den Bereichen Verkehr, Energie und Kommunikation angepasst werden. So können funktional sinnvolle Projekte wie die Nutzung des Pannenstreifens als zusätzliche Fahrspur auf der Achse Basel-Augst nicht zeitnah realisiert werden, weil Einsprachen der Verbände hängig sind. Die in der Folge anfallenden Staukosten sind nicht nachhaltig. Die drohenden Einsprachen der Naturschutz-

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. Stand heute ermöglicht das Recht in der aktuellen Form immer noch, dass Umweltorganisationen bei Projekten, die

²⁾ Heute werden sämtliche geplanten Einkaufszentren mit über 5000 m² Verkaufsfläche einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt. Beim Vorschlag vom UVEK würden nur 18 Prozent der Einkaufszentren aus der UVP-Pflicht entlassen. Die Wirtschaft fordert eine klare Erhöhung der Schwellenwerte, wie sie mit der Motion Hofmann vorgesehen ist.

der Bewilligung durch das Volk oder ein Parlament unterstehen, zweimal direkt eingreifen können: einmal im Rahmen der politischen Debatte und danach nochmals auf dem Rechtsweg.

Unzulängliche Interessensabwägung

Aus Sicht der Wirtschaft stört beim Verbandsbeschwerderecht auch die unzulänglich ausgewogene Interessensabwägung zwischen umweltpolitischen und wirtschaftlichen Anliegen. Der Umweltschutz ist zwischenzeitlich ein breit verankertes Bedürfnis in der Gesellschaft und längst auch in der Wirtschaft. Die Umweltschutzgesetzgebung ist weit ausgebaut und greift auch ohne Verbandsbeschwerderecht. Das Instrument in der heutigen Form hatte seine Berechtigung, als dies vor Jahrzehnten noch nicht der Fall war. Der wirtschaftliche Nutzen sollte besser in die Beurteilung von Projekten einbezogen werden. Die heutige überschüssende und teils doktrinaire Nutzung des Verbandsbeschwerderechts zur Verzögerung und Verhinderung von Investitionsprojekten verunmöglicht eine solche Interessensabwägung.

«Das Verbandsbeschwerderecht hat sich zu einem ernsthaften Bremsklotz entwickelt.»

Ökologisch ineffizient

Gemäss einer Studie von Avenir Suisse ist die heutige Ausgestaltung des Verbandsbeschwerderechts sowohl volkswirtschaftlich als auch ökologisch ineffizient und kontraproduktiv. Die volkswirtschaftlichen Kosten von Bauprojektverzögerungen und -verhinderungen gehen weit über die Planungs- und Projektierungskosten hinaus. Eine Nichtrealisierung oder Verzögerungen verursachen Opportunitätsverluste, die nicht beziffert werden können,



nen, aber mitberücksichtigt werden müssen, wenn der volkswirtschaftliche Schaden durch die Blockadepolitik gewisser Umweltverbände beurteilt wird. Hierzu gehören insbesondere die «Entmutigungskosten», welche die langwierigen und durch Beschwerden unsicher gemachten Projektverfahren verursachen.

Falsche Anreize

Das geltende Verbandsbeschwerderecht setzt überdies in vielen Fällen falsche und zum Teil gar umweltschädigende Anreize. Oft verhindert es nämlich 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 Verbandsbeschwerde – zum Beispiel zwecks Senkung der Anzahl Parkplätze – eingelegt wird. Ökologisch sinnvolle Sanierungen werden dann einfach unterlassen.

Fazit

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 in dieser Hinsicht zu einem ernsthaften Bremsklotz entwickelt und muss weiter verwentlicht werden. Der breite und frühe Einbezug verschiedener Stakeholder bei der Planung von Projekten drängt sich auf.

Martin Dätwyler

stiess 2002 als Leiter des Geschäftsbereichs Verkehr, Energie und Raumentwicklung zur Handelskammer beider Basel (HKBB). Zuvor bekleidete er eine leitende Position beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Ab 2011 leitete er die Abteilung Standortpolitik und war stellvertretender Direktor. Seit April 2018 ist er Direktor der Handelskammer beider Basel.

Irrungen und Wirrungen um das Umweltverbandsbeschwerderecht



Dr. iur. Christoph Mettler, Advokat
ADVOTECH ADVOKATEN
mettler@advotech.ch

Bei der Anwendung des Verbandsbeschwerderechts im konkreten Fall verkennen die Beteiligten oftmals sowohl das Wesen der Verbandsbeschwerde als auch die sich daraus ergebende Rolle der Umweltverbände, was vielfach zu (vermeidbaren) Irritationen führt. Ein Versuch der Klarstellung und ein Lösungsvorschlag.

1. Irrtum der Projektverantwortlichen: Demokratische Legitimierung schützt vor Verbandsbeschwerde

2014 wird im Kanton Schwyz ein Ausführungsprojekt für die «Neue Axenstrasse» aufgelegt. Diese wichtige Verbindungsstrasse zwischen den Kantonen Schwyz, Uri und dem Tessin muss immer wieder wegen Felsstürzen oder Murgängen tage- und vereinzelt gar wochenlang gesperrt werden, mit den erwartbaren negativen Auswirkungen für die regionale Wirtschaft, die Pendler, den Tourismus und die vom unvermeidlichen Ausweichverkehr belasteten Gemeinden. Im Jahr 2016 lehnt die Schwyzer Stimmbevölkerung eine von Umweltverbänden lancierte Initiative zur Verhinderung dieses Projekts mit 62,8 Prozent der Stimmen ab. Gleichwohl ist das Projekt aufgrund von Beschwerden derselben Umweltverbände bis heute nicht realisiert.

Aufgrund dieser Blockierung eines demokratisch legitimierten Projekts ist es auf den ersten Blick nachvollziehbar, dass im Schwyzer Kantonsparlament im Jahr 2019 Stimmen laut wurden, welche die Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts auf Projekte von nicht nationalem Interesse verlangen.

Ist das die Lösung? Wohl kaum. Denn zunächst ist daran zu erinnern, dass sich 2008 nicht nur 66 Prozent der Schweizer Bevölkerung, sondern auch das Schwyzer Stimmvolk mit 57,6 Prozent Stimmenanteil deutlich für die Beibehaltung des Verbandsbeschwerderechts ausgesprochen haben. Betreffend demokratische Legitimation besteht zwischen dem Axenstrassen-Projekt und dem Verbandsbeschwer-

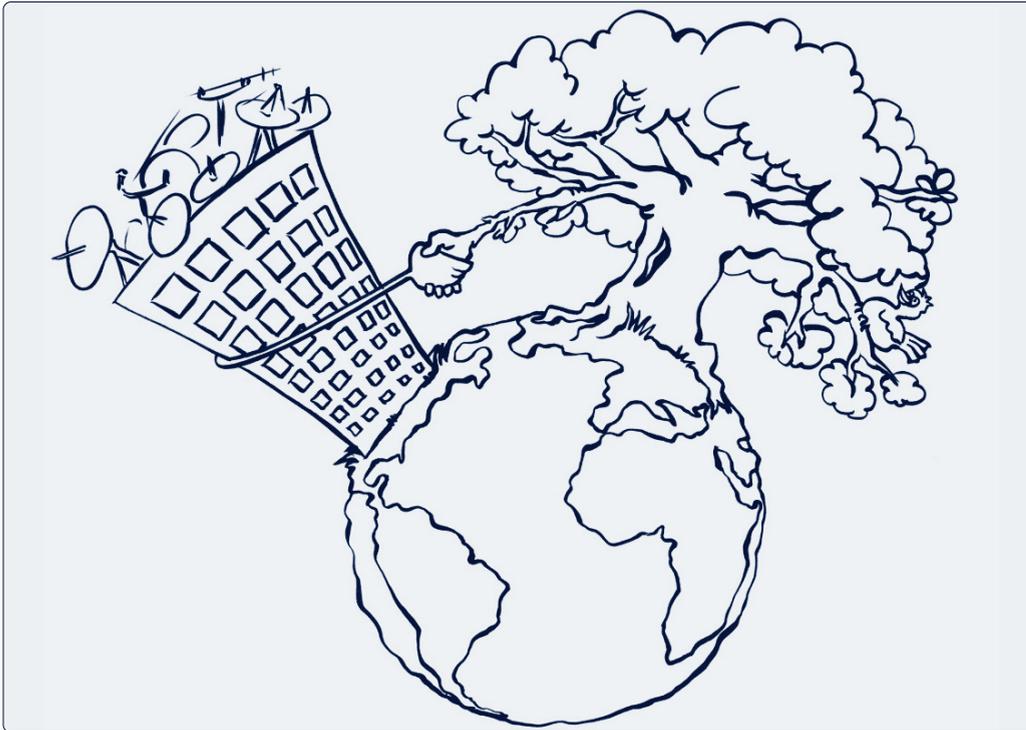
«Bei kollidierenden Interessen muss die Vollzugsbehörde ehrliche Vermittlerin sein.»

derecht mithin eine Pattsituation. Ferner würde die geforderte Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts zum wenig überzeugenden Resultat führen, dass dieses Korrektiv gerade bei Bauvorhaben mit grossen Auswirkungen auf Raum und Umwelt wegfiel. Zu Recht wird die Motion im Schwyzer Kantonsparlament letztlich zwar für nicht erheblich erklärt. Der Regierungsrat lässt es sich aber nicht nehmen, die involvierten Amtsstellen und Gerichte hinsichtlich der beförderlichen Vorantreibung entsprechender Bewilligungsverfahren zu einer höheren Sensibilisierung anzuhalten.

Auf welchem anderen Weg können nun aber solche Pattsituationen zwischen Nutzung und Bewahrung verhindert, gemildert oder gar gelöst werden? Hierzu ist es unerlässlich, sich den Zweck des Verbandsbeschwerderechts und der verfahrensrechtlichen Rolle seiner Träger zu vergegenwärtigen.

2. Irrtum der Umweltverbände: Sie sind nicht betroffene Parteien, sondern Vollzugshelfer

Das Umweltschutzrecht operiert vielfach mit Finalnormen, das heisst, das Gesetz macht eine Aussage bezüglich des Ziels (zum Beispiel möglichst geringe Beeinträchtigung der Umwelt), definiert aber nicht, wie dieses Ziel im Einzelfall zu erreichen ist. Dies eröffnet der Vollzugsbehörde oftmals einen (grossen) Ermessensspielraum in der Anwendung des Gesetzes, den diese – als neutrale Hüterin des Gemeinwohls – mit der grösstmöglichen Objektivität auszuüben hat. Bei kollidierenden Interessen muss die Vollzugsbehörde ehrliche Vermittlerin sein und darf nicht zur Partei werden. Vielfach ist der Staat jedoch zugleich Vermittler, Interessent (etwa wenn er eine Firma als Steuerzahlerin und Arbeitgeberin anziehen will) oder gar Partei (beispielsweise im Falle von Infrastrukturprojekten). So kann es denn, vor allem, wenn es um die Wahrung kollektiver Interessen wie Umweltschutz geht, zu einer Schiefelage kommen, da zwar durchaus eine gesellschaftliche Betroffenheit gegeben ist, jedoch nicht eine individuelle, welche unabdingbare Beschwerdevoraussetzung ist. Diese Lücke versucht das Verbandsbeschwerderecht zu schliessen. Der Staat bleibt zwar auch beim Vollzug des Umweltrechts wichtigster Akteur, aber die beschwerdeberechtigten Verbände sollen



kooperativ in die Verwirklichung des Gemeinwohls miteinbezogen werden. Das Beschwerderecht auferlegt den Verbänden im Ergebnis eine gewisse (Mit-)Verantwortung für die Anwendung des Gesetzes. Sie sind Vollzugshelfer und müssen daher zwangsläufig in enger Kooperation mit den Vollzugsbehörden zusammenarbeiten. Genau dieser Rolle und Verantwortung werden nun aber Verbände nicht gerecht, wenn sie sich zu «Hüter der nackten Gesetze im eiskalten Wind der Deregulierung» erklären und sich auch gegenüber der Vollzugsbehörde in Totalopposition begeben.

3. Lösung: Am beförderlichsten wird die Umwelt durch Kooperation geschützt

Gerade bei Projekten in den Spannungsfeldern Umweltschutz und Schutz der Bevölkerung sowie Umweltschutz, Klima-

schutz und Energiesicherheit ist es unerlässlich, dass sich die Verbände – und im Beschwerdefall auch die erkennenden Gerichte – dieser Rolle und Verantwortung bewusst sind. Als Vollzugshelfer sind auch die Verbände an die Grundsätze des staat-

«Als Vollzugshelfer sind auch die Verbände an die Grundsätze staatlichen Handelns gebunden.»

lichen Handelns gebunden. Da ihr Verhalten entsprechend vertrauensbildend wirken kann, genügt es für die Beschwerdeberechtigung nicht, am erstinstanzlichen Verfahren teilgenommen zu haben. Vielmehr müssen die beschwerdeweise

geltend gemachten Rechtsverletzungen auch bereits in diesem erstinstanzlichen Verfahren moniert worden sein.

Um Doppelspurigkeiten und damit Verzögerungen im erstinstanzlichen Vollzug zu vermeiden, sind schliesslich die Kompetenzen der staatlichen Behörde und der Umweltverbände klar(er) zu regeln beziehungsweise voneinander abzugrenzen. Wie dies bereits im Rahmen der USG-Teilrevision 2002 vorgeschlagen wurde, könnten etwa Vereinbarungen zwischen dem Projektverantwortlichen und Umweltverbänden als behördenverbindlich erklärt werden.

4. Fazit

Wie auch immer die Regelung in der Zukunft ausfallen mag: Wichtig ist, dass beide Seiten die Rolle der beschwerdeberechtigten Verbände beim Vollzug des Umweltrechts akzeptieren. Denn nur auf diesem Weg kann erreicht werden, was mit dem Verbandsbeschwerderecht bezweckt wird, nämlich kooperativer Umweltschutz.

Dr. iur. Christoph Mettler
ist Partner bei ADVOTECH ADVOKATEN. Er ist als selbständiger Rechtsanwalt beratend und forensisch tätig und hat sich im Bereich des Umwelt-, Gesundheit- und Sicherheits- (EHS) sowie des Energie- und Immobilienrechts spezialisiert. Er unterstützt seine Mandanten bei der Arealentwicklung insbesondere von Industriebrachen und bei der Ausarbeitung komplexer Infrastruktur- und Werkverträge. Weiter ist er Mitglied der Energie- und Umweltschutzkommission der Handelskammer beider Basel, Vorstandsmitglied des Anwaltsverbandes Basel-Landschaft und Autor zahlreicher Fachpublikationen.

Auswirkungen und Einschränkungen

Einfluss auf konkrete Projekte und Investitionen

Verbände

Auf dieser Archivwebsite (abgeschlossen 2008) dokumentieren die wichtigsten einspracheberechtigten Verbände einige Projekte, die durch die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts massgebend beeinflusst, verbessert oder gar verhindert werden konnten. Mit dem Aletschgebiet, der Region Lavaux und den Bolle di Magadino werden drei von den Verbänden als «Ikonen» bezeichnete Projekte dokumentiert. Aber auch das langjährige Seilziehen um den Neubau des Hardturmstadions mit Einkaufszentrum (s. auch S. 3) oder die Linienführung der Bahn 2000 sind aufgelistet.

www.verbandsbeschwerderecht.ch

Region Nordwestschweiz

Die Website des World Wildlife Fund WWF Region Basel vermittelt im Abschnitt «Geschichte» einen Überblick über Projekte, die von der Mitsprache dieser und anderer natur- und umweltbezogener Organisationen beeinflusst worden sind. Auf dieser Liste finden sich unter anderem kurze Einträge zu Themen wie «Der Bäumlhof bleibt grün» (1982), «Amphibienlaichgebiet Ziegelei Allschwil» (1996) oder «Landhof als Grünraum» (2006 – 2010).

<https://www.wwf-bs.ch/wwf-region-basel/ueber-uns/geschichte>

Einschränkungen bei kleineren Projekten

(Parlamentarische Initiative Bregy, Mai 2019)

Im Herbst 2020 haben sich die Umweltschutzkommissionen von National- und Ständerat für einen Vorstoss von Nationalrat Philipp Matthias Bregy (CVP/VS) zugunsten einer Lockerung des Verbandsbeschwerderechts ausgesprochen. Nun soll das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) dahingehend geändert werden, dass «das Verbandsbeschwerderecht gemäss Artikel 12ff. NHG – im Sinne der Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) – bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone eingeschränkt wird.» Damit soll verhindert werden, dass sich bei kleineren Projekten Privatpersonen oder Familien mit professionellen Organisationen konfrontiert sehen. Dabei geht es vor allem um Einsprachen gegenüber dem Neubau von Erst- und Zweitwohnungen in Berggebieten, bei denen das Verbandsbeschwerderecht im heutigen Umfang eingeschränkt werden soll. Zurzeit sind die Arbeiten an einem entsprechenden Gesetzesentwurf im Gang.

Fotos/Bilder: Seite 3: ZVG von HRS Real Estate AG, Siewerdstrasse 8, 8050 Zürich; Seite 4-5: Quelle u.a.: «Beschwerliches Verbandsbeschwerderecht» von [economiesuisse](https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/dossier_pdf/dosspol_VBR-Initiative_20080922.pdf), https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/dossier_pdf/dosspol_VBR-Initiative_20080922.pdf; Foto Seite 5: Antonio Alonso Perez; Seite 7: www.Live-Karikaturen.ch, CC BY-SA 4.0;

IMPRESSUM Nummer 2/2021, erscheint viermal jährlich.

HERAUSGEBER: Handelskammer beider Basel (info@hkbb.ch), Advokatenkammer Basel, Basellandschaftlicher Anwaltsverband (maier@svwam.ch)
grosszügig unterstützt von der Jubiläumstiftung La Roche & Co

REDAKTION: Dr. Philip R. Baumann, lic. iur. Roman Felix, Dr. iur. Alexander Filli, lic. phil. | Jasmin Fürstenberger, MLaw Andrea Tarnutzer-Münch, lic. phil. | Roger Thiriet

LAYOUT: Elmar Wozilka, Handelskammer beider Basel, Druck: bc medien ag, Münchenstein

ADRESSE: «tribune», St. Jakobs-Strasse 25, Postfach, 4010 Basel, Telefon: +41 61 270 60 55, Telefax: +41 61 270 60 05, E-mail: info@hkbb.ch

«tribune» ist eine offizielle Publikation der herausgebenden Organisationen für deren Mitglieder.

Der Abonnementspreis ist im Mitgliederbeitrag inbegriffen. Für Nichtmitglieder kostet das Jahresabonnement CHF 20.–.

