

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der
Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!“**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Berclaz, Philippe
Bernath, Magdalena
Freymond, Nicolas
Hirter, Hans
Mosimann, Andrea

Bevorzugte Zitierweise

Berclaz, Philippe; Bernath, Magdalena; Freymond, Nicolas; Hirter, Hans; Mosimann, Andrea 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!“*, 2004 – 2008. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 28.05.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Infrastruktur und Lebensraum	1
Raumplanung und Wohnungswesen	1
Raumplanung	1
Umweltschutz	1
Allgemeiner Umweltschutz	1
Parteien, Verbände und Interessengruppen	5
Verbände	5
Natur und Umwelt	5

Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
OFEV	Office fédéral de l'environnement
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats

Allgemeine Chronik

Infrastruktur und Lebensraum

Raumplanung und Wohnungswesen

Raumplanung

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 20.12.2007
NICOLAS FREYMOND

Début juin, le Conseil fédéral a **adopté son message concernant l'initiative populaire du PRD zurichois** «Droit de recours des organisations: Assez d'obstructionnisme – Plus de croissance pour la Suisse!». S'il reconnaît que ce droit de recours permet l'application correcte et uniforme du droit de l'environnement sur l'ensemble du territoire national, le collège gouvernemental a toutefois estimé que les organisations de protection de l'environnement ont, à maintes reprises, tenté d'endosser le rôle des pouvoirs publics. De plus, elles ont parfois usé de leur droit pour contester des décisions démocratiques, émanant soit du peuple, soit d'un parlement. Pour ces deux raisons, le **Conseil fédéral a accepté l'initiative**, la jugeant complémentaire aux améliorations décidées par l'Assemblée fédérale l'année précédente lors de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Hofmann (udc, ZH; Iv.pa. 02.436). Lors de la session d'hiver, le Conseil des Etats a d'abord débattu d'une proposition Frick (pdc, SZ) visant au renvoi du projet à la Commission des affaires juridiques (CAJ-CE) afin que celle-ci présente un contre-projet indirect d'ici à l'été 2008. Il souhaitait que la commission traite l'épineuse question du rapport entre démocratie directe et droit de recours. Les partisans du contre-projet ont notamment critiqué les formulations imprécises de l'initiative, susceptibles d'interprétations multiples et aux conséquences incertaines. Ils ont en outre souligné que l'initiative empiétait sur le droit public, le droit administratif et les règles de procédure des cantons. Les opposants à l'initiative et au contre-projet ont pour leur part dénoncé une limitation supplémentaire du droit de recours des organisations. La Chambre haute a rejeté la proposition de renvoi par 22 voix contre 21 et, par 23 voix contre 9, elle a **refusé l'initiative et la proposition du Conseil fédéral de l'accepter**.¹

Umweltschutz

Allgemeiner Umweltschutz

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 17.11.2004
PHILIPPE BERCLAZ

Le blocage de la construction du nouveau stade du Hardturm par l'ATE a été à l'origine d'une initiative populaire fédérale issue du PRD zurichois. Soutenu par 13 sections cantonales du PRD (Sections de Zurich, Bâle-Ville, Genève, Vaud, Valais, Fribourg, Grisons, Nidwald, Uri, Saint-Gall, Thurgovie, Zoug et Tessin), l'initiative «Droit de recours des associations: assez d'obstructionnisme, davantage de croissance pour la Suisse» vise à **réduire le droit de recours des associations environnementales**. Elle veut l'interdire lors des projets de construction qui ont reçu l'aval d'un organe législatif ou du peuple suite à une votation, cela aussi bien au niveau fédéral, cantonal ou communal. L'initiative a le soutien du PRD Suisse. La mise en suspend d'un centre commercial en Argovie a poussé la section radicale à agir au Grand Conseil. Celui-ci lui a donné raison en acceptant une initiative parlementaire cantonale visant à **limiter le droit de recours cantonal** (Kt.Iv. 04.310). Le texte demande aux Chambres fédérales de modifier la loi afin de permettre dans certains cas d'exclure les associations du droit de recours. Cette initiative veut aussi rendre la procédure de recours plus compliquée.²

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 01.12.2004
PHILIPPE BERCLAZ

L'utilisation et la raison d'être du droit de recours par les associations environnementales ont à nouveau été attaquées durant l'année sous revue par les milieux économiques et les partis de droite. Le blocage de trois projets d'envergure – la rénovation du stade du Hardturm, l'implantation d'une usine chimique à Galmiz (FR) et la construction d'un centre commercial en Argovie – a mis le feu aux poudres. Les milieux économiques, par la voix d'Avenir Suisse, ont reproché aux associations environnementales de freiner la croissance économique par un **«usage immodéré» du droit de recours**. Ils s'en sont pris en particulier à l'ATE (Association Transports et Environnement) et à ses recours contre le Hardturm et Galmiz. Ils l'ont accusée de les déposer afin d'en monnayer les retraits. Afin de clarifier l'utilisation du droit de recours et le cas litigieux du Hardturm, divers actes parlementaires ont été déposés. Répondant à leurs détracteurs, onze associations environnementales ont plaidé pour le maintien de leur droit de recours contre les projets de construction, mais elles ont accepté de le

préciser. L'ATE a également réfuté les accusations de marchandage. A cet effet, une fiduciaire a vérifié les comptes des sections cantonales. L'association a tenu à préciser que seuls ses frais judiciaires sont défrayés par les promoteurs. Au niveau parlementaire, le Conseil fédéral a proposé de rejeter une motion Giezendanner (udc, AG) (Mo. 04.3456), cosignée par 80 députés UDC, PDC et PRD, voulant lui ôter son droit de recours en tant qu'organisation écologiste. Selon le motionnaire, l'association ne répond plus aux critères fixés dans la loi, car elle exerce une activité lucrative (vente de billets de train et de voyages).³

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 11.05.2006
MAGDALENA BERNATH

Im Mai reichte die FDP Zürich ihre eidgenössische **Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!»** ein. Das Begehren verlangt, dass Umweltverbände keine Beschwerde mehr erheben können gegen Projekte, die bei Volks- oder Parlamentsabstimmungen auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene gutgeheissen worden waren. 16 Umweltverbände wehrten sich gegen den Vorwurf des Missbrauchs des Beschwerderechts. So hätten 2005 in 78 Prozent von 244 Verfahren Korrekturen zugunsten der Natur vorgenommen werden müssen. Im September gab der Bundesrat bekannt, er lehne die Volksinitiative ab und setze auf die Revision des Verbandsbeschwerderechts im Parlament.⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 08.06.2007
ANDREA MOSIMANN

Im Herbst 2006 hatte der Bundesrat bekannt gegeben, dass er die **Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit den Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz“** ablehne. Er unterstützte damals die Gesetzesrevision, mit der das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung gestrafft wurde, um möglichen Missbräuchen entgegenzuwirken. Die entsprechende Vorlage des Parlaments wurde mit geringfügigen Änderungen bereinigt. Gleichwohl stiess der Bundesrat im Berichtsjahr seinen Entscheid um, und empfahl die Initiative zur Annahme. Seinen Entscheid begründete er damit, dass ihm die beschlossene Gesetzesrevision zu wenig weit gehe. Umweltorganisationen sollten seiner Ansicht nach nicht berechtigt sein, durch Parlament und Volk legitimierte Projekte gerichtlich anzufechten. Diese Kehrtwende der Landesregierung wurde von den Umweltverbänden scharf kritisiert.⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 20.12.2007
ANDREA MOSIMANN

Der **Ständerat beschloss** in der Wintersession die **Initiative "Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz" zur Ablehnung zu empfehlen**. Er bemängelte insbesondere die unklare Formulierung des Initiativtextes und den Eingriff in kantonales Verfahrensrecht. Mit 22 zu 21 Stimmen verwarf die kleine Kammer einen Antrag von Frick (cvp, SZ), der die Vorlage an die Rechtskommission zurückweisen und diese mit der Prüfung eines indirekten Gegenvorschlags beauftragen wollte. Mit allfälligen Gesetzesänderungen sollte das Spannungsfeld zwischen demokratisch gefällten Entscheiden und Verbänden, die diese Entscheide in Frage stellten, geklärt werden. Fricks Antrag umfasste neben Verfahrensfragen auch materielle Änderungen des Umweltrechts, wie beispielsweise eine verbesserte Koordination von Raumplanungs- und Umweltschutzinteressen.⁶

ANDERES
DATUM: 20.03.2008
NICOLAS FREYMOND

À la suite du Conseil des Etats l'année précédente, le Conseil national s'est saisi du message du Conseil fédéral concernant **l'initiative populaire «Droit de recours des organisations: Assez d'obstructionnisme – Plus de croissance pour la Suisse!»**. Au terme d'un débat long et passionné, la chambre du peuple s'est ralliée de justesse à celle des cantons en recommandant, par 88 voix contre 84 et 12 abstentions, le rejet de l'initiative sans contre-projet. La majorité, issue des rangs socialistes, écologistes et PDC-PEV, a jugé que les précisions apportées par le parlement lors de la révision du droit de recours de 2006 avaient permis d'éliminer les risques d'abus. Elle a par conséquent estimé que les restrictions proposées par les initiants étaient excessives, au point de mettre en péril l'application du droit de l'environnement. À l'inverse, les groupes PRD et UDC, quasi unanimes, ont vainement plaidé pour l'immunisation des décisions parlementaires et populaires contre le droit de recours. En votation finale, les chambres ont confirmé leur décision, respectivement par 94 voix contre 90 et 10 abstentions et par 30 voix contre 9 et 3 abstentions.⁷

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 09.05.2008
NICOLAS FREYMOND

À l'issue des délibérations parlementaires et après plusieurs semaines de tractations au sein du PRD, le comité d'initiative, présidé par la conseillère nationale Doris Fiala (prd, ZH) a décidé de maintenir son texte. Le Conseil fédéral ayant fixé la date du scrutin au 30 novembre, la **campagne** a débuté dès la rentrée de septembre et s'est principalement déroulée sur deux fronts. En effet, l'initiative n'a pas seulement opposé le camp réunissant socialistes, écologistes et démocrates-chrétiens, privilégiant l'environnement, à la droite radicale-libérale et UDC, plaidant pour la primauté de l'économie. Si elle devait permettre au PRD de se poser comme «le parti de l'économie», elle a également, voire surtout, causé sa division.⁸

ANDERES
DATUM: 09.10.2008
NICOLAS FREYMOND

Du côté des **partisans** de l'initiative, on a retrouvé les alliés habituels sur les enjeux économiques, à savoir le PRD, l'UDC, le PLS, l'UDF, le PBD, ainsi que Economiesuisse et l'USAM. Les partisans ont considéré que le droit de recours ralentit les projets de construction et accroît leur coût, quand il ne les fait pas échouer. Des équipements et infrastructures essentielles au développement économique des régions et du pays sont ainsi sous la menace constante du droit de recours. En ce sens, il constitue un obstacle à la croissance économique. De plus, estimant que le droit de recours place les associations au dessus du parlement et du peuple, puisqu'il leur permet de contester les décisions de ceux-ci en justice, les partisans de l'initiative ont jugé qu'il leur confère un pouvoir excessif, incompatible avec la tradition démocratique suisse.⁹

ANDERES
DATUM: 30.10.2008
NICOLAS FREYMOND

La campagne a également été marquée par la **mobilisation de la corporation quasi unanime des professeurs de droit public contre l'initiative**. Quarante-cinq d'entre eux ont en effet signé une prise de position commune, diffusée par voie de presse, appelant à rejeter l'initiative au nom de l'Etat de droit. Les signataires ont souligné que, dans un Etat de droit, le peuple et les législatifs sont tenus de respecter le droit. Ils ont par conséquent jugé «inadmissible» que des décisions communales ou cantonales soient soustraites au contrôle judiciaire de leur conformité au droit supérieur, qu'il soit cantonal ou fédéral. Les juristes ont en outre pesé dans la campagne à travers la publication des résultats d'une étude commandée par l'OFEV au Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives de l'Université de Genève (CETEL). Selon cette étude, les associations écologistes ont obtenu gain de cause dans 61,2% des cas traités par le Tribunal fédéral entre 1996 et 2007. Plus précisément, les associations ont un taux de succès de 53,7% lorsqu'elles font recours et de 76,9% lorsqu'elles sont assignées en justice par des tiers. Outre ce taux de succès, jugé élevé par l'OFEV, l'étude a mis à mal la thèse des initiants d'un abus du droit de recours par les associations. En moyenne annuelle, la fréquence à laquelle les juges de Mon Repos doivent trancher de telles affaires est en effet de 10,1 recours par an, dont 6,8 interjetés par les associations, soit une proportion extrêmement faible de l'activité du Tribunal fédéral.¹⁰

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 04.11.2008
NICOLAS FREYMOND

La campagne a été marquée dès son démarrage par la **division du PRD**. Déjà lors des débats aux chambres, plusieurs élus radicaux s'étaient distanciés du parti, estimant l'initiative excessive et contraire à l'Etat de droit. Fer de lance du comité d'initiative, la conseillère nationale Doris Fiala (prd, ZH) a d'ailleurs vertement critiqué les quatre radicaux qui s'étaient abstenus lors du premier vote à la chambre basse, les jugeant responsables de l'échec au parlement. Signe des vives tensions internes au parti, la direction a décidé que l'assemblée des délégués voterait à bulletin secret pour déterminer le mot d'ordre du parti, de sorte à protéger les minoritaires. À l'issue du vote, les délégués ont décidé de soutenir l'initiative par 142 voix contre 57 et 17 abstentions. Loin de se résigner, les minoritaires, soit dix parlementaires fédéraux, des anciens conseillers aux Etats et la section genevoise du PRD ont mené une campagne très active. Les parlementaires, anciens et actuels, qui se sont engagés contre l'initiative étaient Christine Egerszegi (AG), Erika Forster (SG), Kurt Fluri (SO), Rolf Büttiker (SO), Dick Marti (TI), Olivier Français (VD), Hugues Hiltbold (GE), Corina Eichenberger (AG), Christa Markwalder (BE), Peter Malama (BS), Thomas Pfisterer (AG), Thierry Béguin (NE), Gilles Petitpierre (GE) et René Rhinow (BS).¹¹

Le camp des **opposants** était quant à lui constitué d'un comité de gauche (PS, Verts, PdT) et d'un comité du centre (PDC, PCS, PEV, Verts libéraux), ainsi que des organisations de protection de l'environnement (ATE, Greenpeace, WWF, Pro Natura, Initiative des Alpes, etc.), de Travailsuisse et de l'USS. Il a fait valoir que le droit de recours des associations permettait de faire respecter le droit de l'environnement. Il a également souligné que le droit de recours exercé contre une décision d'un organe de l'Etat était une composante essentielle de l'Etat de droit, puisqu'il garantit que personne, pas même les titulaires du pouvoir politique, n'est au-dessus de la loi. Les organisations écologistes ont par ailleurs balayé le reproche des initiants selon lequel les recours ne visaient qu'à faire obstacle aux projets afin de négocier des concessions ou, pire, des dédommagements financiers. Elles ont en effet publié une synthèse chiffrée de leurs activités judiciaires au cours de l'année 2007 dont il ressort que les associations ont obtenu partiellement ou totalement gain de cause dans plus de 70% des cas où elles ont déposé un recours et n'ont perdu que dans 16% des cas. Les opposants en ont tiré l'argument de la légitimité du droit de recours et de son usage raisonnable par les associations, rejetant l'accusation d'obstruction sur les particuliers.¹²

En votation, l'**initiative populaire «Droit de recours des organisations: Assez d'obstructionnisme – Plus de croissance pour la Suisse!»** a été rejetée par 66% des citoyennes et citoyens et par tous les cantons. Le taux de participation s'est élevé à 47,2%. Le rejet a été particulièrement net en Suisse romande (à l'exception du Valais) et dans les cantons de Berne et Bâle-Ville. Il est intéressant de souligner que même dans le canton de Zurich, où l'initiative est pourtant née, elle a été balayée par 61,8% des votants.

Votation du 30 novembre 2008

Participation : 47,2%; Oui : 773 467 (34,0%) / cantons : 0; Non : 1 501 766 (66,0%) / cantons : 20 6/2

Mots d'ordre :

- Oui : PRD (4*), UDC, PLS, UDF et PBD ; USAM, Economiesuisse.
- Non : PDC (3*), PCS, PS, Verts, PEV, PdT, Verts libéraux ; USS, Travail suisse, ATE, WWF, Greenpeace, Pro Natura.

* Recommandations différentes des partis cantonaux¹³

Selon l'**analyse VOX**, ce vote a montré un net fossé entre la gauche et la droite, le comportement des votants coïncidant avec les recommandations des partis auxquels ils s'identifient. Demi surprise, les sympathisants de l'UDC ont plus fortement soutenu l'initiative que les sympathisants du PRD (60 contre 53%). Moins surprenant, l'importance accordée à l'environnement par rapport à la croissance économique a coïncidé avec le comportement à l'urne. Mais le résultat le plus troublant de l'analyse VOX concerne le degré de compréhension de l'objet soumis à votation. Seul un tiers des sondés a pu se rappeler qu'il s'agissait d'une restriction du droit de recours des organisations. Plus remarquable encore, un tenant du «oui» sur cinq était apparemment hostile à cet objet (d'après les motifs invoqués). Ce phénomène a également été observé dans le camp adverse pour 9% des tenants du «non», de telle sorte que l'analyse a conclu que «l'effet des faux-votants» était quasi nul. Concernant les arguments mentionnés par les sondés pour justifier leur vote, les partisans de l'initiative ont principalement invoqués les usages abusifs du droit de recours par les organisations de protection de l'environnement. Cependant, une majorité des sondés, indépendamment de leur vote en faveur ou contre l'initiative, a estimé non seulement que le droit de recours des organisations avait fait ses preuves mais également que les organisations devaient pouvoir porter plainte en cas de violation des lois en vigueur.¹⁴

Parteien, Verbände und Interessengruppen

Verbände

Natur und Umwelt

ANDERES
DATUM: 14.09.2006
HANS HIRTER

Die FDP des Kantons Zürich reichte ihre nationale Volksinitiative für eine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts ein. Dieser Vorstoss richtet sich in erster Linie gegen den **Verkehrs-Club der Schweiz** (VCS), dem von bürgerlichen Politikern insbesondere in Zürich die Verhinderung von wirtschaftlich wichtigen Grossprojekten wie Einkaufszentren vorgeworfen worden war. Das Parlament verabschiedete im Berichtsjahr die Änderungen der Bestimmungen über das Verbandsbeschwerderecht im Umweltschutz- und im Heimatschutzgesetz. Dabei strich der Nationalrat die von der kleinen Kammer formulierte Vorschrift, dass die Behörden bei der Wertung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorangegangenen Bau- und Planungsbeschlüssen durch Parlamente oder das Volk explizit Rechnung zu tragen haben; es hätte sich dabei um ein zentrales Element der Volksinitiative der Zürcher FDP gehandelt.¹⁵

ANDERES
DATUM: 09.06.2007
HANS HIRTER

Der Bundesrat machte im Berichtsjahr eine Kehrtwende und erklärte, dass er die Volksinitiative der Zürcher FDP für eine **Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts** unterstütze. Der Ständerat folgte ihm allerdings nicht und empfahl in der Wintersession dieses Volksbegehren zur Ablehnung.¹⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 01.12.2008
HANS HIRTER

Das Volk lehnte am 30. November die Volksinitiative der Zürcher FDP für eine **Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts** bei grossen Bauprojekten deutlich ab.¹⁷

1) BO CE, 2007, p. 1197 ss.; FF, 2007, p. 4119 ss.

2) FF, 2004, p. 6255 ss.; NZZ, 22.9.04; QJ, 17.11.04.

3) Presse du 26.4, 7.5 et 18.8.04; LT, 15.5 et 17.7.05; CdT, 17.9.04; AZ, 24.9.04 (Giezendanner); QJ, 16.11.04; Lib., 1.12.04 (Giezendanner).

4) BBl, 2006, S. 5887 f.; Presse vom 12.5., 31.5. und 14.9.06.

5) BBl, 2007, S. 4347 ff.; NZZ, 3.5. und 9.6.07; BaZ und BZ, 9.6.07.

6) AB SR, 2007, S. 1197 ff.

7) FF, 2007, p. 4119 ss.; BO CN, 2008, p. 208 ss., 260 ss., 284 ss et 485 s.; BO CE, 2008, p. 208; FF, 2008, p. 2051 s.

8) Presse du 9.5.08.

9) Presse du 30.6.08; LT, 9.10.08.

10) LT, NZZ et TA, 28.8.08 (prise de position commune); LT et Lib., 31.10.08 (CETEL).

11) Presse du 30.6.08; NZZ, 28.8.08; Lib., 31.10.08; LT, 4.11.08.

12) NZZ et TA, 29.3.08 (organisations); presse du 30.6.08 (PS et PDC); LT, 4.10.08 et NZZ, 8.10.08 (comité de gauche); Lib., 11.11.08 (comité bourgeois).

13) FF, 2009, p. 499 ss.; presse du 1.12.08.

14) Krömler, Oliver / Milic, Thomas / Rousselot, Bianca, Analyse des votations fédérales du 30 novembre 2008, Berne et Zurich 2009.

15) BBl, 2006, S. 5887 f.; Presse vom 12.5., 31.5. und 14.9.06.

16) BBl, 2007, S. 4347 ff.; NZZ, 3.5. und 9.6.07; BaZ und BZ, 9.6.07.

17) FF, 2009, p. 499 ss.; presse du 1.12.08.