

konferenz. Ziffer Ibis, «Weiterführung des bisherigen Risikoausgleichs», lautet: «Bis zum Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes gilt der bisherige Risikoausgleich nach Artikel 105.»

Ziffer II Absatz 1 bleibt unverändert: «Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.»

Wir haben nachher unter Absatz 2 beigefügt: «Es tritt unter Vorbehalt von Absatz 3 am 1. Januar 2012 in Kraft.» Unter Absatz 3 haben wir beigefügt: «Ziffer Ibis» – die Weiterführung des bisherigen Risikoausgleichs – «tritt am 1. Januar 2011 in Kraft.» Damit soll diese Lücke für 2011 geschlossen werden. Dies ist der Antrag der Einigungskonferenz.

Eine kurze Bemerkung hierzu: Der Entscheid ist relativ knapp ausgefallen. Weshalb? Insbesondere die Vertreter des Nationalrates wollten das Inkrafttreten des ergänzten Risikoausgleichs vom vorgängigen Inkrafttreten der Fallpauschalen, der leistungsbezogenen Abgeltung, abhängig machen.

Die Mehrheit hielt dafür, dass die Verbindung mit der Spitalfinanzierungsvorlage legislatorisch nicht mehr notwendig ist. In der Tat haben wir den Risikoausgleich nur mit dem Element des dreitägigen Aufenthaltes ergänzt und auf den Morbiditätsfaktor verzichtet. Auch wenn der Entscheid knapp ausgefallen ist, schlägt Ihnen die Einigungskonferenz vor, an der Fassung des Ständerates festzuhalten. Es wäre nicht verständlich und unverantwortlich, wenn nun die ganze Vorlage nach drei Jahren Kommissionsarbeit nicht genehmigt würde. Das heisst, wir müssten in beiden Fällen neu beginnen. Das kann es nicht sein. Wir müssten jetzt zumindest einmal diese äusserst komplizierte Vorlage abschliessen können.

Namens der Einigungskonferenz lade ich Sie ein, diesem Antrag so zu folgen.

Angenommen – Adopté

07.046

Verbandsbeschwerderecht. Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz! Volksinitiative

Droit de recours des organisations. Assez d'obstructionnisme – Plus de croissance pour la Suisse! Initiative populaire

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 08.06.07 (BBi 2007 4347)

Message du Conseil fédéral 08.06.07 (FF 2007 4119)

Ständerat/Conseil des Etats 20.12.07 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 21.12.07 (Fortsetzung – Suite)

Antrag Frick

Rückweisung an die Kommission

mit dem Auftrag, die Möglichkeiten und den Inhalt eines indirekten Gegenvorschlages zu prüfen und gegebenenfalls Vorschläge auszuarbeiten. Namentlich soll die Prüfung in folgenden Bereichen erfolgen:

1. im Spannungsfeld zwischen demokratisch gefassten Entscheiden auf der einen Seite und Verbänden, welche diese Entscheide infrage stellen, auf der anderen Seite. Hier sind insbesondere zu prüfen:

– eine stärkere Gewichtung der Interessen, die durch einen demokratischen Entscheid zum Ausdruck gebracht werden (z. B. analog Denkmalschutz);

– eine verstärkte Fokussierung auf das Institut der Behördenbeschwerde, vorab bei qualifizierten demokratischen Entscheidungen;

– eine Reduktion der Anfechtungsgegenstände bzw. eine Erhöhung der Schwellenwerte;

– Ausschluss von Beschwerden, wenn Sondernutzungsplanungen und Projekte mit den Nutzungsplänen, die ihnen zugrunde liegen, konform sind;

– Verkürzung der Verfahrensdauern bzw. Festlegen von Bearbeitungsfristen.

2. Normierung der Wirkungseffizienz als zentrales Element der Umweltschutzgesetzgebung.

3. Bestandesgarantie rechtmässiger Bauten und Anlagen und deren angemessene Erweiterung, wo geänderte Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse es verlangen.

4. Konkretisierung der Pflicht der Behörden, alle relevanten Interessen in ihren Entscheiden zu gewichten, indem vor allem Raumplanungs- und Umweltschutzrecht besser koordiniert werden.

Proposition Frick

Renvoi à la commission

avec mandat d'examiner la possibilité d'un contre-projet indirect et, le cas échéant, d'élaborer des propositions. L'examen devra notamment porter sur les points suivants:

1. les situations où des organisations remettent en question des décisions prises démocratiquement, et plus particulièrement les possibilités:

– de donner davantage d'importance aux opinions qui ont été clairement exprimées par une décision démocratique (comme pour la protection des monuments historiques);

– de se concentrer davantage sur le droit de recours des autorités, en premier lieu lorsque les décisions ont été prises démocratiquement;

– de réduire la quantité des recours et d'augmenter les valeurs seuils;

– d'exclure les recours lorsque les plans d'affectation spéciaux et les projets sont conformes aux plans d'affectation qui les sous-tendent;

– de réduire la durée des procédures, notamment en fixant des délais de traitement;

2. l'introduction de normes d'efficacité au centre de la législation sur la protection de l'environnement;

3. la garantie de la situation acquise pour les constructions et les installations érigées légalement et pour leur agrandissement mesuré lorsqu'une modification des conditions de vie ou des circonstances économiques l'exigent;

4. la concrétisation du devoir qu'ont les autorités de tenir compte des intérêts de chacun lorsqu'elles prennent leurs décisions, notamment en assurant une meilleure coordination de la législation sur l'aménagement du territoire et de la législation sur la protection de l'environnement.

Inderkum Hansheiri (CEg, UR), für die Kommission: Im Prozessrecht gibt es einen Grundsatz, die sogenannte Eventualmaxime. Sie besagt, dass gleich zu Beginn alle sogenannten Angriffs- und Verteidigungsmittel auf den Tisch gelegt werden sollen. Da unser Zeitbudget relativ knapp bemessen ist, möchte ich meine Ausführungen so halten, dass Sie dann auch gleich eine Stellungnahme haben zu allen vorhandenen Anträgen, die nicht mit jenen der Mehrheit der Kommission übereinstimmen, also insbesondere auch zum Rückweisungsantrag Frick.

Aufgrund des Bundesrechtes besteht heute in vier Fällen ein Beschwerderecht von Verbänden. Im Vordergrund stehen die Bereiche Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege sowie vor allem Umweltschutz. Anfechtungsobjekt bilden Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden. Zur Verbandsbeschwerde berechtigt sind ideelle Organisationen, welche gesamtschweizerischen Charakter haben und seit mindestens zehn Jahren bestehen.

Die Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht. Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» will einen neuen Artikel in der Bundesverfassung,

und zwar einen Artikel 30a mit folgendem Inhalt: «Das Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten nach den Artikeln 74–79 ist ausgeschlossen bei: a. Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden, die auf Volksabstimmungen in Bund, Kantonen oder Gemeinden beruhen; b. Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden der Parlamente des Bundes, der Kantone oder Gemeinden.»

Die Initiative stellt somit einen Bezug dar zum Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten nach den Artikeln 74 bis 79, wobei mit diesen Artikeln die entsprechenden Artikel der Bundesverfassung gemeint sind, welche sich im vierten Abschnitt, «Umwelt und Raumplanung», befinden und die folgenden Sachüberschriften tragen: «Umweltschutz», Artikel 74; «Raumplanung», Artikel 75; «Wasser», Artikel 76; «Wald», Artikel 77; «Natur- und Heimatschutz», Artikel 78 sowie «Fischerei und Jagd», Artikel 79. Die Initiative beschränkt sich demzufolge nicht auf das Umweltrecht im engeren Sinne, welches im Umweltschutzgesetz und in den darauf beruhenden Verordnungen geregelt ist. Betroffen sind vielmehr sämtliche Beschwerderechte in Umweltangelegenheiten, welche sich eben auf die Artikel 74 bis 79 der Bundesverfassung abstützen.

Sedes materiae für die Zulässigkeit des Verbandsbeschwerderechts sieht heute vor allem Artikel 55 Absatz 1 des Umweltschutzgesetzes und der ihm nachgebildete Artikel 12 des Natur- und Heimatschutzgesetzes massgebend. Danach besteht das Verbandsbeschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen und der Bundesbehörden, und zwar, gemäss Artikel 55 Absatz 1 USG, gegen Verfügungen über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist. Das Verbandsbeschwerderecht besteht also nur gegen Verfügungen, das heisst gegen individuell-konkrete Entscheide von Verwaltungsbehörden, welche in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen sind; ich verweise auf Artikel 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren.

Die Initiative hat nun zum Ziel, dass bei erlassenen Beschlüssen sowie Entscheiden, die entweder vom Volk oder von den entsprechenden Parlamenten auf Stufe Bund, Kantonen und Gemeinden in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten ergehen, kein Verbandsbeschwerderecht besteht. Wie beurteilt nun die Kommission, zumindest die Mehrheit der Kommission, diese Volksinitiative? Sie hat selbstverständlich zunächst die Volksinitiative in formeller Hinsicht geprüft. Da wissen wir, dass gemäss Artikel 139 Absatz 2 der Bundesverfassung eine formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung die Einheit der Form und die Einheit der Materie nicht verletzen und nicht gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechtes verstossen darf, ansonsten sie durch die Bundesversammlung, je nachdem ganz oder teilweise, als ungültig zu erklären wäre. Es ist offensichtlich, dass die Initiative sowohl das Kriterium der Einheit der Form als auch jenes der Einheit der Materie erfüllt und nicht gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechtes verstösst. In der Staatsrechtslehre wird bei der Beurteilung von Volksinitiativen auch die sogenannte faktische Undurchführbarkeit angeführt. Diese kann sich dann ergeben, wenn eine Volksinitiative gegen völkerrechtliche Bestimmungen verstösst, die zwar nicht zwingend, aber doch von grossem materiellem Gehalt sind. Es ist klar, dass hier keine völkerrechtlichen Konflikte zur Diskussion stehen. Die Volksinitiative ist demzufolge in formeller Hinsicht als gültig zu betrachten.

Zur materiellen Beurteilung dieser Volksinitiative: Ich habe bereits darauf hingewiesen, auf welche Bereiche sich die Initiative bezieht. Sie geht recht weit, und vor allem – und das ist das Hauptargument der Mehrheit der Kommission, die beantragt, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen – ist diese Initiative unklar.

Man kommt zunächst nicht darum herum, die Begriffe «Erlasse», «Beschlüsse» und «Entscheide» des Volkes oder der Parlamente zu definieren. Erlasse haben sogenannt generell-abstrakte Regelungen zum Gegenstand. Typische Beispiele dafür sind Gesetze und Verordnungen. Sie enthalten nur in ganz seltenen Fällen individuell-konkrete Anord-

nungen. Ein Beispiel: ein vom Volk oder vom Parlament erlassenes Reglement, durch welches im Rahmen einer Schutzplanung ein Mooregebiet erfasst wird; das wäre ein Fall einer individuell-konkreten Anordnung. «Beschlüsse» und «Entscheide» sind Oberbegriffe von Handlungsformen von Volk und Parlamenten. Typische Beschlüsse und Entscheide sind Verfügungen, d. h. individuelle, an den Einzelnen gerichtete Hoheitsakte, durch die eine Rechtsbeziehung verbindlich geregelt wird. Volk und Parlamente erlassen – wie angesprochen – selten Verfügungen. Eine Ausnahme bilden planungsrechtliche Entscheide, soweit diese individuell-konkrete Anordnungen enthalten. Beispiele: Sondernutzungsplan, Strassenplan.

Die Initiative ist deshalb unklar, weil sie eine enge und eine weitere Auslegung zulässt. Legt man den Initiativtext eng aus, so kommen als unmittelbare Anfechtungsobjekte, welche vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen sind, unmittelbar nur Erlasse, Beschlüsse oder Entscheide infrage, welche entweder vom Volk oder von einem Parlament ergangen sind und die individuell-konkrete Anordnungen enthalten, also als Verfügungen zu qualifizieren sind. Legt man auf der anderen Seite den Initiativtext in einem weiteren Sinne aus, so bilden Anfechtungsobjekte, welche von der Verbandsbeschwerde ausgenommen sind, auch Entscheide von Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden, welche ihrerseits auf demokratischen Beschlüssen des Volkes oder eines Parlamentes beruhen. Die Initiative ist also unklar, und die Schwierigkeiten, die sich im Umsetzungsprozess ergeben würden, sind vorprogrammiert. Die Initiative ist, mit anderen Worten, nicht direkt anwendbar.

Es gibt nach Auffassung der Mehrheit der Kommission noch weitere Argumente, die gegen die Initiative sprechen. So ist es ein geradezu elementarer Fehler, dass die Initiative die Bestimmung über das Verbandsbeschwerderecht bei Artikel 30a der Bundesverfassung ansiedelt, also im Bereich der Grundrechte. Beim Verbandsbeschwerderecht handelt es sich gerade nicht um ein Grundrecht im Sinne von Artikel 7ff. der Bundesverfassung. Demzufolge würde eine allfällige Regelung des Verbandsbeschwerderechts auf Stufe Verfassung in das Umfeld der Bestimmungen über Umwelt und Raumplanung in Artikel 73ff. gehören.

Ein weiteres Argument, das gegen die Initiative spricht: Eine bundesrechtliche Regelung über das Verbandsbeschwerderecht auf Stufe Verfassung ist schon deshalb problematisch, weil von einzelnen bundesrechtlichen Bestimmungen her in das heterogene kantonale Staats- und Verwaltungsrecht, aber auch in das Verwaltungsverfahrenrecht eingegriffen würde. Dieses ist äusserst vielfältig, gerade was das Raumplanungsrecht angeht, welches, unter Vorbehalt bundesrechtlicher Grundsätze, bekanntlich Sache der Kantone ist. Es gibt weitere Argumente, beispielsweise eine ungleiche Behandlung des Verbandsbeschwerderechts gegenüber dem Beschwerderecht von Privaten.

Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission ist die Initiative aus den Gründen, die ich Ihnen dargelegt habe, abzulehnen. Es hat sich in der Kommission dann die Frage nach einem möglichen Gegenvorschlag gestellt, und da wissen Sie ja: Es gibt zwei Arten von Gegenvorschlägen. Es gibt den sogenannten direkten Gegenvorschlag, und es gibt den indirekten Gegenvorschlag. Ein direkter Gegenvorschlag müsste auf Verfassungsstufe beschlossen werden. In der Kommission bestand Einigkeit darüber, dass sich ein direkter Gegenvorschlag nicht aufdrängt. Es stellte sich aber die Frage, und wir haben hierüber recht lange diskutiert, ob ein indirekter Gegenvorschlag zu erarbeiten sei. Und die Frage stellte sich natürlich auch, ob nicht der Erlass, den wir aufgrund der parlamentarischen Initiative 02.436 unseres früheren Kollegen Hans Hofmann geschaffen haben, als indirekter Gegenvorschlag gewertet werden könnte.

Wir haben – und darauf möchte ich hinweisen – im Rahmen dieses Erlasses aufgrund der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans nicht wenig getan im Bereich des Verbandsbeschwerderechts. Wir haben beispielsweise die Umweltverträglichkeitsprüfung vereinfacht; wir haben gewisse Einschränkungen bei der Beschwerdelegitimation geschaffen;

wir haben die Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und beschwerdeberechtigten Organisationen, wo es um finanzielle Angelegenheiten geht, geregelt; wir haben die Möglichkeit eines vorzeitigen Baubeginns geschaffen; wir haben auch bei der Kostenfrage Regelungen im Sinne einer Straffung und teilweise auch Einschränkung des Verbandsbeschwerderechtes gemacht. Wir haben also im Rahmen dieses Erlasses im Bereich des Verbandsbeschwerderechtes im Sinne einer Straffung und auch teilweisen Einschränkung Wesentliches gemacht.

Nun ist es so, dass ein indirekter Gegenvorschlag definitionsgemäss mit dem Anliegen einer Volksinitiative eng zusammenhängen muss. Dies ergibt sich aus Artikel 105 des Parlamentsgesetzes. Insofern kann der Erlass aufgrund der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans rein juristisch, rein staatsrechtlich gesehen nicht als indirekter Gegenvorschlag gelten, da die Initiative ja das Spannungsverhältnis Verbandsbeschwerderecht versus demokratische, insbesondere auch direktdemokratische Entscheide beschlägt. Wir haben im Rahmen des Erlasses aufgrund der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans über diese Frage auch diskutiert. Es lagen entsprechende Anträge vor, die wir abgelehnt haben. Aus diesem Grund kann dieser Erlass nicht als indirekter Gegenvorschlag qualifiziert werden. Aber aus den Gründen, die ich Ihnen dargelegt habe, spielt natürlich dieser Erlass bei der Beurteilung, ob es gegenüber dieser Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag braucht, eine sehr wesentliche Rolle.

Die Kommission ist mehrheitlich zur Auffassung gekommen, dass nicht nur auf einen direkten, sondern auch auf einen indirekten Gegenvorschlag verzichtet werden kann. Die Kommission anerkennt – darauf möchte ich mit aller Deutlichkeit hinweisen –, dass tatsächlich ein Spannungsverhältnis zwischen dem Verbandsbeschwerderecht und Vorhaben besteht, welche durch demokratisch gefällte Entscheide abgedeckt sind. Die Kommission ist auch gewillt, diese Thematik seriös und vertieft zu prüfen. Sie möchte aber nicht kurzfristig, ausschliesslich auf diese Thematik bezogen eine Revision anstreben, und eine solche wäre ja erforderlich. Vielmehr möchte sie diese Frage auch zusammen mit anderen Themenbereichen prüfen und regeln. Wenn ich von anderen Themenbereichen spreche, so ist an die angenommene Motion RK-SR 04.3664 zu erinnern, welche eine bessere Abstimmung von Umweltschutz- und Raumplanungsgesetzgebung fordert. Anhörungen in der Kommission haben ergeben, dass das, was Kollege Frick in Ziffer 3 seines Rückweisungsantrages erwähnt, ebenfalls zu prüfen ist. Wie gesagt möchten wir das alles in der Kommission prüfen.

Ich kann Ihnen versichern, dass die Kommission diese Anliegen ernst nimmt und gewillt ist, diese Prüfung vorzunehmen. Aber es ist einfach beim besten Willen nicht möglich, dass das in einen indirekten Gegenvorschlag mündet, und zwar rein aufgrund der zeitlichen Dimension. Denn ein indirekter Gegenentwurf wäre spätestens in der Sommersession 2008 zuhanden des Ständerates einzubringen und von ihm zu beschliessen. Nun müssen Sie sich das einmal auf der Zeitachse vorstellen: Man käme wohl nicht darum herum, eine Subkommission einzusetzen. Man müsste das Ganze formell in ein Gefäss bringen, wahrscheinlich in Form einer Kommissionsinitiative. Diese müsste zunächst in die Schwesterkommission des Nationalrates gelangen, damit diese ihre Zustimmung erteilen kann. Die Probleme – namentlich auch jenes, dass die Volksinitiative das Spannungsverhältnis zwischen Verbandsbeschwerderecht und direkter Demokratie beschlägt – sind ausserordentlich komplex. Es ist äusserst schwierig, diese Frage generell abstrakt auf Gesetzesstufe so zu regeln, dass man das auch handhaben kann.

Wir versichern Ihnen, dass wir diese Themen ernsthaft prüfen und gegebenenfalls auch entsprechende Anträge ins Plenum bringen werden. Ich bitte Sie aber, heute der Mehrheit zuzustimmen, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und auch den Rückweisungsantrag Frick abzulehnen. Gleichsam als Pfand – damit Sie eine Sicherheit haben – haben wir die Standesinitiative Aargau zurückbehalten.

Frick Bruno (CEg, SZ): Die Initiative greift ein virulentes Problem unseres Rechtsstaates auf. Es geht um das Spannungsfeld zwischen demokratischen Entscheiden auf der einen Seite – Volks- oder Parlamentsentscheide – und dem Beschwerderecht der Verbände auf der anderen Seite. Für die Initianten ist nicht verständlich, dass praktisch jeder kantonale, demokratisch gefällte Entscheid in jeder Phase durch eine Verbandsbeschwerde wieder infrage gestellt werden kann.

Die Lösung der Initianten geht allerdings sehr weit, im Extremfall ist auch eine Beschwerde gegen jeden Entscheid eines Gemeindeparlamentes von vornherein ausgeschlossen. Die Lösung ist fast der weiteste Wurf, den man in diesem Spannungsfeld machen kann. Aber wie erfolgreich die Initiative in der Volksabstimmung sein wird, ist schwer abzuschätzen. Vieles hängt von Ereignissen und konkreten Fällen ab, die sich kurz vor der Abstimmung ereignen werden. Ich jedenfalls nehme die Initiative sehr ernst, zumal der Bundesrat sie auch ausdrücklich unterstützt.

Vorwegnehmen möchte ich dieses: Ich spreche mich keineswegs für die Beseitigung des Verbandsbeschwerderechtes aus. Das Verbandsbeschwerderecht ist beizubehalten. Aber ich anerkenne, dass das Problem des Spannungsfeldes zwischen Demokratie und Verbandsbeschwerde nicht gelöst ist. Ziel meines Rückweisungsantrages ist es, rasch eine sachgerechte Antwort auf Stufe Gesetz zu finden und diesen indirekten – ich betone: indirekten – Gegenvorschlag der Volksinitiative gegenüberzustellen. Ich betrachte es als eine der vornehmsten Aufgaben unserer Kammer, auf berechnete Fragen eine sachgerechte Antwort zu finden; das namentlich auch dann, wenn eine Initiative ein berechtigtes Anliegen aufgreift, deren Antwort aber zu weit geht.

Mein Rückweisungsantrag – das ist zentral – gibt der Kommission für Rechtsfragen keine bestimmte Lösung vor. Er soll die Kommission für Rechtsfragen nur verpflichten, die wichtigen Fragen zu prüfen und, wo es Ihrer Kommission richtig erscheint, eine gesetzliche Massnahme vorzuschlagen. Mein Katalog mit den Ziffern 1 bis 4 ist ein Prüfungskatalog und kein Massnahmenkatalog, gibt die Antworten also nicht vor. Lassen Sie mich den Prüfungskatalog kurz erläutern:

In Ziffer 1 wünsche ich, dass die Kommission für Rechtsfragen das Spannungsfeld zwischen demokratisch gefassten Entscheiden auf der einen und der Verbandsbeschwerde auf der anderen Seite ausleuchtet. Die Verbände haben ihre Legitimation ja durch ihre Ziele und die Interessen ihrer Mitglieder, welche sie vereinigen, während demokratische Entscheide von der Mehrheit der Bürger oder ihrer Vertreter erlassen werden. Wir haben also auf der einen Seite die Interessen einer Gruppe, auf der anderen Seite einen Mehrheitsentscheid der Bürger oder ihrer Parlamente. Heute besteht in der Rechtsanwendung grundsätzlich keine Pflicht, Interessen, die durch einen demokratischen Entscheid zum Ausdruck kommen, besonders – das heisst stärker – zu gewichten.

Das Bundesgericht hat im Bereich Denkmalschutz eine Öffnung zugunsten der demokratischen Interessen vollzogen. Ich wünsche, dass die Kommission für Rechtsfragen prüft und beurteilt, wieweit diese Praxisänderung auch in anderen Bereichen erfolgen kann. Es ist weiter auch prüfenswert, ob sich das Gesetz in einzelnen Bereichen stärker auf das Instrument der Behördenbeschwerde fokussieren könnte. Ich meine damit, dass im erstinstanzlichen Einspracheverfahren alle Interessierten – Verbände und Private – ihre Bedenken und Anliegen anmelden sollten. So liegen alle Interessen und Argumente auf dem Tisch, wenn die erste Instanz entscheidet. Das Rechtsmittelverfahren könnte teilweise aber so gestaltet sein, dass in bestimmten Fällen lediglich interessierte Behörden den Rechtsmittelweg beschreiten könnten, nachdem ihnen die Argumente aller interessierten Privaten und Verbände vorlägen. Das könnte dann der Fall sein, wenn es sich um qualifizierte demokratische Entscheide handelt, beispielsweise da, wo kantonale demokratische Entscheide vorliegen.

Ich kann mir aber auch vorstellen, dass das Gesetz die Zahl der Anfechtungsgegenstände reduziert beziehungsweise den Schwellenwert für Beschwerden erhöht. Oftmals ist es störend, dass Nutzungspläne demokratisch erlassen worden und rechtskräftig sind, aber gegen Sondernutzungsplanungen und konkrete Projekte, die sich absolut an den Rahmen der Nutzungspläne halten, fast beliebig Beschwerde geführt werden kann. Das kann unter demokratischen Gesichtspunkten sehr störend sein, das war auch der Bevölkerung schon stossend – ich meine, im Fall des Stadions in Zürich war es so –, und das ist der Boden der Initiative. Hier wünsche ich mir eine eingehende Prüfung durch die Kommission.

Halten wir uns folgendes Beispiel vor Augen: Eine touristische Nutzungsplanung in einem Gebiet sieht vor, dass Anlagen und Gebäude einer bestimmten Art errichtet werden können. Nun will ein Privater oder die Öffentlichkeit im vorgegebenen Rahmen eine Anlage oder ein Gebäude realisieren. Da scheint es doch unbefriedigend, wenn Beschwerden dennoch fast beliebig zulässig sind. In touristischen Regionen und Bergkantonen ist das aber alltäglich. Prüfwert erscheint mir schliesslich, ob für das Verfahren beziehungsweise die Behandlung nicht eine gesetzliche Maximalfrist festzulegen ist. So viel zu Ziffer 1.

In den Ziffern 2 bis 4 erweitere ich den Prüfungskatalog um Fragen, die in einem engeren Zusammenhang mit dem Spannungsfeld zwischen Demokratie und Beschwerde stehen. Sie stehen nicht in einem direkten Zusammenhang mit dem Initiativtext, aber in einem engeren Zusammenhang mit den eigentlichen und ursächlichen Problemen, die zur Initiative geführt haben.

Bei Ziffer 2 geht es darum, die Effizienz der Wirkung von Umweltschutzmassnahmen mehr in den Vordergrund zu rücken, als dies heute der Fall ist. Ich möchte das an einem Beispiel erklären: Ab 300 Autoparkplätzen ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung nötig. Das führt dazu, dass es Mode geworden ist, im Grünen relativ kleine Einkaufsgeschäfte mit 290 Parkplätzen zu bauen. Das ist eine Tatsache, durch die auf wenig intelligente Weise Land mit Asphalt bedeckt und zusätzlicher Verkehr produziert wird, weil die Konsumenten für ihre Einkäufe zahlreiche zusätzliche Kilometer von einem kleinen Einkaufsort zum anderen fahren. Auch die Massnahmen zur Beschränkung der Verkehrsbewegungen dürfen in einigen Fällen hinterfragt werden: Konsumenten fahren zu einem Einkaufszentrum; weil dort aber die Anzahl Einfahrten beschränkt ist und sie keinen Zugang finden, fahren sie eben oftmals einen längeren Weg zu einem anderen Einkaufszentrum. Das ist nicht die Wirkungseffizienz von Massnahmen, die als optimal bezeichnet werden kann. Die Frage ist berechtigt, ob es nicht bessere Lösungen gibt als diesen verordneten Suchverkehr.

In Ziffer 3 spreche ich die Bestandesgarantie an und in Ziffer 4 die Pflicht der Behörden, alle relevanten Interessen abzuwägen und vor allem das Raumplanungs- und das Umweltschutzrecht besser zu koordinieren.

Die Ziffern 2 bis 4 hängen, wie ich erwähnt habe, mit der Gewichtung der demokratischen Interessen sachlich zusammen. Darum erachte ich es ebenfalls als zweckmässig, sie in die Prüfung einzubeziehen. Ich habe jetzt festgestellt – ich danke Herrn Kollege Inderkum –, dass mein Prüfungsantrag der Meinung der Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen nicht widerspricht. Die Fragen, die zu prüfen sind, werden, so scheint mir, als richtig anerkannt. Unterschiedlich ist lediglich die Arbeitsweise: Herr Inderkum hat ausgeführt, dass diese Fragen später zu prüfen seien. Darum hält die Kommission für Rechtsfragen die Behandlung der Standesinitiative Aargau, die praktisch dasselbe will wie die Volksinitiative, noch zurück. Ich bin der Ansicht, es sei sachgerechter, diese Fragen sofort anhand der Volksinitiative zu prüfen und nicht lange zuzuwarten. Die Zeit bis nächsten Sommer reicht meines Erachtens aus. Und ich zähle auf die Erfahrung und Kompetenz unserer Kommission für Rechtsfragen. Als Argument wird oftmals vorgebracht, die parlamentarische Initiative Hofmann Hans sei gleichsam der vorgezogene indirekte Gegenvorschlag zur Volksinitiative. Ich sehe

es anders: Die parlamentarische Initiative Hofmann Hans wurde bereits im Jahr 2002 eingereicht und sofort bearbeitet. Die Volksinitiative wurde erst im Winter 2004 zur Vorprüfung eingereicht. Inhaltlich ist es nicht dasselbe, weil die parlamentarische Initiative Hofmann Hans sich in erster Linie auf fast ausschliesslich formelle Änderungen bezog. Der Fokus der Volksinitiative ist ein wesentlich anderer.

Zusammengefasst erachte ich es als sachlich richtig, gleichzeitig mit der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag zu behandeln. Es scheint mir auch politisch richtig. Wir können uns an Initiativen erinnern, die wir hier in Bausch und Bogen ablehnten und bei denen wir darauf verzichteten, einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zu erarbeiten, und die dann in der Volksabstimmung – je nachdem wie sich die Ereignisse vor der Abstimmung gestalteten – durchkamen. Die Alpen-Initiative war ein Beispiel; das Gleiche gilt für die Verwahrungs-Initiative. Zeitlich genügen die Verhältnisse.

Wichtig scheint mir, nochmals zu betonen, dass der Rückweisungsantrag keine Lösung vorgibt, sondern ein Prüfungsauftrag mit einem Fragenkatalog ist. Im Entscheid bleibt die RK frei. Ich vertraue auf sie, dass sie diese Aufgabe meistern wird, wie sie auch andere anspruchsvolle Aufgaben gemeistert hat. Schmieden wir das Eisen, solange es noch heiss ist, und warten wir nicht, bis der Ofen kalt ist und wir ihn mühsam und langsam wieder aufheizen müssen! Und die Standesinitiative Aargau ist ein zu schwaches Pfand, um hier wirksam eingesetzt werden zu können.

Ich lade Sie aus diesen Gründen ein, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

Berset Alain (S, FR): Je crois qu'on peut dire que le droit de recours des organisations est un sujet que nous connaissons maintenant vraiment bien. La commission a travaillé durant plusieurs années sur l'initiative parlementaire Hofmann Hans 02.436, «Simplification de l'examen d'impact sur l'environnement et prévention d'abus grâce à une définition plus précise du droit de recours des organisations». Le projet résultant de ces travaux suivis a été adopté par les conseils.

C'est un résultat qui est important et qui a apporté beaucoup de modifications dans le droit de recours des organisations: nous avons redéfini quelles sont les constructions soumises à l'étude d'impact; nous avons limité l'action des organisations aux buts qui sont fixés dans leurs statuts depuis au moins dix ans; nous avons interdit à une organisation d'agir si elle n'avait pas déjà agi dans le cadre de la procédure préliminaire; nous avons mis en place des règles restrictives pour les accords et pour la reprise de ces accords par les autorités; nous avons admis qu'il y avait la possibilité de pouvoir commencer des travaux avant la fin de la procédure de recours pour les parties des projets qui ne sont pas contestées; nous avons admis qu'il n'y aurait pas d'entrée en matière sur les recours si des demandes incorrectes avaient été formulées lors des négociations; nous avons interdit les peines conventionnelles.

Je ne veux pas faire une liste complète, mais je tiens à rappeler que nous avons fait énormément de choses dans ce dossier ces quatre dernières années. Cela a été un travail très important, dont le résultat concret entre maintenant en vigueur et dont on ne connaît pas encore les conséquences. Je crois qu'on devrait attendre et peut-être revenir sur cette question dans quatre ou cinq ans, pour voir si ce que nous avons fait ces dernières années a produit des effets – je crois que cela va être le cas – ou non.

Je dis cela parce qu'il ne faut pas minimiser tout le travail qui a été fait et ne pas minimiser le fait que tout cela peut être considéré, en tout cas partiellement, comme un contre-projet indirect de qualité à l'initiative populaire que nous discutons.

Je voudrais rappeler que l'initiative populaire que nous examinons a été lancée dans un climat extrêmement émotionnel. Nous traitons alors déjà du droit de recours des organisations au sein de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats et le climat était vraiment très émotionnel,

autour d'un cas exceptionnel: dans un tel contexte, il est difficile d'avoir le recul nécessaire, de préparer un texte de qualité – ce n'est pas un reproche que je fais aux initiants, c'est un constat.

D'ailleurs, l'initiative a été lancée alors que le Parlement avait déjà entamé ses travaux sur l'initiative parlementaire Hofmann Hans précitée. Cela veut dire que c'est une initiative qui a été lancée sans avoir pour but d'initier des travaux sur cette question puisqu'ils étaient déjà en cours. Cette initiative n'a pas non plus été lancée pour corriger ou compléter les travaux parlementaires en cours puisque au moment du lancement de l'initiative les conclusions de ceux-ci n'étaient pas connues.

Je reviens brièvement sur l'initiative: elle pose de gros problèmes. D'abord, parce qu'elle tend à modifier la Constitution fédérale sur un point qui, jusqu'ici, n'y figurait pas. C'est la conséquence naturelle de la lacune dans nos droits populaires qui ne prévoient pas l'initiative législative, ce qui fait que, quand on veut agir par ce biais, on doit modifier la Constitution.

Un point me paraît plus grave. L'initiative propose de modifier la Constitution au chapitre des droits fondamentaux de la personne, ce qui laisse entendre que le droit de recours des organisations serait un droit fondamental; c'est une des conséquences intéressantes de l'initiative.

De plus, le contenu même pose un problème. J'ai un exemple à vous citer. Comment faudrait-il, en appliquant l'initiative, interpréter une décision budgétaire concernant un plan d'aménagement local? Est-ce que c'est une décision d'un Parlement qui supprime ensuite aux organisations le droit de recourir? Est-ce qu'un débat budgétaire général, parce qu'il en découle une décision, peut empêcher le droit de recours?

On voit bien qu'il y a là pas mal de questions sans réponses, ce qui démontre que sur beaucoup de points l'initiative pose des problèmes. Cela rend pour moi encore plus incompréhensible la position du Conseil fédéral dans cette affaire puisqu'il propose d'accepter l'initiative sans y opposer de contre-projet. Mais il faut quand même lui concéder qu'il a changé d'avis plusieurs fois et que, sur cette question, le balancier passe d'un côté, puis de l'autre. On a l'impression qu'au moment où la décision a dû être communiquée, le balancier s'est arrêté de ce côté-là. Je n'ai pas beaucoup d'autres explications sur les raisons de cette prise de position.

J'en viens maintenant à la proposition de renvoi Frick, avec le mandat d'élaborer un contre-projet indirect à l'initiative populaire. La commission a longuement parlé de la question de savoir s'il fallait ou non prévoir un contre-projet direct ou un contre-projet indirect – le rapporteur de la commission l'a rappelé tout à l'heure. En gros, on s'est posé la question de savoir ce qui devait encore être fait après tous les travaux de ces dernières années sur l'initiative parlementaire Hofmann Hans. Ce que l'on a souhaité faire, c'était poursuivre le travail, mais sans freiner la procédure suivie par l'initiative populaire.

C'est sur ce point que je diverge avec Monsieur Frick. Nous avons poursuivi les travaux en donnant suite à l'initiative du canton d'Argovie 04.310, ce qui permet effectivement à la commission de continuer à réfléchir, d'examiner et d'envisager les modifications qui pourraient être souhaitées par la majorité des membres de la commission, en intégrant des réflexions qui vont tout à fait dans le sens de ce que Monsieur Frick propose. Il nous dresse un catalogue de questions qui pourraient être examinées par la commission, questions que nous nous sommes déjà posées. Ce catalogue a été fait également par la commission et le travail peut se poursuivre en s'appuyant sur l'initiative du canton d'Argovie précitée. Je ne crois pas qu'il est question de le faire plus tard, ou jamais, ou de renvoyer tout cela aux calendes grecques. L'initiative du canton d'Argovie est maintenant traitée par la commission du Conseil national, et les travaux pourraient être entrepris tout de suite si la commission le souhaitait.

Le renvoi aujourd'hui de l'initiative populaire à la commission n'apporterait donc strictement rien de ce point de vue. Par contre, cela compliquerait de façon dramatique la situation.

Un autre élément qui fait que l'on ne peut pas considérer cela automatiquement comme un contre-projet indirect – cela a été dit aussi par Monsieur Frick –, c'est que dans le fond, dans ce catalogue de questions que nous envisageons encore de traiter, il y a des points qui sont très éloignés de la problématique que pose l'initiative populaire.

On peut difficilement envisager, pour des raisons d'unité de la matière notamment, d'avoir un contre-projet qui réponde à une question complètement différente de celles que pose l'initiative populaire. C'est la raison pour laquelle il ne faut pas lier les deux choses. Il y a l'initiative et il y a les questions que l'on doit encore se poser, les travaux que l'on doit encore faire dans le dossier du droit de recours des organisations. Comme vous le savez, j'ai participé activement à ces travaux depuis le début, j'ai vraiment eu connaissance de toutes les propositions qui tendaient encore à préciser le droit de recours. J'y ai participé de façon très constructive, l'ambiance de travail au sein de la commission était très bonne. On doit pouvoir continuer de la même manière, et on y arrivera, c'est le mieux, par la voie choisie par la commission, et non pas en renvoyant le projet.

Je vous propose donc de suivre la commission. Cela signifie rejeter la proposition de renvoi Frick. Je souhaite que ce catalogue de questions en suspens puisse être discuté en commission. Nous devons examiner ce catalogue, mais ne pas renvoyer formellement l'objet.

Je vous propose aussi, dans la discussion par article, de suivre la majorité de la commission et de proposer au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Schweiger Rolf (RL, ZG): Die Umstände bringen es mit sich, dass ich in verschiedenen Eigenschaften zu diesem Geschäft rede.

Ich war Präsident der Subkommission und gleichzeitig Präsident der Kommission für Rechtsfragen zu der Zeit, als die parlamentarische Initiative Hofmann Hans 02.436 besprochen und beraten wurde. In diesem Zusammenhang ist für Sie alle wichtig, Folgendes zu wissen: Die Subkommission einerseits und die Kommission andererseits wurden nur im Rahmen derjenigen Vorgaben tätig, die die parlamentarische Initiative Hofmann Hans von ihrem Wortlaut aus erfasste. Die von Herrn Hofmann in seiner parlamentarischen Initiative genannten Anliegen waren detailliert und befassten sich in ihrer Gesamtheit mit dem, was man unter dem Stichwort «Missbrauch des Verbandsbeschwerderechtes» beurteilen konnte. Über diese Punkte hat Ihre Subkommission befunden. Ihre Subkommission konnte aber nicht über andere Fragen befinden, die ebenfalls einen Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht besaßen. Insbesondere konnte sie nicht darüber befinden, ob, wie nun in der Volksinitiative einerseits und der Standesinitiative Aargau andererseits angeführt wird, ein Verbandsbeschwerderecht bei bestimmten Entscheidungen, die demokratisch gefällt wurden, überhaupt besteht oder nicht. Dies konnte nicht Gegenstand der Behandlung der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans sein und war es auch nicht.

Wir konnten nicht in das materielle Umweltrecht eingreifen. Herr Kollege Frick hat zutreffend erklärt, dass es eben auch bezüglich des Verbandsbeschwerderechtes Anliegen gibt, die im materiellen Recht begründet sind, die einer Änderung, zumindest einer Überprüfung hinsichtlich einer Änderung, bedürfen. Es wäre also falsch zu sagen, mit der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans sei die Gesamtheit der Fragen gelöst worden. Wir konnten es nicht tun, weil es damals nicht Aufgabe der Kommission war.

Die zweite Eigenschaft, in der ich zu diesem Geschäft rede: Ich war – und bin immer noch – Mitglied der Kommission für Rechtsfragen und war demzufolge auch dabei, als über diese Initiative diskutiert wurde. Es wurde ausgeführt, dass bezüglich der Initiative selbst abgestimmt wurde, ob sie zur Annahme zu empfehlen sei oder nicht. Es wurde dort ein Beschluss gefasst, der 2 Enthaltungen enthielt und mit dem

man sich im Verhältnis von 7 zu 3 Stimmen für eine Ablehnung aussprach. Die genau gleiche Kommission hat aber über eine ihr gleichentags vorliegende Standesinitiative Aargau 04.310 befunden, die – und das ist vielleicht für Sie interessant zu hören – unter anderem folgenden Wortlaut hat. Es wird gesagt, die Initiative des Kantons Aargau wolle den Auftrag erteilen, dass das Parlament insbesondere folgende Anliegen aufzunehmen habe; dann steht dort wörtlich: «Verbandsbeschwerden sind bei Projekten auszuschliessen, zu denen rechtskräftige Volksentscheide (eventualiter: Parlamentsentscheide evtl. mit qualifiziertem Mehr) vorliegen.» Also genau das Gleiche, das wir auf der einen Seite verneint haben, wurde auf der anderen Seite bejaht. Es wurde bereits gesagt, dass demzufolge von unserer Kommission Handlungsbedarf an sich gesehen wird.

Nun komme ich in die Rolle als Ständerat und auch als Bürger. Das Institut des Gegenvorschlags ist etwas, was dem Parlament in Fragen gegeben ist, bei denen das Parlament die Meinung hat, es könne durch einen Gegenvorschlag eine Lösung bringen, die in der betreffenden Frage gegebenenfalls eine Einigung, zumindest aber eine Klärung herbeiführen kann. Wenn wir sagen, wir verweigern uns dem Auftrag, einen solchen Gegenentwurf zu beschliessen, weigern wir uns auch, die Verantwortung zu übernehmen, dass diese im Gesetz vorgesehene Rolle des Vermittlers in solchen Situationen von uns wahrgenommen wird. Auf der einen Seite zu sagen, wir lassen über etwas abstimmen, gleichzeitig auf der anderen Seite aber zu sagen, genau bezüglich dieser Frage bestehe Handlungsbedarf, ist nicht richtig. Denn genau dies ist nämlich eine Verweigerung des Versuchs, in solchen Situationen Klärungen und Lösungen herbeizuführen. Wenn ich gerade uns Ständeräte ansehe, sehe ich, dass wir in verschiedenster Hinsicht bewiesen haben, dass wir in der Lage sein können, in solchen Situationen Lösungen zu finden. Es war und ist das Bemühen in verschiedenen Kommissionen, dies in verschiedenen Situationen auch konkret zu tun. Ich frage mich, ob sich gerade in diesem Fall eine Verweigerung nur schon des Bemühens, eine Lösung zu suchen, mit unserer Rolle vereinbaren lässt. Warum das?

Wenn wir alle – und da kann ich wohl voraussetzungslos sagen: alle – über etwas in unserem Staat stolz sind und es als ganz spezifisch nur bei uns geltend betrachten, ist es die Ausgestaltung der Demokratie. Diese lebt auch davon, dass das Vertrauen der Bürger in die Demokratie uneingeschränkt ist. Der Umstand, dass Organisationen sich in diesen demokratischen Prozess einbinden lassen – das ist in keiner Art und Weise kritisierend gemeint –, wirft bei vielen Leuten Fragen auf; das ist ein Faktum. Selbstverständlich bejahen auch wir den Rechtsstaat. Selbstverständlich sind auch wir der Auffassung, dass demokratisch gefällte Entscheidungen Recht sein müssen. Warum haben wir nun aber im Gesetz das Behördenreferendum vorgesehen? Wäre es nicht Aufgabe des Staates, in solch diffizilen Situationen zu sagen, es sei primär Aufgabe des Staates, eine Durchsetzung des Rechtes zu erreichen? Sollte er also das Erheben von Beschwerden nicht selbst wahrnehmen, statt es Verbänden zu überlassen? In der Umweltschutz-, Naturschutz- und Landschaftsschutzgesetzgebung ist das vorgesehen. Wenn sich der Staat dieser Aufgabe nicht annimmt und sie an Dritte delegiert, entledigt er sich einer Aufgabe, was nicht richtig ist und unter demokratischen Gesichtspunkten problematisch sein könnte.

Es wird nun die Frage aufgeworfen, ob die Zeit reichen würde, um einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Das zieht eine weitere Frage nach sich, nämlich folgende: Trifft dieser Hinweis, man könne aus Zeitgründen keinen Gegenentwurf machen, überhaupt das Problem? Ist nicht schon das Institut des Gegenentwurfes an sich so ausgestaltet, dass auch Gegebenheiten rechtlicher Art vorhanden sind, um dieses Zeitelement zu erfassen? Das trifft zu! Wir haben die Möglichkeit, einen Erlassentwurf auszuarbeiten, und ein solcher ist wiederum Ausgangspunkt für eine mögliche Fristerstreckung. Das Gesetz gibt uns die Möglichkeit, uns Zeit zu neh-

men, wenn wir das Bemühen zeigen, etwas machen zu wollen.

Nun lautet die Frage: Gelingt es uns, bis zur Sommersession 2008 einen Erlassentwurf auszuarbeiten? Selbstverständlich! Auf der einen Seite hat die Kommission für Rechtsfragen im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans in der Tat ein gewisses Know-how erworben. Auf der anderen Seite haben wir im Rahmen dieser Debatte Anhörungen durchgeführt, Professoren angehört. Uns liegen bereits formulierte Vorschläge über einige der wesentlichsten Punkte, die Gegenstand des Gegenentwurfes sein könnten, konkret vor, beispielsweise das Anliegen, dass bei demokratischen Entscheiden das Behördenreferendum eine gewisse Ausschliesslichkeit beanspruchen kann; es ist doch nicht problematisch, das gesetzestechnisch zu formulieren. Wenn Sie wollen, kann ich Ihnen im Verlaufe dieser Debatte sagen, wie ein solcher Gesetzestext aussehen sollte. Wenn Sie sagen, die Frage der Bestandesgarantie sei schwierig zu formulieren, dann kann ich Ihnen sagen, dass 25 Baugesetze der Kantone solche Formulierungen enthalten.

Warum soll uns das nicht gelingen? Ob es uns gelingt, weiss ich nicht; aber ich weiss, dass wir bei einer seriösen Prüfung in der Lage sein werden, Ihnen zeitgerecht zu sagen: Es ist uns möglich, und der Vorschlag sieht so und so aus. Oder dann können wir Ihnen sagen: Wir kapitulieren. Ich bin aber sicher, dass es uns gelingen wird.

Darum glaube ich: Wenn wir unsere Verantwortung wahrnehmen, gerade auch in emotional sehr sensiblen Bereichen eine Klärung der Gegebenheiten und eine Einigung der zerstrittenen Kräfte herbeizuführen, wenn wir versuchen, die Brückenbauerfunktion, die wir schon x-mal erfolgreich ausgeübt haben, auch diesmal wahrzunehmen, dann müssen wir dem Antrag Frick zustimmen. Es wird uns nicht reuen; wir können uns dann sagen, dass wir die Verantwortung gepackt haben, um in dieser Sache eine vermittelnde Lösung vorzuschlagen.

Stadler Hansruedi (CEg, UR): Erlauben Sie mir folgende Vorbemerkung: Vor rund 45 Jahren wurde die Verbandsbeschwerde ins Natur- und Heimatschutzgesetz aufgenommen. Es war eigentlich ein bürgerlich-konservatives Anliegen, und es war ein bürgerlich-konservativer Geist, der zu diesem Schritt geführt hat. Hinter dem Verbandsbeschwerderecht stand und steht die Erkenntnis, dass es bei besonders sensiblen Bauprojekten neben den privaten auch besonders schützenswerte öffentliche Interessen gibt. Mit dem Verbandsbeschwerderecht gab man ideellen und gemeinnützigen Verbänden ein Instrument in die Hände, womit diesen öffentlichen Interessen besonders Rechnung getragen werden kann. Es ging somit schon immer um einen Ausgleich der Interessen bei der Realisierung von Grossbauvorhaben. Das Verbandsbeschwerderecht stand damit schon immer im Spannungsfeld zwischen den wirtschaftlichen Interessen und jenen des Natur-, Heimat- und Umweltschutzes.

Jedes Instrument aber ist nach Jahren auch kritisch zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Dies erfolgte gründlich im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans. Fehlentwicklungen wurden korrigiert, ebenso wollten wir Missständen vorbeugen. Dieses neue Gesetz, diese neuen Regelungen sind jetzt seit lediglich wenigen Monaten in Kraft. Mit diesen Änderungen, dessen müssen wir uns bewusst sein, haben wir auch die Verbände zurückgebunden. An dieser neuen Regelung hat das Parlament über vier Jahre gearbeitet. Herr Kollege Frick, wir haben dieses Eisen eigentlich während vier Jahren geschmiedet. Ich möchte eine Aussage von Kollege Schweiger insofern etwas präzisieren, als ich die Protokolle der Kommission für Rechtsfragen im Hinblick auf die heutige Sitzung recht eingehend konsultiert habe. Gerade das Spannungsfeld zwischen demokratischen Entscheiden einerseits und übergeordnetem Bundesrecht andererseits haben wir eingehend diskutiert. Es lagen sogar konkrete Anträge von Kommissionsmitgliedern vor.

Ich komme damit zuerst zur Volksinitiative. Ich habe Verständnis, dass es jemandem beim Agieren bestimmter Personen einmal «den Nuggi usejage» kann. Aber dann gibt es wieder den Tag danach. Bei der vorliegenden Volksinitiative habe ich etwas den Eindruck, man schlage den Sack und meine eine gewisse Petri.

Herr Kollege Inderkum hat sehr detailliert und fundiert die Überlegungen der Kommissionsmehrheit dargelegt. Die Volksinitiative ist unklar und unausgegoren. Und wenn man die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative liest, kann man sich im Ernst fragen, wie der Bundesrat überhaupt zum Ergebnis gekommen ist, am Schluss diese Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen, denn er hat eigentlich lückenlos überzeugend dargelegt, warum man die Volksinitiative ablehnen muss.

Ich komme damit zu einem weiteren Punkt, der vor allem von Kollege Schweiger angesprochen wurde. Staatliches Handeln ist an die Verfassung und an die Gesetze gebunden. Auch das Volk ist ein Organ dieses Staates, auch das Volk und das Parlament müssen sich bei Abstimmungen an das von ihnen selber gesetzte Recht halten. Will man sich an einen Rechtssatz nicht mehr halten, so muss dieser Rechtssatz aufgehoben oder abgeändert werden. Es kann nicht sein, dass durch eine kantonale oder kommunale Volksabstimmung Bundesrecht ausgehebelt wird. Aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht ist die vorliegende Volksinitiative deshalb mehr als fragwürdig. Ich verweise hier auch auf die entsprechende Beurteilung der beiden Professoren Georg Müller und René Rhinow. Wenn der attraktive Titel «Verbandsbeschwerderecht. Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» Programm sein sollte, so müssten die Initianten konsequenterweise auch die Abschaffung der Nachbarbeschwerde fordern.

Blicken wir aber hier gerade gewissen Realitäten ins Auge. Es sind doch vorab die lieben Nachbarn, die Bauprojekte oft jahrelang verzögern. Dies belegt jede Statistik. Ja, der Kanton Zürich weist in diesem Jahr aus, dass 98 Prozent der Einsprachen von Nachbarn oder von den Bauherren selber stammen. Wenn ich richtig informiert bin, ist es gerade bei dem zur Diskussion stehenden Stadionprojekt in Zürich so, dass der Streit, der heute vor dem Bundesgericht hängt ist, ein Streit zwischen Bauherrschaft und Nachbarn ist. Schlussendlich ist von Kollege Inderkum schon auf die rechtssystematische Einordnung dieses Artikels unter die Grundrechte hingewiesen worden. Ich verzichte darauf, weitere Ausführungen zu diesem Punkt zu machen.

Eine Untersuchung des Seco hat übrigens auch ergeben, dass das Verbandsbeschwerderecht kein relevanter Wirtschaftsfaktor ist. Es wurden dabei 1750 Bauherren befragt. Das können wir in der Mai-Ausgabe der Zeitschrift «Die Volkswirtschaft» nachlesen.

Nun komme ich noch zum Rückweisungsantrag Frick. Ich möchte zu Kollege Schweiger aber vorher noch folgende Bemerkung machen: Anlässlich unserer Anhörung des Initiativkomitees, das unter der Leitung von Frau Nationalrätin Fiala stand, haben wir die Variante eines Gegenvorschlages ausdrücklich angesprochen. Gegenüber einem solchen Ansinnen gab es ein klares und absolutes Njet. Wenn man sich intensiv mit den von uns im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans beschlossenen Änderungen des Umweltrechtes befasst, muss man zum klaren Schluss kommen, dass es sich dabei eigentlich um einen indirekten Gegenvorschlag handelt. So sah es übrigens auch der Bundesrat in seiner Medienmitteilung vom 13. September 2006.

Im ersten Punkt des Rückweisungsantrages ist die Rede vom «Spannungsfeld zwischen demokratisch gefassten Entscheiden auf der einen Seite und Verbänden, welche diese Entscheide infrage stellen, auf der anderen Seite». Dieses Spannungsfeld gab es schon immer. Dieses Spannungsfeld haben wir auch im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans intensiv diskutiert. Aber die Formulierung von Kollege Frick suggeriert noch etwas Falsches: Die Verbände stellen nicht diese Entscheide infrage,

sondern es geht darum, dass auch demokratisch gefasste Volksentscheide übergeordneten Rechtssätzen des Bundesrechtes widersprechen können.

Im Rückweisungsantrag steht: «eine Reduktion der Anfechtungsgegenstände bzw. eine Erhöhung der Schwellenwerte». Hier verweise ich einfach auf jene Beschränkungen, die wir im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans beschlossen haben. Im Weiteren wird eine Verkürzung der Verfahrensdauer gefordert. Das ist gut und recht, aber auch in diesem Punkt verweise ich auf die Massnahmen, die wir für eine Straffung des Verfahrens beschlossen haben. Ich denke an die verfahrensbeschleunigenden Massnahmen, aber auch an die Möglichkeit, vorzeitig Baubewilligungen zu erteilen. Andere Elemente wie beispielsweise Bestandesgarantien können auf Verordnungsebene geregelt werden.

Dann spricht Kollege Frick die Interessenabwägung an. Hier ist vorerst festzuhalten: Entschieden wird auch hier stets und ausschliesslich durch staatliche Behörden und durch Gerichte, also nicht durch irgendwelche Verbände. Das Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Interessen und jenen des Natur- und Heimatschutzes gab es somit schon immer. Hier stehen die Behörden in der Verantwortung, diesen sich zum Teil widersprechenden Interessen gerecht zu werden und sie sorgfältig gegeneinander abzuwägen.

Dann wird im Rückweisungsantrag die bessere Koordination zwischen Raumplanungs- und Umweltschutzrecht angesprochen. Exakt dieses Anliegen haben gerade wir mit unserer Kommissionsmotion 04.3664 beim Bundesrat deponiert. Das war ja ein besonderes Steckenpferd von Kollege Pfisterer.

Wenn dann noch die Frage des materiellen Umweltschutzrechtes angesprochen wird – das ist eine wichtige Frage –, kann ich nur sagen: Das ist dann wieder eine ganz andere Geschichte. Hier kann wegen des Zusammenhanges zwischen Volksinitiative und Gegenvorschlag, wie es Kollege Inderkum ausgeführt hat, sicher kein Gegenvorschlag konstruiert werden.

Zur zeitlichen Komponente hat sich Kollege Inderkum eingehend geäußert. Herr Kollege Schweiger, wir wollten damals dem Rate auch möglichst schnell eine Regelung vorlegen. Wir haben uns ehrlich bemüht, sehr schnell zu handeln, und es hat trotzdem vier Jahre gedauert.

Ich ersuche Sie deshalb, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Bürgi Hermann (V, TG): Wenn es noch einen Beweis dafür gebraucht hätte, dass wir den Rückweisungsantrag Frick gutheissen sollten, dann hätte ihn Kollege Stadler jetzt erbracht. Er hat in aller Breite aufgezählt, welche Fragen im Rahmen der Behandlung des Verbandsbeschwerderechtes andiskutiert worden sind; nach seiner Meinung sind die Fragen erledigt, nach der Meinung anderer sind sie es nicht. Immerhin hat er so das Thema ausgebreitet und damit eben den Tatbeweis dafür angetreten, dass noch viele Fragen offen sind.

Ich habe es auch als Mitglied der Kommission für Rechtsfragen gesagt: Erstens geht es jetzt ja nicht primär darum, dass wir über diese Initiative, sondern dass wir über die Frage des Vorgehens entscheiden. Zweitens halte ich fest, dass uns die Experten ganz klar darauf hingewiesen haben, dass noch Fragen offen sind. Die parlamentarische Initiative Hofmann Hans hat nicht alle Probleme gelöst; ich war während jener Zeit auch in der Kommission. Drittens geht es klar und unmissverständlich darum – das ist der Sinn dieses Rückweisungsantrages –, solche auf dem Tisch liegende Fragen noch zu prüfen.

Ich habe deshalb in der Kommission – das ist bis jetzt nicht erwähnt worden – einen Ordnungsantrag gestellt und gesagt: Wir können doch nicht so marschieren! Wenn solche Fragen auf dem Tisch liegen, müssen wir uns materiell damit beschäftigen, wie auch immer sie dann beurteilt werden und was auch immer dabei herauskommt. Das ist doch unsere Pflicht. Ich erinnere an das, was Kollege Schweiger gesagt hat; genau darum geht es, unabhängig davon, ob es dann

Resultate in dieser oder in einer anderen Richtung gibt. Wir dürfen uns der Aufgabe und der Pflicht, diese Fragen jetzt noch einmal zu diskutieren, nicht verweigern.

Ich bin mit meinem Ordnungsantrag unterlegen; er ist mit 5 zu 6 Stimmen abgelehnt worden. Ich bin froh, dass Kollege Frick jetzt in diesem Sinne sagt: Kommt noch einmal darauf zurück, und diskutiert über diese Fragen. Wir können über diese Fragen im Januar diskutieren, wir können dann ventilieren, was wir noch klären sollen und wie wir es klären sollen. Ich verstehe wirklich nicht, warum man uns die Chance verweigern will, uns mit diesen Fragen zu beschäftigen, und stattdessen – das ist ja noch der Gipfel – eine Standesinitiative quasi noch in petto hält. Damit geben Sie ja klar zu erkennen, dass eben noch Dinge zu klären sind. Wir wollen diese Fragen jetzt klären und nicht auf die Seite schieben. Ich bitte Sie deshalb, diesen Rückweisungsantrag anzunehmen, und dann werden wir die Hausaufgaben im Januar machen.

Hess Hans (RL, OW): In Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit verzichte ich darauf, mein umfassendes, zehnteitiges Votum zu halten. (*Heiterkeit*) Aber ich muss jetzt noch etwas loswerden. Am 6. Oktober 2005 habe ich im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans bei der Eintretensdebatte darauf hingewiesen, dass die Realisierung von privaten, aber auch von öffentlichen Investitionsvorhaben, welche den demokratischen Entscheidungsprozess durchlaufen haben, mittels Verbandsbeschwerden über Jahre hinweg auf dem Rechtsweg blockiert, verzögert und allenfalls sogar verhindert werden kann. Ich habe damals mehrere Beispiele erwähnt, die ich als der Touristik verbundener Mann erlebe, und damit lege ich meine Interessen offen: Ich bin Präsident einer Bergbahn in der Inner-schweiz.

Wir haben – zusammen mit der Bevölkerung und der Behörde – in einem aufwendigen Prozess ein touristisches Intensivnutzungsgebiet festgelegt. Als eine Entlastungspiste gebaut werden sollte, haben die vereinigten Umweltschutzverbände der ganzen Schweiz Beschwerde gegen diese Piste, die im Intensivnutzungsgebiet realisiert werden sollte, eingereicht. Das ist jetzt sechs Jahre her. Die Sache ist beim Bundesgericht hängig, und wann entschieden wird, wissen wir nicht. Wenn ich die jüngste Vergangenheit anschau und sehe, was das Bundesgericht mit Volksbeschlüssen des Kantons Obwalden macht, dann muss ich hier befürchten, dass das Bundesgericht diesen Planungsentscheid, wie den Steuerentscheid, auch noch umkehren wird. Das erschwert unsere Situation in den Berggebieten stark.

Ich danke Bruno Frick, dass er darauf hingewiesen hat. Ich werde seinen Rückweisungsantrag sicher unterstützen, weil ich auch der Meinung bin, dass im Spannungsfeld zwischen demokratisch gefassten Entscheidungen auf der einen Seite und Verbänden, welche diese Entscheide infrage stellen und nicht akzeptieren wollen, auf der anderen Seite Klarheit geschaffen werden muss.

Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie diesen Rückweisungsantrag unterstützen.

Sommaruga Simonetta (S, BE): Die Voten meiner beiden Vorredner haben gezeigt, dass der Rückweisungsantrag aus sehr unterschiedlichen Gründen allenfalls unterstützt werden kann.

Herr Hess hat ganz offensichtlich Probleme mit verschiedenen Entscheiden des Bundesgerichtes und möchte hier deswegen ganz generell die Möglichkeiten des Bundesgerichtes überprüfen. Ich weiss nicht, ob das hier der geeignete Rahmen ist, um solche Fragen zu erörtern.

Herr Bürgi hat darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht bei Raumplanung und Umweltschutz doch noch sehr viele Fragen offen sind. Ich stimme Herrn Bürgi zu, und das war auch, glaube ich, die Meinung der Mehrheit der Kommission. Es gibt sehr viele offene Fragen. Es ist auch richtig, dass Herr Bürgi in der Kommission für Rechtsfragen einen Ordnungsantrag gestellt hat, um diese Fragen anzuschauen. Dieser Ordnungsantrag

wurde von der Mehrheit der Kommission aber abgelehnt. Er wurde jedoch nicht abgelehnt, Herr Bürgi, weil wir diese Fragen nicht diskutieren wollten, weil wir uns nicht mit diesen Fragen beschäftigen wollten, sondern weil wir gesagt haben:

1. Die meisten dieser Fragen, die noch offen sind, haben mit der Volksinitiative, um die es ja eigentlich geht, nichts zu tun. Das haben verschiedene Vorredner, auch der Kommissions-sprecher, gesagt. Die Volksinitiative beschlägt ausschliesslich verfahrensrechtliche Fragen und Fragen, die sonst aufgeworfen wurden und die wir zu Recht auch noch behandeln und anschauen sollen. Sie beschlagen zum Teil materielles Umweltschutzrecht, Koordinationsfragen zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsrecht; das ist aber nicht Inhalt dieser Initiative.

2. Die Kommissionmehrheit ist ferner zum Schluss gekommen, dass diese Fragen ausserordentlich komplex sind und dass wir für die Beantwortung dieser Fragen deshalb einen Weg aufzeigen wollen; aber sie hat auch gesagt, dass es sicher nicht im Rahmen eines indirekten Gegenvorschlages möglich sein wird, diese Fragen zu beantworten.

Wenn ich zwei Punkte aus dem Rückweisungsantrag Frick herausgreife, zeigt sich sehr schnell, dass wir diese Fragen auch beim besten Willen nicht in der Frist, die uns zusteht, beantworten können, wenn wir seriöse Arbeit leisten wollen. In Ziffer 2 des Rückweisungsantrages Frick heisst es: «Normierung der Wirkungseffizienz als zentrales Element der Umweltschutzgesetzgebung».

Zuerst werden wir uns ausführlich mit der Wirkungseffizienz im Umweltschutz beschäftigen müssen. Sie müssen diese Wirkungseffizienz dann noch normieren. Es glaubt wohl niemand in diesem Saal, dass Sie das innerhalb von zwei, drei Monaten einfach so hinlegen können. Das sind Fragen mit ganz anderen Dimensionen, die nicht einfach in zwei, drei Kommissionssitzungen geregelt werden können.

Zu Ziffer 3 des Rückweisungsantrages Frick, «Bestandesgarantie rechtmässiger Bauten und Anlagen und deren angemessene Erweiterung, wo geänderte Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse es verlangen» – lieber Kollege Frick, dazu muss ich Ihnen sagen: Schon aus wettbewerbsspolitischen Gründen finde ich es höchst bedenklich, eine solche Bestandesgarantie für alle Bauten und Anlagen und deren angemessene Erweiterung vorzusehen. Da muss ich Sie fragen: Ist das eine Besitzstandsgarantie für all jene, die heute im Markt sind und sich gegen alle neuen Mitbewerber wehren, die sich allenfalls dort auch bewegen und behaupten möchten? Das gäbe auf jeden Fall Anlass zu einer grösseren wettbewerbsspolitischen Diskussion.

Zu Ziffer 4 des Rückweisungsantrages Frick: Zur Koordination von Raumplanungs- und Umweltschutzrecht – das haben verschiedene Redner schon gesagt – haben wir eine Motion eingereicht. Der entsprechende Bericht kommt, und wir werden ihn anschauen, aber sicher nicht im Rahmen eines indirekten Gegenvorschlages.

Ich muss auch das zurückweisen, was Kollege Schweiger ein bisschen insinuiert hat, dass sich die Kommission weigere, Lösungen zu suchen, um gegenüber dieser Volksinitiative eine Brücke zu bauen. Ich muss Ihnen einfach sagen: Wir werden die Fragen sehr wohl anschauen; deshalb haben wir ja auch der Standesinitiative Aargau Folge gegeben, um zu signalisieren, dass es offene Fragen gibt. Ein paar Antworten werden wir wahrscheinlich schon in den nächsten Tagen erhalten; ich gehe davon aus, dass der Bundesrat demnächst die Verordnung zur parlamentarischen Initiative Hofmann Hans in die Vernehmlassung schickt und dass auch die Anhänge zu den Schwellenwerten jetzt kommen, damit wir die nötigen Angaben auf dem Tisch haben und jene konkreten Fragen, die im Zusammenhang mit der Initiative stehen, konkret diskutieren können. Die grossen, komplexen Fragen kommen hinzu, aber diese können wir nicht im Schnellverfahren beantworten.

Erlauben Sie mir, doch noch zwei Sätze zur Volksinitiative zu sagen, um die es heute geht. Es ist eine Volksinitiative, an die – so meine ich – mittlerweile niemand mehr so richtig glaubt und die auch von prominenter Seite, und zwar nicht

nur von den Umweltschutzorganisationen, ganz massiv kritisiert wurde, weil sie erstens unklar formuliert ist, weil sie zweitens nicht umsetzbar ist, weil sie drittens ausgerechnet im Beschwerderecht jene Beschwerdemöglichkeiten ausschalten will, die bisher am erfolgreichsten waren. Wir haben es gehört: Die Nachbarbeschwerden sind, wenn schon, die problematischsten Beschwerden. Viertens sprechen auch formale Gründe gegen diese Initiative, weil sie in kantonales Bau- und Planungsrecht eingreift, weil sie in kantonales Staats- und Verfahrensrecht eingreift, was in einem föderativen Staat hochproblematisch ist.

Das Abstimmungsergebnis in der Kommission für Rechtsfragen hat gezeigt, dass sie dieser Initiative keine wirklichen Chancen einräumt. Ich meine, es ist deshalb richtig, wenn wir hier eine klare Aussage machen und gleichzeitig – das hat die Kommission mit ihrem Beschluss zur Vorgehensweise bewiesen – die grossen, die komplexen und die wichtigen Fragen anschauen, aber sicher nicht mit einem Schnellschuss und sicher nicht in einer Art und Weise, die der Kommission für Rechtsfragen und der Arbeit in der Kommission für Rechtsfragen nicht würdig ist.

Ich bitte Sie deshalb, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und den Rückweisungsantrag Frick abzulehnen. Ich möchte noch nachtragen, dass ich in dieser Sache keine Interessen zu vertreten habe.

Fournier Jean-René (CEg, VS): J'interviens pour appuyer la proposition de renvoi Frick. Elle est certainement l'alternative la plus raisonnable face aux positions manichéennes qui voudraient que l'on dise simplement oui ou non, soit à l'initiative qui nous est soumise, soit au droit de recours des organisations. Vous savez que dans tous les cantons, certainement surtout dans les cantons à vocation touristique, l'application du droit de recours pose des problèmes. Ceux-ci sont réels et, j'allais dire, presque quotidiens.

Aujourd'hui, dire tout simplement non à l'initiative, après tout ce que nous avons entendu dans cette salle, c'est finalement reconnaître qu'il y a de nombreux problèmes pratiques qui se posent et en même temps dire: «Ces problèmes existent. Nous allons y réfléchir, mais pas aujourd'hui.» Je pense que les autorités cantonales et tous ceux qui doivent appliquer cette législation sur le terrain méritent une autre réponse.

Cette réponse pragmatique et concrète est permise par la proposition de renvoi Frick qui prévoit en substance: «Nous ne nous prononçons pas sur cette initiative. Les problèmes sont connus et nous ne les renvoyons pas aux calendes grecques. Nous allons immédiatement nous en occuper.» C'est la raison pour laquelle je vous demande de bien vouloir accepter la proposition de renvoi Frick.

Graber Konrad (CEg, LU): Ich war in diesem Geschäft bis heute ein aussenstehender Beobachter. Ich habe festgestellt, dass, wie wir alle wissen, diese Initiative aufgrund eines Beschwerdeverfahrens einer Umweltorganisation gegen das Harturmstadion zustande gekommen ist. Trotz der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans 02.436, der Initiative des damaligen Zürcher Ständesvertreters, wurden dann nach einem Kraftakt am 11. Mai 2006 die vorliegende Volksinitiative und am 20. Juni 2006 noch eine Ständesinitiative desselben Kantons eingereicht. Wenn ein Kanton dreispurig fährt, ist der Ärger dort entweder sehr gross bzw. die Schmerzgrenze überschritten, oder aber man kennt das Ziel nicht genau und irrt umher. Zu dieser Beurteilung kommt ganz offensichtlich auch der Bundesrat, wenn er in den Schlussfolgerungen seiner Botschaft, auf Seite 4361, schreibt, dass es aufgrund des unklaren Wortlauts der Initiative sehr anspruchsvoll sein werde, eine klare Gesetzgebung zur Umsetzung zu schaffen.

Das wird jetzt auch ganz offensichtlich, wenn wir darüber diskutieren, ob da noch ein indirekter Gegenvorschlag beigelegt werden soll, und wenn wir hören, was in einen solchen indirekten Gegenvorschlag einbezogen werden soll. Da sieht man auch bereits heute, dass die Ansichten recht

unterschiedlich und noch nicht ausgegoren sind. Eine Studie zeigt ja – das ist auch in der Botschaft des Bundesrates wiedergegeben –, dass die Erfolgsquote der Umweltorganisationen in diesen Fragen ausserordentlich hoch ist und dass die Organisationen vom Beschwerderecht zurückhaltend Gebrauch machen. Eine zusätzliche, über die parlamentarische Initiative Hofmann Hans hinausgehende Einschränkung des Verbandsbeschwerderechtes im Sinne der Initianten müsste nach Auffassung des Bundesrates eine Aufstockung des Personals im Bafu zur Folge haben. Die Verbandsbeschwerde würde durch ein Behördenbeschwerderecht ersetzt, mindestens drei neue Stellen sollten geschaffen werden. Ich kann mir eigentlich nicht gut vorstellen, dass das die Absicht der Initianten ist, nämlich mehr Staat zu schaffen.

Es kommt dazu, dass die parlamentarische Initiative Hofmann Hans wirkt. Auf den Seiten 4352 und 4353 der Botschaft wird ausgeführt, dass die Beschwerdebefugnis neu an das oberste Exekutivorgan von Umweltschutzverbänden delegiert wird, dass Rügen, die von Umweltschutzverbänden nicht im Planungsverfahren vorgebracht werden, nicht in einem nachfolgenden Verbandsbeschwerdeverfahren eingebracht werden können. Ferner steht dort, dass Bauverzögerungen weniger häufig sind, weil Bauarbeiten auch vor Abschluss eines Verfahrens begonnen werden können, soweit der Ausgang des Verfahrens die Arbeiten nicht beeinflusst.

Die Inkraftsetzung dieser Bestimmungen erfolgte auf den 1. Juli 2007. Ich bin der Auffassung, dass man zuerst die Wirkung dieser Legiferierung abwarten, sie mit gesundem Menschenverstand beurteilen und erst dann neu handeln sollte. Heute bin ich ein bisschen irritiert. Ich habe auf diese Session hin ein Schreiben von den Initianten erhalten, wonach man die Initiative unterstützen sollte. Heute habe ich im Saal gehört, dass es vor allem um den Gegenvorschlag gehe. Wollen die Initianten eigentlich die Initiative, oder wollen sie einen Gegenvorschlag? Das ist die Frage, die ich mir in dieser Debatte gestellt habe.

Es gibt nicht nur einen Anspruch auf speditive Bewilligungen. Es gibt auch einen Anspruch auf einen speditiven und effizienten Parlamentsbetrieb. Die Kommission für Rechtsfragen unseres Rates hat die Volksinitiative sehr ausführlich behandelt und empfiehlt ihre Ablehnung. Sie hat sich auch mit den Fragen eines direkten oder indirekten Gegenvorschlags beschäftigt und auch da eine klare Haltung eingenommen. Deshalb und aufgrund der Worte des Bundesrates in der Schlussfolgerung dieser Botschaft ist für mich klar, dass wir die Initiative ablehnen und nicht zu einem indirekten Gegenvorschlag übergehen sollten. Es besteht keine Notwendigkeit zu einer Rückweisung an die Kommission für Rechtsfragen. Die Arbeit wurde in voller Breite gemacht. Weitere Anliegen und Forderungen können im Rahmen von weiteren Vorstössen behandelt werden.

Gutzwiller Felix (RL, ZH): Ich bitte Sie auch, den Rückweisungsantrag gutzuheissen, und zwar unter der Optik, dieser Arbeit noch eine Chance zu geben.

Für mich, ohne jetzt materiell einzutreten, hat die Debatte unstrittig gezeigt, bei Befürwortern wie bei Gegnern und Gegnerinnen des Vorgehens, dass es offene Fragen gibt, die geklärt werden müssen. Ich darf ferner zu Herrn Stadler und auch zu Herrn Graber sagen, dass ich selber bei den Hearings nicht dabei war; ich gehöre auch nicht zum Initiativkomitee – ich will das betonen. Aber ich weiss aus den Gesprächen der letzten Woche, dass die Initianten sehr interessiert an einem Gegenvorschlag wären und ihn auch ernsthaft würdigen würden. Es kann keine Rede davon sein, dass sich die Initianten nicht auf einen Gegenvorschlag einlassen würden. Geben Sie also diesen Arbeiten eine Chance. Sie haben Kollegen, die das in der gebotenen Zügigkeit und Seriosität machen wollen.

Ich bitte Sie, dem Rückweisungsantrag zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags zuzustimmen.

Präsident (Brändli Christoffel, Präsident): Wir werden das Geschäft morgen – vor den Petitionen und den Schlussabstimmungen – zu Ende beraten.

Ich wünsche Ihnen allen einen schönen Tag, und jenen, die nach Graubünden fahren, wünsche ich einen besonders schönen Tag!

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 11.00 Uhr
La séance est levée à 11 h 00*

Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Freitag, 21. Dezember 2007

Vendredi, 21 décembre 2007

08.00 h

07.046

Verbandsbeschwerderecht. Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz! Volksinitiative

Droit de recours des organisations. Assez d'obstructionnisme – Plus de croissance pour la Suisse! Initiative populaire

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 08.06.07 (BBl 2007 4347)

Message du Conseil fédéral 08.06.07 (FF 2007 4119)

Ständerat/Conseil des Etats 20.12.07 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 21.12.07 (Fortsetzung – Suite)

Präsident (Brändli Christoffel, Präsident): Wir haben gestern die Eintretensdebatte und die Debatte über den Rückweisungsantrag abgeschlossen. Das Wort hat nun noch einmal der Kommissionssprecher, Herr Inderkum.

Inderkum Hansheiri (CEg, UR), für die Kommission: Ich mache es kurz. Ich möchte Ihnen für die engagierte Diskussion, die Sie gestern geführt haben, danken. Der Rückweisungsantrag Frick beinhaltet einen Prüfungsauftrag. Bei einigen Voten, die ich gestern gehört habe, ist natürlich klar zum Ausdruck gekommen, dass eher die Meinung besteht, dass dann die Kommission einen Gegenvorschlag ausarbeiten müsste.

Herr Kollege Frick hat meines Erachtens zu Recht gesagt, dass Einigkeit darüber bestehe, dass man prüfen wolle, und es bestehe im Grundsatz eigentlich auch Einigkeit darüber, was man prüfen wolle; der Unterschied bestehe im Weg. Insofern kann ich ihm voll beipflichten. Herr Kollege Frick hat dann aber gesagt, die Kommission wolle das erst später prüfen. Nein, diese Meinung besteht überhaupt nicht; die Kommission will sofort mit den entsprechenden Arbeiten beginnen, aber sie will sich nicht unter Zeitdruck setzen lassen, weil es, wie ich gestern schon gesagt habe, sehr komplex ist, diese Fragen gesetzgeberisch umzusetzen.

Ich erinnere auch an die Motion 04.3664, die gestern erwähnt wurde, die den Koordinationsbedarf zwischen dem Raumplanungsrecht und dem Umweltschutzrecht betrifft. Da ist die Verwaltung an der Arbeit. Das braucht aber eine entsprechende Zeit.

Wir wollen aber andererseits – das kann ich Ihnen auch versichern – die Sache nicht auf die lange Bank schieben. Wenn wir zeitlich so vorankommen sollten, dass wir in der Lage wären, Ihnen bereits im Sommer eine Vorlage zu unterbreiten, dann wäre es durchaus möglich, dass die Arbeiten der Kommission noch in einen indirekten Gegenvorschlag ausmünden könnten. So hat es der seinerzeitige Kommissionspräsident Franz Wicki ausdrücklich auch den Medien kommuniziert.

Ich komme kurz zum Votum von Kollege Schweiger, der sagte, es käme einer Verweigerung gleich, wenn wir keinen Gegenvorschlag unterbreiten würden. Ich möchte darauf hinweisen, dass bei Volksinitiativen kein Rechtsanspruch auf

einen Gegenvorschlag besteht – sei er direkt oder indirekt. Es liegt ausschliesslich im Ermessen der Bundesversammlung, ob sie vis-à-vis einem Volksbegehren einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag vorlegen will, und sie hat dabei eine politische Beurteilung vorzunehmen.

Wenn die Kommissionsmehrheit zur Auffassung gekommen ist, es dränge sich kein formeller indirekter Gegenvorschlag auf, so waren dafür vor allem zwei Argumente massgebend: Erstens wurde aufgrund der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans 02.436 bereits etwas gemacht, und das ist bereits in Rechtskraft erwachsen. Zweitens haben wir bei den Anhörungen der Initianten nun wirklich keine Signale bekommen, dass sie geneigt wären, bei Vorliegen eines indirekten Gegenvorschlags über einen Rückzug der Initiative zu diskutieren. Die Frage wurde gestellt, und sie wurde ganz klar in dem Sinne beantwortet, dass man gesagt hat, man spreche nicht über einen Rückzug und damit über einen indirekten Gegenvorschlag. Herr Kollege Bürgi sagte, wir dürften uns nicht verweigern. Wir wollen uns nicht verweigern, ich möchte das nochmals klar sagen.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, der Kommissionsmehrheit Vertrauen zu schenken und den Rückweisungsantrag Frick abzuweisen.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Es geht jetzt um die Frage: «Rückweisung, Ja oder Nein?» Hinter dieser Frage steckt die andere Frage: «Gegenvorschlag oder kein Gegenvorschlag?» Diese Frage hat auch den Bundesrat mehr beschäftigt als die Frage, ob er nun zur Initiative Ja oder Nein sagen soll. Er hat in einer ersten Sitzung Ihre Arbeiten zur parlamentarischen Initiative Hofmann Hans 02.436 als Arbeiten für einen indirekten Gegenvorschlag betrachtet. Er hat dann in einer zweiten Abstimmung, als die Arbeiten beendet waren, beschlossen, von einem Gegenvorschlag abzuweichen und Ihnen die Initiative allein zur Stellungnahme, für eine Abstimmungssparole, zukommen zu lassen.

Der erste Grund für einen Verzicht auf einen Gegenvorschlag war, wie gesagt, die parlamentarische Initiative Hofmann Hans, die Sie während vielen, vielen Jahren erarbeitet haben. Sie bringt einige Änderungen, z. B. wurde das Beschwerderecht der Umweltorganisationen eingeschränkt. Nur in Umweltbereichen, wo es die Statuten ausdrücklich vorsehen, und nicht in allen Bereichen kann Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeberechtigung wurde eingeschränkt. Die wirtschaftlichen Tätigkeiten dürfen nur der Erreichung eines ideellen Zweckes dienen, sonst liegt keine Beschwerdeberechtigung der Organisationen vor. Kantonale Unterorganisationen können ohne Zustimmung der schweizerischen Organisation keine Beschwerde führen. Vereinbarungen zwischen Umweltorganisationen und den Bauherren über finanzielle oder andere Leistungen haben Sie beschränkt. Wenn Umweltorganisationen in einem Verfahren unterliegen, müssen sie auch zahlen. Das war vorher nicht der Fall. Das hat vorher eben auch zu einer gewissen Prozessfreudigkeit geführt; die ist durch Ihre Arbeiten eingedämmt worden. Eingeführt wurde ja auch die Möglichkeit, dass während des Verfahrens der vorzeitige Baubeginn eintreten kann.

Es gibt einen zweiten Grund für einen Verzicht auf einen Gegenvorschlag. Im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) haben Sie, das Parlament, folgende Änderungen beschlossen, die nun auf Verordnungsstufe umzusetzen sind:

Der UVP sind Anlagen nur noch unterstellt, wenn die Vorschriften über den Schutz der Umwelt einzig mit Massnahmen eingehalten werden können, welche das Projekt als solches oder den Standort als solchen betreffen – das sind wesentliche Einschränkungen. Der Bundesrat wird verpflichtet, die Liste der UVP-pflichtigen Anlagentypen und die Schwellenwerte für die UVP-Pflicht periodisch zu überprüfen. Die UVP soll neu durch eine Voruntersuchung abgeschlossen werden, wobei dieser Voruntersuchungsbericht bereits als Umweltverträglichkeitsbericht gelten kann; es braucht in diesen Fällen keine Hauptuntersuchung mehr. Im Umweltverträglichkeitsbericht muss nur noch dargestellt

werden, mit welchen Massnahmen die Umweltbelastung auf das gesetzliche Mass reduziert werden kann. Das ist der dritte Grund für einen Verzicht auf einen Gegenvorschlag; das wird in eine Verordnung gegossen. Die Anhörung zu dieser Verordnungsänderung wird in diesen Tagen eröffnet. Ich kann mich erinnern, dass Herr Ständerat Hofmann in der letzten Session ausdrücklich gesagt hat, dass diese Verordnung ein Element sein könne, das die Initianten zu einem Rückzug der Initiative bewegen könne. Das heisst also: Diese Verordnung wird für die Meinungsbildung noch entscheidend sein.

Es gibt noch einen vierten Grund für einen Verzicht auf einen Gegenvorschlag; das ist die Motion Ihrer Kommission für Rechtsfragen, «Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung» (04.3664). Diese Motion betrifft nicht direkt das Verbandsbeschwerderecht, ist aber von der Kommission anlässlich der Diskussion über die Abschaffung des Beschwerderechtes beschlossen worden. Indem das Zusammenspiel von Umweltschutz und Raumplanung optimiert wird, sollen auch die Verbandsbeschwerden in diesem Bereich abnehmen.

All diese Überlegungen werden aus dem Grund angestellt, dass die Initiative dann allenfalls zurückgezogen werden könnte. Auch heute haben wir in den Zeitungen wieder lesen können, wenn man jetzt noch weiter an einem Gegenvorschlag arbeite, dann könnten die Initianten, ohne das Gesicht zu verlieren, die Initiative endlich zurückziehen. Das ist ja alles gut und recht, aber bis jetzt wurde immer nur sehr eindeutig, um nicht zu sagen schroff, gesagt, diese Initiative werde unter keinen Umständen zurückgezogen. Da hat sich der Bundesrat gesagt: Wenn wir am Schluss einen Gegenvorschlag haben, der sehr, sehr nahe bei dieser Initiative liegt, und das Volk zwischen diesen beiden sich ähnelnden Vorlagen entscheiden muss, dann kommt das nicht gut; dann ist es viel besser, einfach Ja oder Nein zur Initiative zu sagen.

Also: Wir haben bis jetzt keine Anzeichen, dass diese Initiative je zurückgezogen werden soll. Das wurde auch in der Kommission sehr markig zum Ausdruck gebracht. Von daher sehe ich eine Rückweisung, eine weitere Arbeit, die ja zwar Sie machen würden, doch fast eher als etwas vergeblich an. Ich enthalte mich jetzt der Stellungnahme zur Initiative selbst, weil es ja einstweilen nur um diese Rückweisungsfrage geht. Die zahlreichen Schwächen, die die Initiative hat, hat der Bundesrat aufgezählt, und Sie haben sie ja auch gestern wieder hervorgehoben.

Gutzwiller Felix (RL, ZH): Vielleicht war ich gestern zu wenig deutlich. Ich habe versucht, in meinem sehr kurzen Votum gestern zu sagen, dass die Initianten seit den Hearings in der Kommission ganz klare Signale abgegeben haben. Ich habe gesagt, dass sie an einem Gegenentwurf sehr interessiert wären. Das beinhaltet, dass sie ihre Initiative aufgrund eines Gegenentwurfes zurückziehen könnten. Ich möchte das noch einmal sagen, weil sich die Vorredner zu Recht auf die Aussagen in den Hearings und in der Kommission bezogen haben. Aber seither ist einige Zeit vergangen, und die Leute sind bereit, auf einen Gegenvorschlag einzutreten. Ich möchte das noch einmal deutlich festhalten.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Präsident (Brändli Christoffel, Präsident): Wir stimmen über den Antrag Frick ab, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Frick ... 21 Stimmen

Dagegen ... 22 Stimmen

Bundesbeschluss über die eidgenössische Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht. Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!»
Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire fédérale «Droit de recours des organisations. Assez d'obstructionnisme – Plus de croissance pour la Suisse!»

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Mehrheit

... die Initiative abzulehnen.

Antrag der Minderheit

(Schweiger, Germann, Hess Hans)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 2

Proposition de la majorité

... de rejeter l'initiative.

Proposition de la minorité

(Schweiger, Germann, Hess Hans)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 23 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 9 Stimmen

Präsident (Brändli Christoffel, Präsident): Gemäss Artikel 74 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes wird keine Gesamtabstimmung durchgeführt.

01.2029

**Petition Jugendsession 2000.
Interkulturelle Erziehung**

**Pétition Session des jeunes 2000.
Education interculturelle**

Bericht WBK-NR 07.09.01

Rapport CSEC-CN 07.09.01

Nationalrat/Conseil national 14.12.01

Bericht WBK-SR 19.11.07

Rapport CSEC-CE 19.11.07

Ständerat/Conseil des Etats 21.12.07

Von der Petition wird Kenntnis genommen, ohne ihr Folge zu geben

Il est pris acte de la pétition sans y donner suite