

**Aargauische Volksinitiative "Gegen Bauverhinderung, für neue Arbeitsplätze";
Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts; Ablehnung ohne Gegenvorschlag**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Bei der Staatskanzlei ist am 17. Januar 2006 die Volksinitiative "Gegen Bauverhinderung, für neue Arbeitsplätze" zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts mit 3'185 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Die Initiative verlangt:

"Der Artikel 4 Abs. 3 des Baugesetzes (SAR 713.100) betreffend dem Verbandsbeschwerderecht gesamtkantonomer Organisationen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes soll gestrichen werden."

Die Initianten begründen dies damit, dass das Verbandsbeschwerderecht in der Schweiz Bauten aller Art verhindere, Investitionen in Milliardenhöhe untergrabe sowie Arbeitsplätze akut gefährde und verunmögliche. Das Verbandsbeschwerderecht verkomme zum Verhinderungsvehikel des VCS. Je grösser die Bürokratie und je zahlreicher die Gesetzesbestimmungen, desto mehr würden sich Unternehmen von Investitionen abschrecken lassen und ins Ausland wegziehen.

"Jubelnde Schweizer Fussballer in einem topmodernen Zürcher Fussballstadion an der EM 2008, Einkaufen in der neuen IKEA am aargauischen Standort Spreitenbach, gut erreichbare Einkaufszentren für das tägliche Shopping per Auto und mit dem ÖV – welche schöne Aussichten. Leider verunmöglicht das Verbandsbeschwerderecht vielfach solche Szenarien."

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Volksinitiative.

1. Zusammenfassung

Die Volksinitiative verlangt die Streichung von Art. 4 Abs. 3 des Baugesetzes und bezweckt damit die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts. Sie erkennt, dass das Verbandsbeschwerderecht von Bundesrechts wegen besteht und eine Streichung im Baugesetz die Zulassung gesamtschweizerischer ideeller Organisationen nicht verhindern kann. Eine Streichung hätte zur Folge, dass künftig nur noch gesamtschweizerische und nicht mehr gesamtkantonale Organisationen zum Verbandsbeschwerderecht zugelassen wären.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die kantonalen Verbände ihre Rechte grundsätzlich verantwortungsvoll wahrnehmen. Auch sind sie mit den kantonalen Verhältnissen besser vertraut als die gesamtschweizerischen Zentralen. Missbräuche des Verbandsbeschwerderechts und ungebührliche Verzögerungen müssen hingegen verhindert werden.

Auf Bundesebene werden entsprechende Einschränkungen im Bundesparlament formuliert und diskutiert, die gemäss der laufenden Revision des Baugesetzes ebenfalls für das kantonale Verfahren übernommen werden sollen.

Der Regierungsrat lehnt die Initiative ab.

2. Rechtsgrundlagen

3'000 Stimmberechtigte können das Begehren auf Totalrevision der Verfassung oder auf Erlass, Änderung und Aufhebung einzelner Verfassungsbestimmungen oder eines Gesetzes stellen. Volksinitiativbegehren werden als allgemeine Anregung oder, sofern sie nicht die Totalrevision der Verfassung verlangen, als ausgearbeitete Vorlagen eingereicht (§ 64 der Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980 [KV, SAR 110.000]).

Der Grosse Rat hat bei der Behandlung eines Volksinitiativbegehrens vorweg zu prüfen, ob dieses den Formvorschriften nachkommt, dem Bundesrecht nicht widerspricht und, sofern es sich auf Gesetzesrecht bezieht, der Kantonsverfassung entspricht (§ 65 Abs. 1 KV). Genügt es einem Erfordernis nicht, wird es als ungültig erklärt. Dem Grossen Rat kommt somit eine umfassende Prüfungszuständigkeit zu, das heisst, es obliegt ihm, die Volksinitiativbegehren in formeller und materieller Hinsicht zu prüfen (§ 57 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 10. März 1992 [GPR; SAR 131.100]). Die umfassende Begutachtung im Sinne einer Vorprüfung und eine entsprechende Antragstellung ist Aufgabe des Regierungsrats (§ 56 GPR).

Die Gültigkeit eines Volksinitiativbegehrens setzt voraus, dass es formrichtig zustande gekommen und inhaltlich rechtmässig ist. Erst wenn diese "Eintretensfrage" positiv beantwortet ist, steht der Weg frei, um über die weitere Behandlung des Begehrens zu befinden, das heisst zu entscheiden, ob es der Volksabstimmung mit oder ohne Empfehlung zur Annahme oder Ablehnung zu unterbreiten (§ 58 GPR) und ob ihm gegebenenfalls ein ausgearbeiteter Gegenvorschlag oder ein Gegenvorschlag in Form der allgemeinen Anregung gegenüberzustellen ist (§ 65 Abs. 3 KV, § 59 GPR).

3. Formelle Prüfung

Nach einer Vorprüfung des Titels und der formellen Anforderungen an ein Initiativbegehren durch die Staatskanzlei (§ 51 GPR) erfolgte am 17. Januar 2005 die Publikation des Initiativtexts im Amtsblatt. Mit der Einreichung der Unterschriftenlisten bei der Staatskanzlei am 17. Januar 2006 ist die zwölfmonatige Frist gemäss § 54 Abs. 1 GPR eingehalten worden. Das Volksinitiativbegehren ist als ausgearbeiteter (Gesetzes-)Entwurf abgefasst und genügt den Erfordernissen der Einheit der Form und Materie (§ 57 Abs. 2 GPR).

Die Unterschriftenlisten genügen den Formerfordernissen von § 50 Abs. 2 GPR. Sie sind mit einem Titel versehen, enthalten den Wortlaut des Begehrens mit einer Begründung, das Datum der Veröffentlichung im Amtsblatt sowie eine vorbehaltlose Rückzugsklausel. Als Mitglieder des Initiativkomitees sind die Namen und der Wohnort von 31 Personen aufgeführt. Vorhanden ist ebenso der erforderliche Hinweis auf die Strafbestimmungen, soweit es um die Ausübung des Initiativrechts geht (Art. 281 und Art. 282 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 [StGB; SR 311.0]).

Unter Berücksichtigung der bereits bei der Kontrolle in den Gemeinden als ungültig abgestrichenen Unterschriften ist die Initiative mit 3'185 gültigen Unterschriften von im Kanton Aargau stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern eingereicht worden.

4. Materielle Prüfung

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Volksinitiative (materiell) als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen, wenn ihr ein Sinn beigemessen werden kann, "der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt" (BGE 129 I 395 Erw. 2.2, 121 I 339). Im vorliegenden Fall ist dies erfüllt, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

a)

Das Bundesrecht gewährt – im Rahmen seines Anwendungsbereichs – bestimmten ideellen Organisationen ein Beschwerderecht (Verbandsbeschwerderecht), so namentlich

- den Umweltschutzorganisationen, wenn es um Verfügungen über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen geht, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist (Art. 55 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01]),
- den Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten ideellen Zielen widmen (die Beschwerdeberechtigung beschränkt sich dabei auf Entscheide, die die Erfüllung von "Bundesaufgaben" beinhalten. Gemäss Bundesgericht [BGE 123 II 7] heisst dies, dass auf eine Verbandsbeschwerde nur eingetreten werden darf, wenn die Organisation mit einer gewissen Glaubhaftigkeit vorbringt, dass das angefochtene Projekt spezifische Natur- und Heimatschutznormen des Bundes verletzt; Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG, SR 451]; ferner: BGE 127 II 273).

Die ideelle Organisation muss seit mindestens zehn Jahren bestehen; sie muss sich dem Umweltschutz, dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, und sie muss gesamtschweizerisch tätig sein. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist sie berechtigt zu rügen, dass ein Vorhaben das Umweltschutz- beziehungsweise das Natur- und Heimatschutzrecht des Bundes verletzt. Der Bundesrat hat in Verordnungsbestimmungen die zugelassenen Organisationen bezeichnet (Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen vom 27. Juni 1990 [VBO; SR 814.076]).

Diese gesamtschweizerischen Organisationen sind ebenfalls berechtigt, die Rechtsmittel des kantonalen Rechts zu ergreifen (Art. 55 Abs. 3 USG, Art. 12 Abs. 3 lit. a NHG). Um das Beschwerderecht an eine Bundesinstanz nicht zu verwirken, sind sie verpflichtet, sich bereits im kantonalen Einsprache- und Beschwerdeverfahren als Partei zu beteiligen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1960).

b)

Das kantonale Recht hat in § 4 Abs. 3 BauG dieses ideelle Verbandsbeschwerderecht in zweifacher Hinsicht erweitert:

- Zugelassen sind – nebst den gesamtschweizerischen Verbänden – ebenfalls die gesamtkantonalen Verbände. Der Grosse Rat kann ferner in einem Dekret auch regionalen ideellen Organisationen das Einsprache- und Beschwerderecht einräumen. Ein solches Dekret hat er indessen nie erlassen.
- Die zugelassenen gesamtkantonalen Verbände können nicht nur die Verletzung von Bundesrecht, sondern auch Verstösse gegen kantonales (kommunales) Recht rügen, soweit es um Umweltschutz oder Natur- und Heimatschutz geht. Diese Ausdehnung der Rügemöglichkeiten hat jedoch kaum eine praktische Bedeutung, hat doch der Bund den Umweltschutz umfassend geregelt. Kantonalem Recht kommt in diesem Bereich kaum mehr eine eigenständige Bedeutung zu. Die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung des Bundes hingegen ist weniger umfassend, so dass daneben eigenständiges kantonales Recht möglich bleibt. Wo die Grenze zwischen kantonalem Recht und Bundesrecht ("Bundesaufgabe") zu ziehen ist, ist hingegen nicht leicht zu entscheiden. Indem § 4 Abs. 3 BauG eine solche Grenzziehung unnötig macht, wird die Beurteilung der Eintretensvoraussetzungen einer Verbandsbeschwerde erleichtert und allfällige Streitigkeiten hierüber verhindert.

Die in der Initiative verlangte Streichung von § 4 Abs. 3 BauG hat zur Folge, dass die gesamtkantonalen Organisationen das ideelle Verbandsbeschwerderecht verlieren. Die gesamtschweizerischen Organisationen sind von dieser Streichung nicht betroffen. Bundesrecht wird so nicht verletzt. Die Initiative ist demnach ebenfalls materiell als gültig zu erklären.

5. Sachliche und politische Wertung

Bereits vor Erlass des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (1968) sind im Kanton Aargau gesamtkantonale Organisationen, welche sich gemäss ihren Statuten zum Schutze von Natur und Heimat einsetzen, gewohnheitsrechtlich zu Verwaltungsmitteln zugelassen gewesen. Seit 1912 hat der Regierungsrat das Verbandsbeschwerderecht zur Wahrung allgemein-öffentlicher Interessen anerkannt (Aargauische Gerichts- und Verwaltungsent-scheide [AGVE], 1978, S. 279). In § 4 Abs. 3 BauG (1993) ist erstmals eine klare gesetzliche Grundlage geschaffen worden.

Von Bundesrechts wegen steht das Verbandsbeschwerderecht den ideellen gesamtschweizerischen Organisationen zu. Auf Bundesebene laufen zur Zeit Bestrebungen, dieses Verbandsbeschwerderecht aufgrund einer parlamentarischen Initiative von Hans Hofmann einzuschränken und insbesondere den Kreis der UVP-pflichtigen Anlagen restriktiver zu definieren. In der parlamentarischen Beratung bestehen zur Zeit noch Differenzen zwischen dem National- und dem Ständerat. Eine Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts steht jedoch nicht mehr zur Diskussion, nachdem das Bundesparlament mehrere solcher Vorstösse, zuletzt die parlamentarische Initiative Freund im Dezember 2003, abgelehnt hat.

Dass das kantonale Recht zusätzlich zu den gesamtschweizerischen Organisationen auch den gesamtkantonalen Verbänden das Verbandsbeschwerderecht zuerkennt, hat seinen Grund darin, dass diese Organisationen mit den kantonalen Verhältnissen besser vertraut sind und ihr Fachwissen daher leichter und qualifizierter einbringen können. Für die Behörden ergibt sich der Vorteil, dass ihnen die leitenden Personen in den kantonalen Verbänden bekannt sind und sich so Konflikte oft direkt und unbürokratisch lösen lassen. Würde der vorliegenden Initiative Folge geleistet, hätte dies zur Konsequenz, dass sich eine gesamtkantonale Organisation (zum Beispiel Aargauischer Bund für Naturschutz, Aargauer Heimatschutz, Verband der Aargauischen Natur- und Vogelschutzvereine) künftig an eine Zentrale in Bern, Zürich, Basel etc. wenden müsste, damit diese für sie Einsprache und Beschwerde führt.

Die Initianten begründen ihre Initiative damit, dass das Verbandsbeschwerderecht zum Verhinderungsvehikel des VCS verkomme und es deshalb ersatzlos zu streichen sei. Sie verkennen dabei, dass die beantragte Streichung von § 4 Abs. 3 BauG das Verbandsbeschwerderecht nicht abschafft, sondern einzig zu einer Verschiebung der Zuständigkeiten von den kantonalen Verbänden zu den schweizerischen Zentralverbänden führt.

Der Regierungsrat lehnt Missbräuche des Verbandsbeschwerderechts und ungebührliche Verzögerungen kategorisch ab. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass die kantonalen Verbände ihre Rechte grundsätzlich verantwortungsvoll wahrnehmen.

Die Stärkung des Arbeits- und Wirtschaftsstandorts Aargau ist ein wichtiges Ziel des Regierungsrats. Investitionen, insbesondere wenn sie im öffentlichen Interesse stehen, müssen zeitgerecht realisiert werden können. Der Regierungsrat unterstützt daher die laufenden

Revisionsarbeiten im Bund, die das Verbandsbeschwerderecht einschränken, damit Missbräuche unterbunden werden.

Hinzuweisen ist ferner auf die sich gegenwärtig in der Anhörung befindende Teilrevision des Baugesetzes. Darin werden – nebst anderem – Bestimmungen vorgeschlagen, die das Verfahren für UVP-pflichtige Baugesuche beschleunigen (§ 59 Abs. 3 Entwurf BauG). Ferner wird vorgeschlagen, dass die neuen bundesrechtlichen Bestimmungen zum Verbandsbeschwerderecht ebenfalls für das Verfahren im Kanton gelten. So soll § 4 BauG mit einem Abs. 4 ergänzt werden, der wie folgt lautet:

"Einschränkende Eintretensvoraussetzungen, die das Bundesrecht für das Verbandsbeschwerderecht aufstellt, gelten ebenfalls für das kantonale Verfahren".

Der Regierungsrat lehnt aus den dargelegten Gründen die Initiative ab und erachtet es nicht für notwendig, zum jetzigen Zeitpunkt einen Gegenvorschlag anzubringen.

6. Anpassung weiterer Rechtssätze im Falle einer Umsetzung der Initiative

Eine allfällige Umsetzung der Initiative macht keine weiteren Anpassungen von Rechtsnormen nötig.

7. Weiteres Vorgehen

Die am 17. Januar 2006 bei der Staatskanzlei eingereichte Initiative ist innert 24 Monaten, somit bis spätestens 17. Januar 2008, zur Volksabstimmung zu bringen.

A n t r a g :

1.

Die Volksinitiative "Gegen Bauverhinderung, für neue Arbeitsplätze" zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts wird in formeller und materieller Hinsicht als gültig erklärt.

2.

Sie wird der Volksabstimmung mit der Empfehlung auf Ablehnung unterbreitet.

Aarau, 10. Januar 2007

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Kurt Wernli

Staatsschreiber:

Dr. Peter Grünenfelder

Anhang:

– Text der Volksinitiative