

Beschluss Nr. 226/2020
Schwyz, 31. März 2020 / ju

Motion M 21/19: Standesinitiative "Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts"
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 17. Oktober 2019 hat Kantonsrat Sandro Patierno folgende Motion eingereicht:

*«Die Kantone haben gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung das Recht, eine Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung einzureichen.
Der Schwyzer Kantonsrat bzw. die Schwyzer Regierung wird aufgefordert, mit einer Standesinitiative die Einschränkung bzw. Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts bei Bauprojekten von nationalem Interesse (wie zum Beispiel Nationalstrassenbau, Konzessionierung und Bewilligungen von Wasserkraftwerken etc.) zu bewirken.
Begründung: Bereits nach wenigen Wochen ist die Axenstrasse aus Sicherheitsgründen wieder gesperrt! Für die Anwohner, Pendler und die Schwyzer, Urner und Tessiner Wirtschaft sind solche Sperrungen ein grosses Ärgernis und haben schwerwiegende Folgen. Das Gewerbe muss mit grossen wirtschaftlichen Einbussen rechnen. Die Umfahrung via Luzern durch den Seelisbergtunnel ist zeitintensiv und führt an anderen Orten zu erhöhtem Verkehrsaufkommen und Staus. Auch aus ökologischer Sicht ist dieser Umweg ein Rückschritt.
Die Sicherstellung und somit die rasche Fertigstellung der Axenstrasse als Nationalstrasse ist im Interesse der gesamten Schweiz.
Nach jahrzehntelanger Optimierung der verschiedensten Projektvarianten wurde Ende 2014 endlich das Ausführungsprojekt N4 Neue Axenstrasse öffentlich aufgelegt. Umweltorganisationen blockieren jedoch mit fundamentalen und formalistischen Argumenten den Baustart. Von insgesamt 57 Einsprachen konnten bis auf 3 alle bereinigt werden. Die Einsprecher monieren, dass die Kapazität der Axenstrasse erhöht werde und somit der Alpenschutz-Artikel in der Bundesverfassung verletzt werde. Die Neue Axenstrasse erhöht jedoch keine Kapazitäten, sondern wird mit zwei Tunnels sicherer gemacht und schützt Menschenleben. Durch die Verzögerung konnte auch die Aufklassierung der N4 Neue Axenstrasse durch das Parlament noch nicht erfolgen.
Der Weiterzug ans Bundesverwaltungsgericht und ans Bundesgericht ist zu erwarten. Dadurch ist mit einer weiteren Verzögerung von 4 bis 6 Jahren zu rechnen. Dies obwohl mit der Volksinitiative*

„Axen vors Volk – Für Sicherheit ohne Luxustunnel“ ein klarer Entscheid vorliegt. Diese hat die Bevölkerung des Kantons Schwyz am 5. Juni 2016 mit 62.8 Prozent an der Urne abgelehnt. Ein weiterer Grund sind auch Einsprachen gegen die Konzessionierung von bestehenden Wasserkraftwerken. Da die Wasserkraft eine erneuerbare und nachhaltige Energiegewinnung ermöglicht, ist es unverständlich, dass sich die Umweltverbände gegen diese CO₂-neutrale Energiegewinnung aussprechen, obwohl die gesetzlichen Vorgaben erfüllt sind. Auch hier gilt es ein ausgewogenes Verhältnis von Schutz und Nutzen im Auge zu behalten.

Die vorgesehenen Rechtsmittel werden auf Kosten der Bevölkerung, dem Schutz von Menschenleben und der Umwelt sowie gegen einen klaren Volkswillen durch die Umweltverbände aufs äusserste ausgereizt. Diesem Missbrauch ist ein Riegel zu schieben und das Verbandsbeschwerderecht ist bei Projekten von nationalem Interesse kritisch zu hinterfragen.

Mit der Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts wird die Rechtsstaatlichkeit keineswegs eingeschränkt, muss doch die Bewilligungsinstanz das Recht (incl. Umweltrecht) von Amtes wegen anwenden.

Der Schwyzer Kantonsrat bzw. die Schwyzer Regierung wird aufgefordert, die Standesinitiative „Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts“ – zum Schutz der Bevölkerung zuhanden der Bundesversammlung einzureichen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Das Verbandsbeschwerderecht erlaubt es gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen, gegen bestimmte Planungs- und Bauprojekte Einsprache und Beschwerde zu erheben. Dieses Beschwerderecht ist ein Institut, welches seit jeher polarisiert. Derweil die einen darin ein wichtiges Instrument zum Schutz und zur Erhaltung der Umwelt sehen, erkennen andere darin ein demokratie- und wirtschaftsfeindliches Hindernis gegen den Fortschritt sowie allgemein ein oftmals missbräuchlich verwendetes Institut zur Verzögerung oder Verhinderung von Bauvorhaben. Aufgrund seiner erschwerenden Wirkung für Planung und Realisierung vor allem grösserer Bauvorhaben war das Verbandsbeschwerderecht in den letzten Jahren denn auch vermehrt Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Hierbei sei zum einen die als Folge einer parlamentarischen Initiative auf den 1. Juli 2007 in Kraft gesetzte Revision des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01; vgl. dazu Ziff. 2.2), zum anderen die abgelehnte Volksinitiative zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts, die als Folge der Verzögerung des Zürcher Stadion-Projekts (Hardturm) eingereicht worden war (vgl. dazu Ziff. 2.3), zu nennen.

Das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen ist in den Art. 55 und Art. 55a bis f USG, den Art. 12 und Art. 12a bis g des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) sowie in Art. 28 des Bundesgesetzes über die Gentechnik im Ausserhumanbereich vom 21. März 2003 (GTG, SR 814.91) verankert. Das Beschwerderecht nach Art. 55 sowie 55a-e USG steht den Organisationen zu gegen Vorhaben, die der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterstehen. Das Beschwerderecht nach Art. 12 sowie Art. 12a bis 12g NHG steht sodann den Natur- und Heimatschutzorganisationen gegen Verfügungen zu, die im Zusammenhang mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe erlassen werden. Eine Auflistung der beschwerdeberechtigten Organisationen findet sich dabei in der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen vom 27. Juni 1990 (VBO, SR 814.076).

Damit eine Umweltschutzorganisation beschwerdeberechtigt ist, muss sie heute (nach USG und NHG) folgende Kriterien erfüllen:

- es muss sich um eine ideelle Umweltschutzorganisation bzw. um eine ideelle Natur- und Heimatschutzorganisation handeln (nach Statuten und tatsächlich);
- die Organisation muss gesamtschweizerisch tätig sein (nach Statuten und tatsächlich);

- die Organisation muss seit zehn Jahren bestehen und in diesen zehn Jahren alle übrigen Voraussetzungen immer erfüllt haben;
- die Organisationen hat sich im konkreten Fall an allen kantonalen und bundesrechtlichen Einsprache- und Beschwerdeverfahren zu beteiligen.

2.2 Parlamentarische Initiative 02.436, eingereicht am 19. Juni 2002 von Ständerat Hans Hofmann, SVP/ZH

Die parlamentarische Initiative von SR Hofmann, welche zum einen die Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie zum anderen die Verhinderung von Missbräuchen durch eine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechtes zum Ziel hatte, führte im Bundesparlament schliesslich zu einer entsprechenden Revision des USG, welche auf den 1. Juli 2007 in Kraft trat. Damit verbunden waren verschiedene Einschränkungen des Verbandsbeschwerderechtes. So muss der Verbandszweck der beschwerdeführenden Organisationen seither rein ideeller Natur sein und es dürfen nur noch Rügen in Rechtsbereichen erhoben werden, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand des statutarischen Verbandszwecks bilden (vgl. Art. 55 Abs. 2 USG). Sowohl in den Fällen nach USG als auch in denjenigen nach NHG haben sich die beschwerdeführenden Organisationen zudem an allen vorgesehenen kantonalen und bundesrechtlichen Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahren zu beteiligen, ansonsten ihr Beschwerderecht verwirkt (Art. 12c Abs. 1 und 2 NHG, Art. 55b Abs. 1 und 2 USG). Die rechtlich selbständigen kantonalen oder auch interkantonalen Organisationen können für deren örtlichen Tätigkeitsbereich generell zur Erhebung von Einsprachen ermächtigt werden, auch im Einzelfall ist die Ermächtigung zur Erhebung von Einsprachen/Beschwerden zulässig. Des Weiteren wurden im Rahmen der Gesetzesrevision Vereinbarungen über finanzielle Abgeltungen an die beschwerdeführenden Umweltorganisationen für unzulässig erklärt (Art. 55c Abs. 2 USG) und – je nach Konstellation – die Zulässigkeit eines vorzeitigen Baubeginns im Gesetz verankert (Art. 55d USG). Schliesslich erhielten die Gerichte die Möglichkeit, den Umweltverbänden bei Unterliegen die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 55e USG). Durch die USG-Revision wurde demnach gewissen Kritikpunkten bezüglich der Ausgestaltung des Verbandsbeschwerderechtes schon vor mehr als zehn Jahren Rechnung getragen und entsprechende Abhilfe geschaffen.

2.3 Volksinitiative zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechtes

Die Volksinitiative der FDP Zürich und der FDP Schweiz «Verbandsbeschwerderecht. Schluss mit der Verhinderungspolitik - Mehr Wachstum für die Schweiz!» wurde am 11. Mai 2006 aufgrund der Vorkommnisse um das Hardturm-Stadion-Projekt in Zürich eingereicht. Die Initianten unterstellten den Umweltschutzorganisationen systematische Verhinderungstaktik und wollten das Verbandsbeschwerderecht zumindest dann ausschalten, wenn ein gutheissender Volksentscheid oder ein Parlamentsbeschluss zu einem Projekt vorlag. Die Volksinitiative wurde allerdings bereits in den Schlussabstimmungen der beiden Ratskammern im Bundesparlament vom März 2008 abgelehnt (im Nationalrat mit 94:90 und im Ständerat mit 30:9 bei drei Enthaltungen), dies gerade auch vor dem Hintergrund, dass im Rahmen der USG-Revision vom Jahr 2007 bereits die dargelegten Einschränkungen vorgenommen worden waren. An der Volksabstimmung vom 30. November 2008 wurde die Vorlage schliesslich mit 1 501 766 Nein- zu 773 467 Ja-Stimmen abgelehnt, wobei kein Kanton der Initiative zustimmte. Im Kanton Schwyz betrug der Nein-Anteil 57.6%, bei 24 774 Nein-Stimmen gegenüber von 18 201 Ja-Stimmen. Sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene wurde es seither denn auch merklich ruhiger um das Verbandsbeschwerderecht.

2.4 Haltung des Regierungsrates

Die Axenstrasse ist eine wichtige nationale Verbindungsstrasse, darüber hinaus ist sie gerade für die Kantone Schwyz und Uri bzw. für deren Bevölkerung und Gewerbe von besonderer Bedeutung. Obwohl die Axenstrasse in den letzten Jahrzehnten immer wieder saniert und ausgebaut

wurde, genügt sie den heutigen Anforderungen nicht mehr. Dies stellte der Bundesrat bereits vor Jahrzehnten fest. Im Rahmen des Pakets «Netzvollendung Nationalstrasse» beauftragte er die beiden Kantone Schwyz und Uri, ein generelles Projekt Ingenbohl – Gumpisch (südlich von Sisikon) auszuarbeiten. Es gibt mehrere Gründe, weshalb die bestehende Axenstrasse den heutigen Bedürfnissen nicht mehr entspricht und durch eine ausgebauten Strasse mit neuem Morschacher und Sisikoner Tunnel ersetzt werden muss (diese sind auch auf der Infoseite des Projekts unter www.axen.ch aufgeführt):

- Die Sicherheit und Verfügbarkeit können heute nur teilweise gewährleistet werden. Felsstürze und Rufen (Murgänge) haben immer wieder zu Sperrungen der Strasse geführt. Zuletzt war die Axenstrasse nach einem Steinschlag vom 28. Juli 2019 im Gebiet Gumpisch und einem nachfolgenden Murgang vom 2. Oktober 2019 für insgesamt rund sieben Wochen gesperrt. Insbesondere für die Anwohner, Pendler sowie die Schwyzer, Urner und Tessiner Wirtschaft hat eine Sperrung der Axenstrasse schwerwiegende Folgen. Die Sicherheit und Verfügbarkeit werden mit einer neuen Strasse wesentlich erhöht.
- Der Bund fordert, dass die Axenstrasse als Ausweichroute zum Seelisbergtunnel (A2) verfügbar ist. Diese so genannte Netzredundanz wird mit der neuen Axenstrasse und den zwei längeren Tunnels gewährleistet.
- Der Axenverkehr führt mitten durch das Dorf Sisikon. An Spitzentagen sind es bis zu 14 000 Fahrzeuge – für die Einwohnerinnen und Einwohner eine hohe Belastung. Die Ortsdurchfahrt behindert zudem den Verkehrsfluss. Die seit Jahren geforderte Umfahrung von Sisikon kann mit dem Projekt realisiert werden. Daneben ermöglicht die Neue Axenstrasse mit dem Morschacher Tunnel auch eine nachhaltige Entlastung des Dorfkerns von Brunnen.
- Von der Abnahme des Verkehrs und den baulichen Anpassungen der alten Axenstrasse profitiert insbesondere der Langsamverkehr (Velos, Landwirtschaftsverkehr, Fussgänger) durch die Minimierung der Sicherheitsrisiken; die gesamte Region gewinnt an touristischer Attraktivität.

Der Regierungsrat teilt das Unverständnis des Motionärs über den Gang des Bewilligungs- resp. Projektgenehmigungsverfahrens der „A4 Neue Axenstrasse“. Auch kann er sich des Eindrucks ebenfalls nicht entwehren, dass die beteiligten Umweltorganisationen hier eine sehr destruktive Haltung an den Tag legen.

Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) räumt jedem Kanton das Recht ein, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Gemäss § 55 Abs. 2 Bst. a der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) entscheidet der Kantonsrat über die Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.

Unbesehen des oben Ausgeführten erachtet der Regierungsrat weder das Mittel der Standesinitiative noch die mit diesem geforderte Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts als zielführend, um Projekte wie die Neue Axenstrasse inskünftig beförderlicher umsetzen zu können. Das vom Motionär aufgeführte Kriterium des nationalen Interesses, das bei entsprechenden Projekten zum Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts führen soll, verbleibt zu unbestimmt, und praxistaugliche Kriterien für dessen einheitliche Anwendbarkeit und stringente Abgrenzung lassen sich nicht finden. Zum einen gilt es zu berücksichtigen, dass bei Bauten und Anlagen, die in die Hoheit des Bundes fallen (etwa für Eisenbahnwerke, Nationalstrassen, Flughäfen, Anlagen für die Schifffahrt, Seilbahnen, Rohrleitungsanlagen, Kernanlagen, Asylzentren, militärische Anlagen etc.), bereits regelmässig konzentrierte Plangenehmigungsverfahren zur Anwendung gelangen, die eine bessere Koordination sowie eine Vereinfachung und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren bewirken sollen. Die hierfür massgeblichen Rechtsgrundlagen finden sich in der entsprechenden Spezialgesetzgebung, wie etwa dem Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.10), dem Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11), dem Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung vom 23. Juni 2006 (SebG, SR 743.01), dem Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (LFG,

SR 748.0), dem Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (MG, SR 510.10), dem Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe vom 4. Oktober 1963 (RLG, SR 746.1), dem Bundesgesetz über die elektrischen Stark- und Schwachstromanlagen vom 24. Juni 1902 (EleG, SR 734.0), im Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1) und im Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) sowie in den dazu gehörenden Verordnungen. Wollte man bei derartigen, vom Bund auszuführenden Bauten und Anlagen das Verbandsbeschwerderecht ausschliessen, würde dies unabhängig von Umfang und Bedeutung des jeweiligen Vorhabens gelten und das Beschwerderecht im Ergebnis mithin für alle (solchen) Bundesvorhaben ausschliessen.

Ginge man gar noch einen Schritt weiter und würde die Zulässigkeit des Verbandsbeschwerderechts bei umweltverträglichkeitsprüfungspflichtigen Bauten auf Bundes- und Kantonsstufe ausgeschlossen, würde dies einerseits eine fundamentale Abkehr von der bisherigen rechtlichen Regelung bedeuten und andererseits gerade auch dem ursprünglichen Zweck der Schaffung des Verbandsbeschwerderechts zuwiderlaufen. Es hätte zudem auch hier den wenig überzeugenden Umstand zur Folge, dass das Verbandsbeschwerderecht gerade bei grösseren Bauvorhaben wegfiel, bei kleineren, weniger Auswirkungen auf Raum und Umwelt aufweisenden Projekten im Einzelfall hingegen erhalten bliebe.

Schliesslich sind auch keine schlüssigen anderweitigen Kriterien dafür ersichtlich, wann ein im nationalen Interesse liegendes Projekt anzunehmen ist. So stellt etwa die Anknüpfung an eine kantonsübergreifende Ausdehnung kein geeignetes Kriterium dar, weil Verkehrsträger regelmässig Teil eines gesamten (nationalen) Netzes sind.

Vor dem Hintergrund der im Juli 2007 eingeführten Verschärfungen bzw. der klaren Ablehnung der Volksinitiative von 2008 zur Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts einerseits und einer wenig überzeugenden neu zu schaffenden Rechtslage andererseits, wonach für kleinere Projekte ein solches Beschwerderecht weiterbestehen würde, während es für solche mit weitergehenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt ausgeschlossen wäre, sieht der Regierungsrat die mit der vorliegenden Motion verfolgte Absicht nicht als einen tauglichen Weg an, unerfreulichen Projektverläufen wie hier bei der Neuen Axenstrasse beizukommen. Eher angezeigt sein könnte die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die weitere Straffung und Beschleunigung der entsprechenden Verfahren, z.B. mittels Verkürzung bestimmter Fristen, und vor allem auch die höhere Sensibilisierung involvierter Amtsstellen und Gerichte hinsichtlich der Bedeutung der betroffenen Projekte bzw. der beförderlichen Vorantreibung entsprechender Bewilligungsverfahren.

Nach dem Gesagten beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die vorliegende Motion nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 21/19 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Volkswirtschaftsdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber