



Bericht und Antrag
der
Kommission für Umwelt, Verkehr und Energie
zum
Antrag auf Direktbeschluss der SVP betreffend
Standesinitiative zur Einschränkung des Beschwerderechts
(Erstunterzeichner Gort)

a. Ausgangslage

1. In der Dezembersession 2021 des Grossen Rats reichte die SVP-Fraktion einen Antrag auf Direktbeschluss betreffend Standesinitiative zur Einschränkung des Beschwerderechts (Erstunterzeichner Gort) mit folgendem Wortlaut ein:

«Das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen ist in Artikel 55 und 55a-f des Umweltschutzgesetzes (USG), Artikel 12 und 12a-g des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) sowie in Artikel 28 des Gentechnikgesetzes (GTG) verankert.

Das bundesgesetzliche Verbandsbeschwerderecht sowie das Beschwerderecht der Organisationen, welches im Juli 2007 im Bundesgesetz in Kraft trat, werden immer mehr zum wirtschaftlichen Brems- und Verhinderungsklotz. Die Vergangenheit zeigte, dass die Verbände und Organisationen weder objektiv, lösungsorientiert oder zielorientiert waren noch sonst irgendwie eine gute Zusammenarbeit möglich war. Im Gegenteil, das Verhalten der Verbände und Organisationen ist polemisch und verhinderungsorientiert. Die Geister, die man rief, wird man nun leider nicht mehr los.

Ausserdem erachtet es die SVP-Fraktion als äusserst widersprüchlich, dass solche Organisationen mit öffentlichen Geldern finanziert werden und dann eben

jene Organisationen mit Steuergeldern finanzierte Prozesse gegen den Staat führen.

Das Thema Wolf ist das beste Beispiel. Obwohl mittlerweile klar ist, dass eine unkontrollierte Ausbreitung des Wolfs die Existenz vom ganzen Berggebiet gefährdet. Das Verhalten in der Vergangenheit zeigte und zeigt, dass mit den Umweltverbänden keine Zusammenarbeit möglich ist.

Die SVP-Fraktion gelangt deshalb mit folgendem Antrag auf Direktbeschluss zur Einreichung einer Standesinitiative an den Rat.

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Graubünden durch seinen Grossen Rat folgende Standesinitiative ein:

- 1. Umweltschutzgesetz (USG): Die Umweltschutzorganisationen sollen bei demokratisch gefällten Entscheiden keine Einsprachemöglichkeit mehr haben. Öffentliche Interessenz soll höher gewertet werden als das Verbandsbeschwerderecht.***
- 2. Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG): Die Organisationen sollen bei demokratisch gefällten Entscheiden keine Einsprachemöglichkeit mehr haben. Öffentliche Interessenz soll höher gewertet werden als das Verbandsbeschwerderecht.»***
2. In der Aprilsession 2022 erklärte der Grosse Rat den Antrag auf Direktbeschluss der SVP betreffend Standesinitiative zur Einschränkung des Beschwerderechts (künftig: DIR SVP) auf Antrag der Präsidentenkonferenz für erheblich und setzte die Kommission für Umwelt, Verkehr und Energie (KUVE) als vorberatende Kommission ein.
3. Die KUVE legte an ihrer Sitzung vom 20. Oktober 2022 das weitere Vorgehen in groben Zügen fest und sprach sich dafür aus, dem Grossen Rat in der Junisession 2023 Bericht und Antrag zum DIR SVP zu unterbreiten. Die Präsidentenkonferenz hat das Geschäft an ihrer Sitzung vom 14. November 2022 entsprechend in die Sessionsplanung aufgenommen.
4. Mit Schreiben vom 15. November 2022 ersuchte die KUVE die Regierung, gemäss Art. 72 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Grossen Rats (GGO; BR 170.140) zum DIR SVP Stellung zu nehmen.

5. Mit Beschluss vom 7. Februar 2023 (mitgeteilt am 8. Februar 2023, Protokoll Nr. 86/2023) nahm die Regierung Stellung und hielt fest, dass sie die Standesinitiative zur Einschränkung des Beschwerderechts nicht unterstützen könne.
6. Die KUVe befasste sich an ihrer Sitzung vom 13. April 2023 mit den Anliegen des DIR SVP und stimmte über die Anträge ab. Mittels einstimmigem Zirkularbeschluss vom 11. Mai 2023 verabschiedete die KUVe den vorliegenden Bericht und Antrag.

b. Allgemeines zum Verbandsbeschwerderecht

7. Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen besteht seit 1967. Es wurde zuerst im Natur- und Heimatschutzgesetz verankert, 1983 auch im Umweltschutzgesetz. Die national tätigen und vom Bundesrat als beschwerdeberechtigt anerkannten Umweltorganisationen können gegen bestimmte Bauvorhaben Beschwerde erheben, wenn sie eine Verletzung der Gesetze zum Schutz der Umwelt vermuten.¹ Die mit der sogenannten Verbandsbeschwerde betraute Instanz hat alsdann zu beurteilen, ob das geplante Vorhaben die Umweltschutzbestimmungen einhält oder nicht.
8. Das Beschwerderecht nach Artikel 55 sowie 55a-e USG steht den Organisationen gegen Vorhaben zu, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehen. Das Beschwerderecht nach Artikel 55f USG steht den Organisationen gegen das Inverkehrbringen pathogener Organismen zu.²
9. Das Beschwerderecht nach Artikel 12 sowie 12a-12g NHG steht den Organisationen gegen Verfügungen zu, die im Zusammenhang mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe erlassen werden.³
10. Es gab bereits verschiedene Anläufe, das Verbandsbeschwerderecht zu beschneiden, so namentlich die eidgenössische Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!», welche von den eidgenössischen Räten dem Volk zur Ablehnung

¹ Abstimmungsbroschüre 2008

² [Verbandsbeschwerderecht \(admin.ch\)](#)

³ [Verbandsbeschwerderecht \(admin.ch\)](#)

empfohlen und in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 66 % abgelehnt wurde und sich dabei alle 23 Stände gegen die Initiative ausgesprochen hatten.

c. Stellungnahme der Regierung

11. Die Regierung anerkennt in ihrer Stellungnahme vom 7. Februar 2023, dass Verbandsbeschwerden zu Verzögerungen in den Verfahren führen können. In fast 50 Prozent der mit Verbandsbeschwerde angefochtenen Fälle habe sich jedoch herausgestellt, dass die Umweltschutzbestimmungen ganz oder teilweise nicht eingehalten wurden. Die Beschwerden würden zudem bei einem überwiegenden Anteil der Projekte zu Anpassungen im Vorhaben führen. Den (demokratisch legitimierten) Grundsatzentscheiden nachgelagerte Entscheide könnten auch nach wie vor mit Verbandsbeschwerde angefochten werden. Würde sich dabei die Grundlage im Nachhinein als nicht rechtskonform erweisen, könnte dies zur Folge haben, dass sowohl die Grundlage als auch der nachgelagerte Entscheid dahinfallen.
12. Die Regierung gelangt deshalb zu folgendem Fazit:
«Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Grundanliegen des vorliegenden Antrags nachvollziehbar ist und auch die Regierung sich bezüglich gewisser Fälle und Bereiche für unseren Kanton zu dessen Entwicklung als Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraum eine nicht derart restriktive Handhabung wünschen würde, insbesondere weil die Ausgangslage hier eine gänzliche andere ist als in den dicht besiedelten Räumen der Schweiz. Allerdings erachtet die Regierung die beabsichtigte Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts als eher chancenlos und selbst bei einem Erfolg wäre die Wirkung fraglich. Aufgrund dieser Ausführungen kann die Regierung die Standesinitiative nicht unterstützen.»

d. Würdigung durch die KUV

13. Die Diskussion und abschliessende Würdigung samt Beschlussfassung der KUV lässt sich anhand der folgenden drei Fragen zu den Anliegen des DIR SVP darstellen:
 - Wessen Beschwerderecht soll eingeschränkt werden?
 - Für welche Fälle soll das Beschwerderecht eingeschränkt werden?
 - Was soll mit der Einschränkung erzielt werden?

14. Der Wortlaut des DIR SVP ist klar: Eingeschränkt werden soll das auf Bundesebene im USG, NHG und GTG verankerte Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen. Vom DIR SVP nicht betroffen ist somit das Beschwerderecht anderer Beteiligter (Private, Firmen etc.).
15. Nicht mehr angefochten werden können sollen nach dem DIR SVP «demokratisch gefällte Entscheide». Dies sind unbestritten sämtliche direkt von der Bevölkerung gefällten Entscheide, mithin solche einer Gemeindeversammlung oder einer Volksabstimmung. Inwieweit bzw. in welchen Fällen auch weitere Entscheide (z. B. eines Gemeindeparlaments) als «demokratisch gefällte Entscheide» im Sinne des DIR SVP gelten, ergibt sich nicht direkt aus dem Wortlaut und wäre im Falle einer Umsetzung durch Auslegung zu ermitteln.
16. Es bestehen unterschiedliche Ansichten in Bezug auf die Frage, ob nach der Umsetzung der Standesinitiative die Verbände auch für sämtliche Verfügungen oder Entscheide, die den demokratisch gefällten Entscheiden nachgelagert sind, von der Beschwerde ausgeschlossen sind. Die Intention der Urheber des DIR SVP ergibt sich klar aus dem Wortlaut wie auch aus der Diskussion: Hat eine Gemeindeversammlung beispielsweise einen Zonenplan beschlossen, wonach in einer bestimmten Zone ein Kleinkraftwerk gebaut werden kann, sollen die Verbände auch nicht den gestützt auf diesen «demokratisch entschiedenen» Zonenplan ergehenden Baubescheid oder andere darauf ergehende Verfügung anfechten können. Die Regierung hält dies in ihrer Stellungnahme nicht für umsetzbar. Weil sich die Standesinitiative an den Bundesgesetzgeber richtet, scheint jedoch zumindest nicht per se ausgeschlossen zu sein, dass dieser Kraft seiner Funktion und Legitimation einen Weg findet, um dieser klar bekundeten Absicht auch zur Wirkung zu verhelfen. Andernfalls wäre die Standesinitiative offenkundig ihres Sinns entleert. Allerdings ist zu betonen, dass alle bisher geführten Diskussionen auf Bundesebene nicht zu einem entsprechenden Ergebnis geführt haben.
17. Festzuhalten ist, dass das Anliegen des DIR SVP in Bezug auf das Anfechtungsobjekt («demokratisch gefällte Entscheide») dieselbe Stossrichtung verfolgt wie die Eidgenössische Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!». Der Aussagewert der (relativ hohen) Erfolgsquote der Verbandsbeschwerden generell sowie die Einstufung der positiven Vorwirkung (= Projekte werden schon von Beginn an

gesetzeskonform eingereicht) und der negativen Vorwirkung (= Projekte, auch gesetzeskonforme, werden gar nicht erst weiterverfolgt, weil ein Beschwerdeverfahren droht und die zeitliche Verzögerung nicht tragbar ist) des Verbandsbeschwerderechts wurden bereits damals eingehend öffentlich diskutiert. Das Schweizer Volk lehnte die Volksinitiative am 30. November 2008 mit 66 Prozent ab. Die Ablehnung der Bündner Stimmbevölkerung fiel gar leicht höher aus.

18. Laut DIR SVP wirkt das Verbandsbeschwerderecht als «wirtschaftlicher Brems- und Verhinderungsklotz» und soll deshalb zumindest für diejenigen Fälle, die auf «demokratisch gefällten Entscheiden» beruhen, aufgehoben werden. Begründet wird dies damit, dass das «Verhalten der Verbände und Organisationen [...] polemisch und verhinderungsorientiert» und eine «gute Zusammenarbeit nicht möglich» sei. Ziel ist also, sowohl die tatsächliche Anzahl der Beschwerden durch die Umweltschutzorganisationen gegen Projekte zu reduzieren als auch – durch die Beschränkung der möglichen Anfechtungsobjekte – generell die Position der (oft als übermächtig empfundenen) Umweltschutzorganisation zu schwächen und so Projekte nicht schon im Entstehungsprozess zu verhindern.
19. Unabhängig davon, ob die dem DIR SVP zugrundeliegende Beurteilung des Verhaltens der Umweltschutzorganisationen als zutreffend eingestuft wird, ist festzuhalten, dass bereits heute die Anzahl Projekte, welche durch das Verbandsbeschwerderecht tatsächlich direkt beeinflusst werden, relativ zur Gesamtzahl der eingereichten Beschwerden gering ist. Der mit schweizweit jährlich rund 70 Fällen und damit überschaubaren Anzahl von Verbandsbeschwerden⁴ steht eine um ein Vielfaches grössere Zahl von Rechtsmitteln Privater gegenüber. Letztgenannte Rechtsmittel führen ebenfalls zu Verzögerungen oder Verhinderungen von Projekten. Dabei ist die Erfolgsquote weit tiefer als im Falle der Verbandsbeschwerden. Diese Verzögerung der Projekte durch Beschwerden bzw. Einsprachen Privater würde mit der Umsetzung der beantragten Standesinitiative nicht verhindert.
20. Weil Verbandsbeschwerden vor Gericht in einem überwiegenden Anteil zu Anpassungen im Vorhaben führen, ist davon auszugehen, dass die Problematik der

⁴ [Statistik und Evaluation des Verbandsbeschwerderechts \(admin.ch\)](#)

Verzögerung von Projekten zumindest nicht primär im Verbandsbeschwerderecht, sondern vielmehr im Gesetzesvollzug bzw. der Gesetzesanwendung oder der Gesetzesauslegung begründet ist. Es ist unbestritten, dass die Erhebung eines Rechtsmittels im Planungs- und Baubereich naturgemäss zu einer Verzögerung bei der Projektumsetzung führt. Kernpunkt der Problematik bilden nach übereinstimmender Ansicht der Kommission jedoch nicht die Rechtsmittel an sich, sondern die daraus resultierenden Verfahren und insbesondere deren Dauer.

21. Die Beschleunigung der Verfahren im Ortsplanungsbereich vor den (kommunalen und kantonalen) Verwaltungsinstanzen ist bereits Gegenstand von mindestens einem hängigen Auftrag des Grossen Rats an die Regierung. Nach Ansicht der Kommission sind aber auch die Verfahren an den Gerichten, welche bei einem Rechtsmittel gegen Entscheide der zuständigen Verwaltungsinstanz im Planungs- und Baubereich zum Zuge kommen, oft viel zu lang und bergen sehr grosses Schadenspotential für Wirtschaft und Staat.
22. Um die Beschleunigung auch dieser Verfahren zu erreichen, wird die Kommission in der Junisession 2023 einen Kommissionsauftrag einreichen und die Regierung auffordern, unter Beizug der Gerichte Massnahmen zu ergreifen, mit denen diese Verfahren an den Gerichten beschleunigt werden können (z. B. prozessuale Massnahmen wie Einführung, Verkürzung oder Wirkungsverschärfung von Fristen für Parteien und Gericht, Beschränkung des Schriftenwechsels, einschränkende Vorgaben für Rechtsschriften, beschleunigte Verfahren in klaren Fällen, aber auch organisatorische Massnahmen an den Gerichten wie Spezialgericht, Erhöhung der Ressourcen etc.).
23. Vor diesem Hintergrund sind auch Erfolgsaussichten bzw. Wirkungen des Instruments der Standesinitiative generell und im vorliegenden Einzelfall speziell abzuwägen. Ungenauigkeiten im Wortlaut oder Unklarheiten bei der Auslegung des Inhalts oder bezüglich der gewünschten Wirkung einer Standesinitiative sind Erfolgshindernisse. Unbestritten ist auch, dass Standesinitiativen erheblichen Aufwand auf allen beteiligten Stufen verursachen und ihre Erfolgsquote sehr tief ist. Mit der Einreichung einer Standesinitiative ans Bundesparlament kann hingegen für ein Thema Publizität geschaffen werden. Die

Frage, ob diese Publizität generell sowie konkret im Fall des DIR SVP dem Anliegen zum Vorteil oder zum Nachteil gereicht, ist subjektiv und damit nicht im Rahmen dieses Berichts zu beantworten.

24. Zusammenfassend gelangt die Mehrheit der Kommission zum Schluss, dass die gesamthaft betrachtet geringe Wirkung der vom DIR SVP beabsichtigten Einschränkung des Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen auf die generell überlangen Verfahrensdauern im Bau- und Planungsrecht die Einreichung einer Standesinitiative im Sinne des DIR SVP nicht rechtfertigt. Der mit dem geplanten Kommissionsauftrag vorgesehene Weg wird diesbezüglich als zielführender beurteilt.
25. In Abwägung sämtlicher Interessen und angesichts der gesamten Sach- und Rechtslage beschloss die Kommission anlässlich der Sitzung vom 13. April 2023 folgende Anträge an den Grossen Rat:
 1. Eintreten auf das Geschäft
mit 6 Stimmen (*Berther, Berweger, Gort, Jochum [Kommissionsvizepräsident], Kohler, Sax; Sprecher: Gort*) zu 3 Stimmen (*Wilhelm [Kommissionspräsident], Mazzetta, Preisig; Sprecherin: Preisig*);
 2. auf die vom DIR SVP beantragte Einreichung einer Standesinitiative zu verzichten
mit 7 Stimmen (*Wilhelm [Kommissionspräsident], Jochum [Kommissionsvizepräsident], Berther, Berweger, Kohler, Mazzetta, Preisig; Sprecher: Wilhelm [Kommissionspräsident]*) zu 2 Stimmen (*Gort, Sax; Sprecher: Gort*).

Aufgrund obiger Erwägungen unterbreitet die Kommission für Umwelt, Verkehr und Energie dem Grossen Rat folgende

Anträge:

1. auf das Geschäft einzutreten;
2. auf die vom Antrag auf Direktbeschluss der SVP beantragte Einreichung einer Standesinitiative zur Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts zu verzichten.

Chur, 11. Mai 2023

Namens der Kommission für Umwelt, Verkehr und Energie

Der Präsident:



Philipp Wilhelm

Der Sekretär:



Gian-Reto Meier-Gort