

Buchpublikation von AVENIR SUISSE zum Verbands-
beschwerderecht im Umweltschutz

UMWELTSCHUTZ AUF ABWEGEN

Wie Verbände ihr Beschwerderecht einsetzen

ZUSAMMENFASSUNG

SEPTEMBER 2003

UMWELTSCHUTZ AUF ABWEGEN

Wie Verbände ihr Beschwerderecht einsetzen

Überfällige Zwischenbilanz

Die Schweiz leistet sich als notorisch wachstumsschwaches Land den Luxus, neue wirtschaftliche Aktivitäten, insbesondere Grossinvestitionen in Realkapital, auf vielfältige Weise zu erschweren. Unsere Umweltpolitik trägt mit oft weltrekordverdächtigen Sicherheitsmargen wesentlich zu diesem Missstand bei. Dass Sicherheit vor Risiken volkswirtschaftlich nicht kostenlos zu haben ist, sollte man inzwischen gerade in der Schweiz begriffen haben, doch wird diese Binsenwahrheit weiterhin gerne verdrängt.

Vor 20 Jahren stimmte das Parlament dem Beschwerderecht der Umweltverbände im Umweltschutzgesetz USG zu. Die bezeichneten Verbände erhielten damit eine para-behördliche Sonderstellung, die ihnen erlaubt, in Bewilligungsverfahren für grössere Bauprojekte einzugreifen. Dazu ist der Gang zum Gericht selten nötig. Projektträger lassen sich durch latent drohende Beschwerden leicht zu Verhandlungen bewegen, in denen die Verbände ihre Forderungen durchzusetzen suchen. Oft stehen bei den betroffenen Vorhaben grosse volkswirtschaftliche Werte auf dem Spiel. Dazu kommt, dass im komplexen Gebilde des Umweltrechts formalistisch-bürokratische Vollzugsverfahren besonders gut gedeihen. Am Ende der Vollzugskette stehen deshalb die konkreten Auswirkungen umweltpolitischer Eingriffe nicht mehr zwingend im Einklang mit übergeordneten Zielen des Umweltschutzes. Kein Wunder, ist das Verbandsbeschwerderecht in den letzten Jahren zum politischen Dauerbrenner geworden.

Inzwischen ist das Verbandsbeschwerderecht in die Jahre gekommen und bedarf einer grundsätzlichen Überprüfung. Nach zwei Jahrzehnten praktischer Erfahrung ist ein Rückblick auf die problematische Entwicklung der Verbandsbeschwerde

angezeigt. Anhand von neun Fallgeschichten vermittelt der AVENIR SUISSE-Bericht eine primär politisch-ökonomische Analyse wiederkehrender Probleme: Konflikte mit demokratischen Institutionen und mit der Raumplanung, ein faktischer Verhandlungszwang für Projektträger, die Verschärfungsspirale der Umweltpolitik, Legitimationsdefizite bei Verbänden sowie die unterschätzten volkswirtschaftlichen Kosten von Projektbehinderungen. Reformvorschläge von AVENIR SUISSE zielen auf erhöhte Zulassungshürden für die Beschwerdeberechtigung und auf Sanktionsmöglichkeiten gegen Missbräuche.

Lückenhafte BUWAL-Evaluation

Das Verbandsbeschwerderecht ist in seiner heutigen Ausgestaltung anfällig für volkswirtschaftlich schädliche und ökologisch kontraproduktive Folgen. Dies kann nicht überraschen, denn die tatsächlichen Auswirkungen von komplizierten Rechtsgebilden sind nicht verlässlich voraussehbar. Die Gesetzgeber entscheiden vorwiegend aufgrund von Annahmen. Regelmässig werden dabei plausibel erscheinende Direktwirkungen überbewertet und mögliche Neben- und Folgewirkungen ausgeblendet. Eine Rückkoppelung zwischen praktischen Ergebnissen und Rechtssetzung ist deshalb angezeigt.

Unter dem Druck parlamentarischer Vorstösse gegen das Verbandsbeschwerderecht erhielt das BUWAL den Auftrag, den Einsatz und die Wirkungen der Verbandsbeschwerde zu untersuchen. Als Ergebnis dieses Mandats erschien im Jahre 2000 ein umfangreicher Bericht, der zu überwiegend positiven Schlüssen zugunsten der Verbandsbeschwerde gelangte. Die BUWAL-Sicht ist in den andauernden politischen Auseinandersetzungen um die Verbandsbeschwerde inzwischen zur offiziellen Doktrin auch des Bundesrats geworden. Sein quasi offizieller Status ist jedoch nicht gerechtfertigt. Der BUWAL-Bericht liefert zwar interessante Einsichten, ist aber lückenhaft, verdichtet beschränkte statistische Erhebungen zu unhaltbaren Pauschalaussagen und beeinflusst so die politische Meinungsbildung in fragwürdiger Weise.

Die Kernprobleme anhand von neun Fallgeschichten

AVENIR SUISSE untersuchte die konkreten Wirkungen des Verbandsbeschwerderechts anhand von neun Fallbeispielen. Eine globale wirtschaftliche und ökologische Folgenabschätzung erwies sich aus methodischen und datentechnischen Gründen als undurchführbar.

Die dokumentierten Fallgeschichten sprechen für sich. Dazu drei Beispiele: Der VCS spielte mit Projektträgern und Behörden ein aufreibendes Verhandlungspoker um die gescheiterte Zürcher Bahnhofüberbauung Eurogate, einem ökologisch beispielhaften Grossprojekt im Schnittpunkt des öffentlichen Verkehrs. Die SBB versuchte beim Bahnhofumbau Affoltern a. Albis mit sehr viel gutem Willen und mit nicht weniger als 16 Planungsvarianten einen alten Güterschuppen zu erhalten, gegen dessen Abbruch der Heimatschutz jahrelang opponierte. Für einen 850 Meter langen Kleinskilift im Pizolgebiet, der dann in sechs Wochen gebaut wurde, brauchte es fast zwei Jahre Bewilligungsverfahren, darin eingewoben Verbandsbeschwerden ohne Rechtsgrundlage.

Die in den dokumentierten Fallgeschichten gespiegelten Kernprobleme des Verbandsbeschwerderechts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Staatspolitische Grundproblematik

Mit dem Verbandsbeschwerderecht bleibt die Wahrung öffentlicher Interessen nicht den durch Verfassung und Gesetz berufenen Instanzen vorbehalten, sondern wird zusätzlich privatrechtlichen Vereinigungen anvertraut. Diese rücken damit in eine verfassungsrechtlich problematische Sonderstellung auf. Dies ist umso fragwürdiger, als die Umweltverbände bloss jene spezifischen öffentlichen Interessen vertreten, die ihren Verbandsanliegen entsprechen. Konkurrierende, unter Umständen gar übergeordnete öffentliche Interessen im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips verfügen dagegen über keine entsprechenden Interventionsmittel.

Verbandsbeschwerderecht: Umweltschutz auf Abwegen

Auch ist im schweizerischen politischen System mit der institutionalisierten Verbandesbeschwerde ein Konflikt zwischen Volksentscheiden und opponierenden Verbandseinsprachen latent angelegt. Dafür bietet gerade Zürich mit der verhin- derten Bahnhofüberbauung Eurogate und mit der Leidensgeschichte der Neuges- taltung des Kreuzplatzes – beide Fallgeschichten sind in der Untersuchung von AVENIR SUISSE ausführlich kommentiert - eindruckliche Beispiele. Ein vergleichba- res Szenario droht jetzt «Downtown Switzerland» mit dem vom Stadtzürcher Stimmvolk klar gutgeheissenen neuen Fussballstadion.

Gefährliche Verschärfungsspirale

Eine Umweltpolitik, die auf einem komplexen Rechtsinstrumentarium und büro- kratischem Vollzug beruht, neigt zu überschüssenden Eingriffen. Die Interventi- onsdynamik ist in solche Regelungen eingebaut, da jeder Eingriff ‚gegen den Markt‘ nach weiteren Zwangsmassnahmen verlangt, um das System dauerhaft abzusichern. Die resultierende formal-juristische Eskalation lässt sich etwa mit den akribischen Standardvereinbarungen zur Parkplatzbewirtschaftung illustrie- ren, die der vcs (Verkehrsclub der Schweiz) gegenüber den Betreibern von publi- kumsintensiven Anlagen durchzusetzen sucht. Dabei bilden sich auch zunehmend Interessenkoalitionen zwischen Verbänden, Behörden und Umweltberatern, die sich alle für die Ausdehnung ihres Einflusses und ihrer Position einsetzen. Die Ge- fahr des Überschüssens droht schliesslich in Verhandlungen, wo die Verbände gegen Projektträger ohne Gefahr von Sanktionen Druckmittel einsetzen, um schär- fere als die gesetzlich vorgesehenen Auflagen durchzusetzen.

Unterschätzte Verhandlungsmacht der Verbände

Die Wirtschaftlichkeit von Projekten misst sich nicht am Projektvolumen, sondern an der erwarteten Rendite. Diese reagiert sehr sensibel auf Störungen durch un- vorhersehbare Verzögerungen oder Mehrkosten. Wegen des hohen Schadenspo- tenzials der Behinderungen durch Verbandseinsprachen sind Projektträger in vie- len Situationen faktisch erpressbar. Die Macht von Projektentwicklern und Inves- toren wird systematisch überschätzt.

Verbandsbeschwerderecht: Umweltschutz auf Abwegen

Konflikt der Umweltpolitik mit der Raumplanung

Am Einzelobjekt ansetzende Verbandseinsprachen verhindern in städtischen Agglomerationen die Realisierung raum- und stadtplanerisch vernünftiger Projekte nach dem Grundsatz der Verdichtung nach innen. Die Verbände und Gerichte können dazu inzwischen sogar auf Grundsatzurteile des Bundesgerichts zurückgreifen, das jedoch nur im engen Rahmen des Umweltrechts zu urteilen hat und wesentliche raumplanerische Aspekte ausspart. Unter dem Einfluss des heutigen Verbandsbeschwerderechts ist die Abwägung der Interessen von Raumplanung und Umweltschutz, wie sie sich aus dem Nachhaltigkeitsprinzip ableitet, gestört.

Enge Systemgrenzen

Verbandsbeschwerden betreffen Einzelobjekte. Daraus ergibt sich eine zu enge Systemabgrenzung, insbesondere für die Verkehrsplanung und die Bewertung von Verkehrsbewegungen. Potentiell beträchtliche kompensierende Effekte jenseits der Systemgrenzen geraten aus dem Blickfeld. Besonders dramatisch kann dieser Mangel bei grossen Infrastrukturprojekten ausfallen. Am Beispiel der Beschwerden gegen die Autobahn-Westumfahrung Zürich zeigt sich, welch unverhältnismässiges Gewicht quartierlokalen Interessen in der Stadt Zürich im Widerstreit mit dem gesamtschweizerischen Anliegen an der möglichst raschen Schliessung einer kritischen Netzlücke zukommt.

Verkehrte Ökologie

In mehreren der analysierten Fälle intervenierten die Verbände gegen ökologisch vorteilhafte Projekte. Bei der Zürcher Bahnhofüberbauung Eurogate opponierte der vcs gar im Widerspruch zum eigenen publizierten Grundsatz, wonach publikumsintensive Grossprojekte im Schnittpunkt des öffentlichen Verkehrs anzusiedeln seien. Solcher Widersinn ist deshalb möglich, weil die uvp und die sich verschärfenden Umweltauflagen der Vollzugsbehörden punktuelle Kriterien definieren, an denen die Verbände ansetzen. Die ökologische Gesamtbilanz gerät aus dem Blickfeld.

Verbandsbeschwerderecht: Umweltschutz auf Abwegen

Verdrängte volkswirtschaftliche Kosten

Die volkswirtschaftlichen Kosten von Projektverzögerungen und -verhinderungen gehen oft weit über die zusätzlichen Planungs- und Projektierungskosten hinaus. Eine Nichtrealisierung oder eine verzögerte Nutzung verursachen Opportunitätsverluste, die zwar meist schwer präzise zu beziffern sind, aber in ihren Grössenordnungen doch bedeutend sein können. Dazu kommen die nirgends aufscheinenden «Entmutigungskosten». Das Störpotential des Verbandsbeschwerderechts erzeugt für gewichtige Investitionen im Wirtschaftsraum Schweiz eine landesweit abschreckende Grosswetterlage, so dass international orientierte Projektentwickler und Investoren für ihre geplanten Vorhaben präventiv auf alternative Standorte ausserhalb der Eingriffsmöglichkeiten der Verbandsbeschwerde ausweichen.

Mangelhafte Rechenschaftspflicht

Die gesetzlichen Kriterien für die Verleihung des Beschwerderechts an einen Verband sind zu weich. Sie werden dem Anspruch der Verbände, öffentliche Interessen zu vertreten, nicht gerecht. Insbesondere fehlt die Auflage einer Rechenschaftspflicht nach vorgegebenen Mindestregeln. Damit liesse sich das NGO-typische Legitimationsdefizit bei den beschwerdeberechtigten Verbänden wenigstens teilweise mindern. Auch lassen die bestehenden Aufnahmekriterien keine Sanktionierung zu, wenn dies aufgrund missbräuchlichen Beschwerdeverhaltens angezeigt wäre.

Reformieren oder Abschaffen?

Die Frage, ob das Verbandsbeschwerderecht reformierbar ist, oder die aufgezeigten Probleme nur durch seine Abschaffung zu lösen sind, ist nicht leicht zu beantworten. Immerhin förderten die Fallstudien zahlreiche negative Mechanismen zu Tage, die sich über die Jahre etabliert haben und die wohl nur schlecht durch Reformen zu beseitigen sind. Sicher greifen die vom BUWAL angestrebten Verbesserungen nicht auf der Ebene der wahren Problemsachen. So wird die im Entwurf vorliegende Verhandlungscharta für die beteiligten Parteien an den genannten

Kernproblemen nichts ändern. Ein «Ehrenkodex» für Verhandlungen hat, gemessen an den aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen, eher deklamatorischen Charakter und führt erst noch in die falsche Richtung, weil rechtsstaatlich problematische Arrangements institutionalisiert zu werden drohen.

Die hängige parlamentarische Initiative von Ständerat Hans Hofmann strebt eine Reform durch die Verwesentlichung des Verbandsbeschwerderechts an. Die Kriterien, die eine UVP auslösen bzw. zur Intervention eines Verbandes führen können, sollen enger gefasst werden. Dies schliesst aber nicht aus, dass die wachsende «UVP- und Beschwerdeindustrie» Wege findet, sich den neuen Verhältnissen anzupassen, indem auch innerhalb eines geänderten Kriterienkatalogs genügend Ansätze für Interventionen konstruiert werden können. Zudem würde durch eine solche Verwesentlichung die an mehreren Fallbeispielen dokumentierte Problematik der Verhandlungsmacht der Verbände bei komplexen Grossprojekten nicht beseitigt. Es ist deshalb verständlich, dass einige Kritiker der Verbandsbeschwerde Remedur nur durch deren Abschaffung erwarten. Die ebenfalls noch pendente parlamentarische Initiative von Nationalrat Jakob FREUND fordert genau dies.

Für höhere Legitimationshürden und Sanktionsmöglichkeiten

Die Reformansätze von AVENIR SUISSE zielen darauf, die Beschwerdetätigkeit der Verbände über höhere Legitimationshürden und Sanktionsmöglichkeiten einzuschränken. Reformen in diese Richtung könnten folgende Regelungen umfassen:

Die Beschwerdeberechtigung wird einer bestimmten Maximalzahl von Organisationen verliehen, etwa in Verbindung mit einem Rotationsverfahren. Als weitere Voraussetzung für die Legitimation zur Verbandsbeschwerde wäre das Obligatorium einer öffentlichen Rechenschaftslegung nach bestimmten Mindestregeln einzuführen. Drittens ist als Kriterium für die Beschwerdeberechtigung eine demokratische, dokumentierte interne Willensbildung zu Beschwerdebeschlüssen vorzu-

Verbandsbeschwerderecht: Umweltschutz auf Abwegen

schreiben. Schliesslich soll bei offensichtlichem Missbrauch einem Verband das Beschwerderecht auf Zeit oder ganz entzogen werden können.

Zur positiven Verhaltensbeeinflussung würden auch materielle Sanktionsmöglichkeiten beitragen, so etwa die Hinterlegung einer angemessenen Kautions, die Entschädigung der Projektentwickler bei Abweisung der Beschwerde oder die Auferlegung von Verfahrenskosten im Falle missbräuchlicher Beschwerden. Und sollten mit der Einführung des BUWAL-«Ehrenkodex» Verhandlungen doch noch zum Normalfall werden, müssen kompensierend weitere Oppositionsinstrumente beschränkt werden, z. B. durch die Regel «kein Verhandlungskodex ohne eindeutigen Verzicht auf nachmalige Referenden, Initiativen oder Rekurse».

Kein Widerspruch zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltschutz

Die vorliegenden Fallgeschichten von AVENIR SUISSE liefern konkrete Hinweise, dass der Vollzug des Umweltrechts mit der heutigen Ausgestaltung des Verbandsbeschwerderechts – auch ökologisch – ineffizient bis kontraproduktiv ist. Bei den von AVENIR SUISSE angeregten Reformen des Verbandsbeschwerderechts geht es somit ausdrücklich nicht um einen Abtausch von mehr Wirtschaftswachstum gegen weniger Ökologie.

Schliesslich ist zu bedenken, dass beim Verbandsbeschwerderecht oberste Werte auf dem Spiel stehen. Das Verbandsbeschwerderecht hat in einem schleichenden Prozess nachhaltig in das institutionelle Gefüge des schweizerischen Staatswesens eingegriffen. Wenn Verbände in der schweizerischen partizipativen Demokratie quasi letztinstanzlich «öffentliche Interessen» wahrnehmen, wird die Zuständigkeit der gewählten Behörden und nicht selten auch des Souveräns in Frage gestellt. Diese grundsätzliche Problematik sollte beim Entscheid über die Zukunft des Verbandsbeschwerderechts als Richtschnur ein ebenso hohes Gewicht beanspruchen wie Wirkungsanalysen auf der Ebene konkreter Vollzugsfolgen.