

«DES RECOURS
CONTRE NATURE» -
DAS VERBANDS-
BESCHWERDERECHT
IM UMWELTSCHUTZ:
EINE UNTERSUCHUNG
IN DER WESTSCHWEIZ

ZUSAMMENFASSUNG DER PUBLIKATION

«DES RECOURS CONTRE NATURE» VON PASCAL PRAPLAN

NOVEMBER 2004

Auskünfte

.....
Projektleiter bei AVENIR SUISSE :

Pascal PRAPLAN

0041 (0)22 749 11 00
.....

Das Beschwerderecht von Umweltschutzorganisationen steht in politischen Kreisen seit rund zehn Jahren regelmässig im Kreuzfeuer der Kritik und bildete mehrmals Gegenstand parlamentarischer Vorstösse in den eidgenössischen Räten. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) gab aus diesem Grund eine Evaluation in Auftrag, die der Bundesrat im Laufe der Jahre als offizielle Doktrin übernommen hat. Nach einer ersten Studie in der Deutschschweiz legt Avenir Suisse nun einen Bericht vor, der die Evaluation des BUWAL in Frage stellt und anhand einer Reihe konkreter Fälle in der Westschweiz die sozio-ökonomischen Folgen aufzeigt, die Umweltbeschwerden verursachen können. Im Weiteren schildert der Bericht den politischen Werdegang dieses speziellen Instrumentes von seiner Einführung in der Schweizer Gesetzgebung bis zum heutigen Tag.

Das Beschwerderecht wurde den Umweltschutzorganisationen Mitte der 1960er Jahre mit dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) zum ersten Mal gewährt. Der Anwendungsbereich dieses Rechts hat sich jedoch insbesondere mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) im Jahre 1985 deutlich erweitert. Es kann derzeit gegen sämtliche Projekte, die aufgrund ihrer Grösse bzw. ihrer Eigenart eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erfordern, geltend gemacht werden. Überdies ist eine Verbandsbeschwerde bei Landnutzung oder Bauten ausserhalb der Bauzone sowie Bodenverbesserungsmassnahmen oder anderen in die Zuständigkeit des Bundes fallenden Aufgaben möglich.

Dank diesem Instrument sind heute dreissig Organisationen mit ideeller Zweckbestimmung in der Lage, den Bau eines Stadions, einer Autobahn, einer Seilbahn oder eines Einkaufszentrums zu suspendieren und die Rechtmässigkeit einer gewährten Bewilligungen vor Gericht zu bestreiten. Unter Berufung auf Umweltschutzgründe oder auf verfahrensrechtliche Fragen, die einer äusserst komplexen Gesetzgebung unterliegen, können sie gegen einen Bau, die Erschliessung von Land oder ein anderes die Raumordnung betreffendes Vorhaben opponieren.

Erste Kritik

Seit Anfang der 1990er Jahre erhoben öffentliche und private Bauunternehmer und Raumplaner die Stimme, um die Folgen wie Verzögerungen und Mehrkosten durch Beschwerden gegen ihre Projekte anzuprangern. In Bern nahmen Parlamentarier die Kritik auf und beschäftigten die eidgenössischen Räte mit zahlreichen Anträgen und Initiativen, die entweder eine Einschränkung oder schlicht und einfach die Abschaffung des Beschwerderechts verlangten.

Das USG wurde zwar 1995 revidiert, der rechtliche Rahmen für das Beschwerderecht davon indes kaum berührt. Es folgten weitere parlamentarische Vorstösse bis 1997 eine Volksinitiative zur Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts auf Bundesebene lanciert wurde, die jedoch mangels ausreichender Unterschriften nicht zustande kam. Dies bedeutete jedoch keineswegs, dass der Druck für eine Einschränkung respektive Abschaffung des Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen nachgelassen hätte. Im Jahr 2000 forderte Ständerat Hans HOFMANN die Abänderung der Umweltschutzgesetze USG und NHG, um vor allem mittels Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung das Verbandsbeschwerderecht auf das Wesentliche zu beschränken. Sein Antrag wurde zunächst knapp abgelehnt, doch wurde sein erneuter Vorstoss in Form einer parlamentarischen Initiative zwei Jahre später einstimmig angenommen.

Die offizielle Evaluation

Im Jahr 2000 griff auch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) mit der Publikation einer vom Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CE-TEL) der Universität Genf durchgeführten Evaluation des Verbandsbeschwerderechts in die politische Debatte ein. Diese Evaluation übernahm den theoretischen Apparat einer früheren Studie von einem der beauftragten Experten und untersuchte in einer empirischen Studie die Anwendung des Beschwerderechts.

Die beauftragten Genfer Professoren beschränkten sich praktisch auf einen rein juristischen Ansatz. Die sozio-ökonomischen Folgen der Umweltbeschwerden fielen so im Wesentlichen unter den Tisch. Trotz ein paar punktuellen kritischen Bemerkungen mündet der Bericht in ein regelrechtes Plädoyer für das Verbandsbeschwerderecht. Die Umweltverbände, aber auch Parlamentarier und insbesondere der Bundesrat machten sich die Schlussfolgerungen der BUWAL-Evaluation zu eigen. Diese Schlussfolgerungen wurden in der politischen Kommunikation rasch auf eine vorgespurte Interpretation von zwei Zahlen reduziert: Umweltschutzorganisationen üben ihr Beschwerderecht zurückhaltend aus, da lediglich 1,4 Prozent aller beim Bundesgericht eingereichten Verwaltungsgerichtsbeschwerden von ihnen stammen. Und wenn sie eine Beschwerde einreichen, liegt ihre Erfolgsquote mehr als dreimal über dem Durchschnitt aller privaten Beschwerden.

Die Zahlen des BUWAL basieren auf den Statistiken dreier aufeinander folgender Jahre (1996 bis 1998) – ein Zeitraum, der nach gängiger statistischer Methodik ungenügend ist, um gültige Schlüsse ziehen zu können. Noch fragwürdiger ist indes die Tatsache, dass der

	VERBANDS- BESCHWERDEN ¹	BESCHWERDEN IM BEREICH RAUMPLANUNG, UMWELT- UND NATURSCHUTZ ²	ANTEIL VERBANDS- BESCHWERDEN
1996	15	77	19,5%
1997	10	72	13,9%
1998	16	77	20,7%
TOTAL	41	226	18,1%

BUWAL-Bericht einen Bezug zwischen den Beschwerden von Umweltschutzverbänden und der Gesamtheit der beim Bundesgericht eingereichten Verwaltungsgerichtsbeschwerden herstellt. Denn in diesem Bereich behandelt das Bundesgericht in grosser Zahl auch ausländer- und asylrechtliche Angelegenheiten sowie internationale Rechtshilfe- oder Steuerverfahren. Die Bundesrichter befassen sich zudem sowohl mit der umstrittenen Installierung eines einzelnen Wegweisers als auch mit grossen Tourismusprojekten, von denen das Wohl und die Entwicklung einer ganzen Region abhängen.

Es besteht also kein Zweifel, dass die Verfasser des BUWAL-Berichts hier Äpfel mit Birnen vergleichen. Um den relevanten Anteil der von Umweltschutzorganisationen eingereichten Beschwerden hervorzuheben, müsste der Vergleich auf die Bereiche beschränkt sein, in denen die Verbände das Gros ihrer Beschwerden einreichen. Um eine relevantere Verhältniszahl als die 1,4 Prozent des BUWAL-Berichts zu erhalten müsste mit anderen Worten die Anzahl Beschwerden von Umweltschutzverbänden mit der Anzahl Beschwerden im Bereich Umweltschutz- und Raumplanungsrecht verglichen werden. Diese Zahlen sind verfügbar und malen ein ganz anderes Bild der verfahrensrechtlichen Aktivitäten dieser Organisationen:

Den Umweltschutzorganisationen sind demzufolge während des für den Bericht des BUWAL gewählten Zeitraums beinahe ein Fünftel der Bundesgerichtsklagen im Bereich Raumplanung und Umwelt- und Naturschutz zuzuschreiben. Auch diese Zahl erlaubt aber kein abschliessendes Urteil über die Frage, ob Verbände das Beschwerderecht zurückhaltend einsetzen oder nicht, weil ein objektives Kriterium fehlt. Die 1,4 Prozent des BUWAL-Berichts stellen die Situation aber bestimmt vollkommen verzerrt dar und verfälschen damit die politische Debatte. Berechnung und Interpretation der angeblich

- 1 Zahlen aus der offiziellen Evaluation des BUWAL, auf Basis der Daten des Bundesgerichts
- 2 Total der Verwaltungsgerichtsbeschwerden im Bereich Natur- und Heimatschutz, Umweltschutz, Gewässerschutz und Raumplanung; Daten des Bundesgerichts

hohen Erfolgsquote der Verbände vor Gericht leiden unter analogen methodologischen Fehlern und entsprechend unzulässigen Folgerungen.

Sozio-ökonomische Folgewirkungen

Abgesehen von diesen methodologischen Problemen ignoriert die Evaluation des BUWAL wie erwähnt die sozio-ökonomischen Folgen der Anwendung des Beschwerde-rechts. Die Publikation «Des recours contre Nature» lässt aus diesem Grund jene zu Wort kommen, die in der Westschweiz in ihrer Arbeit mit Verbandsbeschwerden zu tun hatten bzw. zu tun haben. Anhand dieser Erlebnisberichte beleuchtet die Studie viele Fälle von «Wildwuchs» bei Beschwerden im Umweltschutzbereich.

Das Buch schildert rund zwanzig solcher Fälle in sämtlichen welschen Kantonen und verweist auf die durch langwierige Verfahren verursachten Verzögerungen: etwa zehn Jahre für die Tiefgarage Saint-Antoine in Genf oder 35 Jahre für die definitive Baube-willigung für die Hochspannungsleitung Galmiz-Verbois. Erzählt wird auch von Fällen wiederholter Rekurse, die zur völligen Aufgabe eines Projekts führten. Beispiele dafür sind der Golfplatz von Grimisuat oder das touristische Erschliessungsprojekt Tête-de-Balme in Finhaut im Wallis.

Diese Verzögerungen, primär aus der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden, ver-ursachen oft Kosten, die weder für private noch für öffentliche Bauherren tragbar sind. Der notwendige Umzug des Flugplatzes Courtedoux in Bressaucourt im Jura droht so zum Beispiel auf Grund des Widerstands aus Umweltschutzkreisen für immer zu scheitern. Im Kanton Neuenburg ist die Zukunft der Schweizer Windkraft durch das Veto gewisser Umweltschutzverbände in Gefahr. Im Wallis hat Electricité Ouest Suisse (EOS) beim Bau des Wasserkraftwerkes Cleuson-Dixence drei Jahre bzw. Strom im Wert von 144 Millionen Franken verloren.

Wirtschaftszweige unter Beschuss

Die Folgen des Widerstands von Umweltschützern beschränken sich allerdings nicht nur auf den finanziellen Aspekt. Im Jura wird die Schweinehaltung systematisch blo-ckiert, was in einer landwirtschaftlich geprägten Region zu beträchtlichen Beschäfti-

gungs und Raumnutzungsproblemen führt. Das Risiko besteht, dass landwirtschaftliche Betriebe im Kanton Jura ohne dieses Zusatzeinkommen nicht weitergeführt werden können und die betroffenen Randregionen dadurch veröden.

Abgesehen vom Verlust an Beschäftigungsmöglichkeiten, der wirtschaftlichen Schwächung von Randregionen oder dem Kollaps gewisser Erwerbszweige führen Rekurse mancherorts einfach zur Verlegung des Geschäfts. In Finhaut wird die geplante Seilbahn einige Kilometer weiter auf französischem Boden gebaut; sie wird jedoch das selbe Gebiet erschliessen. Auch im Chablais sah man sich anfangs der 1990er Jahre um eine neue Fabrik des Feinchemikalienherstellers ORGAMOL geprellt. Der Streitigkeiten überdrüssig, erstellte ORGAMOL die Anlage schliesslich in Frankreich.

Ökologie bleibt auf der Strecke

Die bemerkenswerteste Erkenntnis der AVENIR SUISSE-Studie in der Westschweiz bleibt jedoch wohl die Tatsache, dass in gewissen Fällen die ökologischen Belange völlig in Vergessenheit geraten. Die Verbände können vor den Gerichten verfahrensrechtliche Details geltend machen, um ein Projekt zu blockieren, und es kommt vor, dass das Bundesgericht Beschwerden mit stark formalistischen Begründungen schützt, ohne dass seine Entscheidung im geringsten von Umweltschutzanliegen, das heisst von realen ökologischen Wirkungsanalysen, beeinflusst wird.

Wie stark man mit dem Verbandsbeschwerderecht im Vollzug des Umweltrechts auf Abwege geraten ist, zeigt sich daran, dass die Verbände selbst gegen die SBB Beschwerden einreichen, die ja ein Musterbeispiel eines ökologischen Unternehmens sind. Erstaunlich sind im Weiteren die alles andere als umweltfreundlichen Ergebnisse gewisser Beschwerden: Umweltbelastendes Variantenskipfahren in Finhaut, Überwucherung statt Golf in Grimisuat, chemischer Dünger statt Jauche im Jura, 10 000 Tonnen Beton in der Natur für den Tunnel für den Wildwechsel in Chèvrefu...

Das Buch «Des recours contre Nature» gibt auch den sechs für die Raumplanung zuständigen Regierungsräten der welschen Kantone das Wort, um zu illustrieren, wie sie die Beschwerden in der politischen Praxis erleben. Das Buch zeichnet ferner die politischen Wirren und Debatten nach, die das Verbandsbeschwerderecht in den letzten Jahrzehnten und bis heute ausgelöst hat, darunter auch die aktuell von der juristischen Kommission des Ständerats diskutierte Reformwege aufgrund der parlamentarischen Initiative HOFMANN.

Globale Überprüfung

Mit dieser Untersuchung wird eine ähnliche von Hans RENTSCH und AVENIR SUISSE realisierte Studie in der Deutschschweiz fortgeführt. Es wird keineswegs der Umweltschutz als solcher angegriffen. Die Studie behandelt vielmehr Schwierigkeiten, die mit dem Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen – diesem äusserst speziellen juristischen Instrument, das im Übrigen seit seiner Einführung kaum je revidiert wurde – zusammenhängen.

Heute konzentrieren sich sämtliche Kräfte auf den Verbänden offen stehenden Rechtsweg, doch fragt sich kaum jemand, was diesem soviel Schlagkraft verleiht, soviel Macht zu schaden oder zu nützen – nämlich das komplexe Gebilde der Umweltschutzgesetzgebung. Da die Umweltschutzgesetze kein kohärentes und einheitliches System bilden, bieten sie den beschwerdeführenden Verbänden grossen Handlungsspielraum, was die Rechtsunsicherheit fördert. So basiert das Umweltrecht bis heute auf Rekursen und Gerichtsurteilen und kompliziert damit fortlaufend eine für die meisten Juristen bereits heute unübersichtliche und komplexe Rechtsprechung. Die Schweiz wird deshalb früher oder später die Umweltgesetzgebung, insbesondere auch in Verbindung mit den heutigen Anforderungen der Raum- und Siedlungsentwicklung, von Grund auf überprüfen müssen.