

Herrn
Dr. Bruno Oberle
Direktor
Bundesamt für Umwelt (BAFU)
3003 Bern

Bern, 20. März 2008

Verordnungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung und über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS (vormals Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS – Fédération routière suisse FRS) ist die Dachorganisation der Automobilwirtschaft und des privaten Strassenverkehrs in der Schweiz. **strasseschweiz** umfasst rund 35 Verbände aus der Automobil- und Strassenwirtschaft sowie aus den zahlreichen helvetischen Strassenbenutzer- und Fahrlehrerorganisationen. Seine wichtigsten Trägerorganisationen sind: TCS (Touring Club Schweiz); auto-schweiz (Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure); AGVS, Autogewerbeverband der Schweiz; ACS (Automobil Club der Schweiz) und ASTAG (Schweizerischer Nutzfahrzeugverband).

Wir erlauben uns – obwohl nicht offiziell zur Mitwirkung eingeladen (was wir mit Befremden zur Kenntnis nehmen) –, im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu Änderungen der Verordnungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) und über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) Stellung zu nehmen, und äussern uns zu den vorliegenden Entwürfen wie folgt:

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS ist vor dem Hintergrund der von ihm vertretenen Interessen mit den vorgeschlagenen UVPV- und VBO-Änderungen grundsätzlich zwar einverstanden, allerdings stellen insbesondere die UVPV-Änderungen für uns einen noch unzureichenden Schritt in die richtige Richtung dar. Weitere Modifikationen sind im Sinne einer Verbesserung bzw. Vereinfachung an die Hand zu nehmen.

I. Grundsätzliche Bemerkungen

1.1 Zum Verbandsbeschwerderecht im Allgemeinen

Es im Grunde genommen richtig, dass der Umweltschutz ein zentrales Anliegen der gesamten Bevölkerung ist und sein muss. Gleichrangige Anliegen sind im Sinne einer richtig verstandenen Nachhaltigkeit allerdings auch die Aspekte Gesellschaft (Förderung der gesellschaftlichen Solidarität) und Wirtschaft (Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz und des Wohlstands). Nachhaltigkeit betrifft somit nicht nur die Reduktion schädlicher Umwelteinwirkungen, sondern sie beinhaltet auch die Ausgewogenheit zwischen ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung. Eine Politik der nachhaltigen Entwicklung hat den ökologischen, sozialen und ökonomischen Gesichtspunkten ausgewogen Rechnung zu tragen.

Keiner dieser drei Pfeiler kann für sich eine Vorrangstellung beanspruchen. Mit dem exklusiven Verbandsbeschwerderecht für Umweltorganisationen wird das Primat des Umweltschutzes jedoch zementiert, während die beiden gleichwertigen Nachhaltigkeitsziele – Wirtschaft und Gesellschaft – nicht über entsprechende „anwaltschaftliche“ Möglichkeiten in der Rechtsordnung verfügen.

Ziel des Verbandsbeschwerderechts sollte es sein, auch den dem Umweltschutz gleichwertigen Aspekten der Nachhaltigkeit, die den Erhalt bzw. die Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Wohlfahrtsniveaus anstreben, im Rechtsmittelverfahren eine Stimme zu verleihen. Weil der private Strassenverkehr ein entscheidender Faktor für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Wohlfahrt in unserem Land ist, müsste den Strassenverkehrsverbänden eine entsprechende Legitimation zur Mitwirkung im Rechtsverfahren von Verkehrsbauten und -projekten zugesprochen werden.¹ Diese fordernde Feststellung trifft auch auf andere Interessenverbände zu.

Das Bundesamt für Umwelt (Bafu) rühmt das Verbandsbeschwerderecht als eine von verschiedenen Möglichkeiten, um die Öffentlichkeit an jenen Entscheidungen zu beteiligen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Es gibt keinen ersichtlichen Grund, Organisationen mit anders gelagerten Schwerpunktinteressen vom Entscheidungsprozess auszuschliessen. Mit Blick auf das Verbandsbeschwerderecht für gesellschaftlich oder wirtschaftlich nachhaltige Anliegen gilt ebenso wie für das Umweltrecht die Forderung der „gleich langen Spiesse“ für gleichwertige Interessen. Mit andern Worten: **Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit muss der Begriff des schützenswerten Interesses dynamischer formuliert und damit erweitert werden** – und zwar nicht nur im Bereich des Umweltschutzes.

Es ist durchaus legitim, dass auch die Verbände des Motorfahrzeugverkehrs für den Bereich der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen mit entsprechenden Rechtsmitteln ausgestattet werden, so wie es die Umweltschutzorganisationen im Interessensbereich des Umweltschutzes bereits sind. Den Strassenbenützerverbänden ist ein ähnliches Anhörungs- und Beschwerderecht mit Bezug auf die öffentlichen Interessen in deren Zuständigkeitsbereich einzuräumen, wie es die Umweltschutzorganisationen gemäss einschlägiger Umwelt-, Natur- und Heimatschutzgesetzgebung längst besitzen. Diese Forderung lässt sich auch damit begründen, dass die motorisierten Strassenbenützer mit ihren spezifischen Abgaben für die Finanzierung ihrer Verkehrsinfrastrukturen vollumfänglich aufkommen und daher auf einen effizienten Mitteleinsatz bestehen müssen. Genau dieser effiziente Mitteleinsatz ist nämlich ein unerlässlicher Bestandteil nachhaltigen Handelns.

¹ Koller Hans, Das Verbandsbeschwerderecht – ein künftiges Instrument der nachhaltigen Entwicklung, SVWG-Jahrbuch 2001/02, St. Gallen, S. 57

1.2 Zu den vorliegenden Entwürfen im Besonderen

Die Beratungen der eidgenössischen Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!“ (07.046) im Ständerat (20. und 21. Dezember 2007) sowie im Nationalrat (13. März 2008) haben deutlich gezeigt, dass im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht (VBR) insbesondere hinsichtlich der Koordination zwischen Raumplanungs- und Umweltschutzrecht sowie punkto Wirksamkeit und Kosten-Nutzen-Verhältnis von Umweltschutzmassnahmen noch ausgewiesener Handlungsbedarf besteht. Diesbezüglich sind nach wie vor diverse Vorstösse hängig, die in der Intention von **strasseschweiz** liegen. Wir erhoffen uns davon weitere und grundsätzliche materielle Verbesserungen bzw. Vereinfachungen des VBR zugunsten von Bevölkerung und Wirtschaft.

Das aktuelle UVPV-Revisionsvorhaben wäre ebenfalls eine geeignete Möglichkeit gewesen, um an den bestehenden Unzulänglichkeiten Korrekturen vorzunehmen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil der Bundesrat diese Verordnungsänderungen als einen der Gründe nennt, warum er der eidgenössischen Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!“ keinen indirekten Gegenvorschlag gegenübergestellt hat. Leider ist die sich bietende Chance nicht genutzt worden, da sich insbesondere die zur Diskussion stehende UVPV-Änderung auf ein Minimum beschränkt. Vor allem die Erhöhung der UVP-Schwellenwerte ist rein kosmetischer Natur und in ihrer Wirkung marginal. Die bestehenden und drängenden Probleme werden damit in keiner Art und Weise bewältigt; diese sind nur mit wesentlicheren Modifikationen zu lösen.

II. Detailbemerkungen

2.1 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV)

2.1.1 **Umweltrelevanz von Einkaufszentren (EKZ)**

Wissenschaftliche Studien belegen, dass der von UVP-pflichtigen EKZ und Fachmärkten induzierte Personenwagenverkehr lediglich gut drei Prozent des gesamten Personenwagenverkehrs ausmacht. Die dadurch entstehenden Schadstoffemissionen betragen nicht einmal ein Prozent der Gesamtemissionen aller Schadstoffverursacher.² Selbst wenn Restriktionsmassnahmen etwas bewirkten, läge der Effekt im Promillebereich und wäre demnach kaum messbar. Das heisst, dass die Umweltrelevanz von EKZ vernachlässigbar ist.

Zudem ist der Einkaufsverkehr eine Notwendigkeit und wird auch in Zukunft – primär unter Benützung des Personenwagens – stattfinden. Restriktionsmassnahmen bei EKZ sind erwiesenermassen nutzlos (der Umsteigeeffekt auf ein anderes Verkehrsmittel macht gerade einmal 0,3% aus) und kontraproduktiv: Sie führen zu Ausweichverkehr und Mehremissionen.³

EKZ und Fachmärkte gehören zur heutigen Gesellschaft und deren Lebensform. Sie sind die Antwort auf die realen, täglichen Kundenbedürfnisse namentlich nach einem grossen Sortimentangebot und einer umfangreichen Auswahl an Produkten unter einem Dach, um zeitsparend vergleichen und einkaufen zu können. Das am besten geeignete Verkehrsmittel, um diesem Bedürfnis nachzukommen, ist fraglos der Personenwagen.

² Quelle: Ergänzende Detailanalyse zur Studie „Einkaufen und Mobilität“, Institut für Umwelttechnik und Ökologie, Luzern 2006

³ Studie „Neue Ergebnisse zur Wirkung von Parkgebühren bei Einkaufszentren“, JEKO AG, Market Research, Bern 2007

2.1.2 Konsequenz und Forderung punkto UVP-Schwellenwerte

Gemäss Artikel 10a Absatz 2 des Umweltschutzgesetzes (USG) ist das Vorhandensein oder die Vermutung einer erheblichen Umweltbelastung einer Anlage das Kriterium für die Unterstellung unter die UVP-Pflicht. Wie hiervor dargelegt, kann bei EKZ und Fachmärkten – bei ganzheitlicher, räumlicher Betrachtungsweise – keinesfalls von einer erheblichen Umweltbelastung ausgegangen werden. Dies führt **strasseschweiz** zur Forderung, dass EKZ und Fachmärkte (Anlagentyp 80.5) aus der UVP-Pflicht zu entlassen sind. Als Konsequenz daraus ergibt sich, dass der Anlagentyp 11.4 (Parkhäuser und Parkplätze) auf jene zu beschränken ist, die nicht zu EKZ oder Fachmärkten gehören.

Neue EKZ und Fachmärkte verdichten das bereits bestehende Netz von Anlagen dieser Art. So werden die Distanzen und Anfahrtswege für die Kunden kürzer. Die in diesem Zusammenhang erbrachte Fahrleistung nimmt tendenziell ab.

Sollten entgegen unserem Antrag die EKZ und Fachmärkte nicht von der UVP-Pflicht befreit werden, stellt **strasseschweiz** folgendes Eventualbegehren:

- § Für den Anlagentypen 80.5 ist der UVP-Schwellenwert auf 25'000 Quadratmeter Verkaufsfläche (VFL) anzuheben.
- § Beim Anlagentypen 11.4 ist der UVP-Schwellenwert auf 500 Parkplätze (PP) im Allgemeinen sowie auf 1'500 PP für Warentransport intensive Verkaufseinrichtungen im Speziellen anzuheben.

In seinen beiden gleichlautenden Motionen „Anpassung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung“ (07.3120 – zurückgezogen; 07.3418 – Annahme durch den Ständerat) verlangte alt Ständerat Hans Hofmann, dass „dem Willen des Gesetzgebers Rechnung zu tragen sei, vor allem auch, was die Einschränkung der Möglichkeiten einer Verbandsbeschwerde innerhalb rechtskräftiger Bauzonen betrifft (...). Dies hat durch **eine deutliche Erhöhung der eine Umweltverträglichkeitsprüfung auslösenden Schwellenwerte zu erfolgen (Parkplatzzahl; Nutzflächen, usw.)**.“

Mit anderen Worten: Eine an die UVP-Pflicht gekoppelte Verbandsbeschwerde für einen zonenkonforme und die Bauvorschriften einhaltende Anlage soll nur noch in Ausnahmefällen möglich sein. Gemäss espace.mobilité, der Interessengemeinschaft führender Schweizer Unternehmen des Detailhandels und der Immobilienwirtschaft, fielen bei Schwellenwerten von 25'000 Quadratmeter VFL bzw. 1'500 PP tatsächlich nur noch die Ausnahmefälle (ca. 14%) aller betreffenden Bauten unter die UVP-Pflicht. Bei den nun vorgeschlagenen Schwellenwerten von 7'500 Quadratmeter VLF bzw. 500 PP würden allerdings lediglich 18 Prozent aller einschlägigen Bauten aus der UVP-Pflicht entlassen, 82 Prozent wären weiterhin UVP-pflichtig.

2.1.3 Konzentration und Verdichtung sind richtig

EKZ und Fachmärkte, die aus raumplanerischer Optik – Konzentration und Verdichtung –, am richtigen Standort erbaut werden oder worden sind, dürfen nicht durch USG-dominierte sowie Objekt fokussierte Massnahmen pönalisiert werden. Ansonsten droht das Ausweichen der entsprechenden Investoren und Betreiber an periphere Standorte, was zwangsläufig zu grösserem Landverbrauch sowie in der Tendenz zu längeren Fahrten und damit zu mehr Emissionen führt. Um diese umweltpolitisch unerwünschte Entwicklung zu verhindern, sind bei – aus Sicht der Raumplanung sinnvollen – Standorten (Konzentration am geeigneten Ort) allenfalls auch etwas höhere Immissionen in Kauf zu nehmen.

In diesem Zusammenhang sind – um die von den Bundesämtern für Umwelt (Bafu) und Raumentwicklung (ARE) empfohlenen sowie vom Bundesgericht gestützten ganzheitlich-räumliche Betrachtungsweise anzuwenden und umzusetzen – entsprechende Anpassungen bei diversen Artikeln der UVPV vorzunehmen. Gleiches gilt für die berechtigte Forderung

betreffend die Wirkungseffizienz von Massnahmen, die im Rahmen der Umweltverträglichkeit von Behörden angeordnet werden.

2.1.4 Anträge zu einzelnen Artikeln

Die nachstehend angeführten – teilweise nicht im Rahmen dieser Anhörung zur Debatte stehenden – Artikel sind wie folgt zu modifizieren bzw. zu ergänzen:

Art. 2 Abs. 1 Bst. a

(...) die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft, die **bei ganzheitlicher, räumlicher Betrachtungsweise** zu erheblichen zusätzlichen Umweltbelastungen führen können, (...)

Art. 8 Abs. 1 Bst. a

(...) eine Voruntersuchung, die unter **ganzheitlicher, räumlicher Betrachtungsweise** aufzeigt, welche Auswirkungen der Anlage die Umwelt voraussichtlich belasten können. **Allfällige entlastende Auswirkungen können angerechnet werden;** (...)

Art. 9 Abs. 3

Er [der Bericht; Anm. d. Verf.] muss die der geplanten Anlage zurechenbaren Auswirkungen auf die Umwelt sowohl einzeln als auch gesamthaft und in ihrem Zusammenwirken ermitteln und bewerten. **Dabei ist eine ganzheitliche, räumliche Betrachtungsweise anzuwenden. Allfällige entlastende Auswirkungen können angerechnet werden.**

Art. 13 Abs. 3

Sie [die Umweltschutzfachstelle; Anm. d. Verf.] beurteilt, ob **unter Anwendung einer bilanzierten ganzheitlichen, räumlichen Betrachtungsweise** die geplante Anlage den Vorschriften über den Schutz der Umwelt (Art. 3) entspricht. Sie teilt das Ergebnis ihrer Beurteilung der zuständigen Behörde mit; wenn nötig beantragt sie Auflagen und Bedingungen.

Art. 18 Abs. 1

Die zuständige Behörde prüft, ob das Vorhaben **unter Anwendung einer ganzheitlichen, räumlichen Betrachtungsweise** den Vorschriften über den Schutz der Umwelt (Art. 3) entspricht.

2.2 Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO)

strasseschweiz kann die vorgeschlagenen VBO-Änderungen grundsätzlich befürworten. Insbesondere die Neuerung, wonach Umweltorganisationen nur noch in jenen Rechtsbereichen Verbandsbeschwerde führen können, die seit zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden, wird unterstützt. Bereits im Jahr 2002 hatten wir im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Erteilung des Verbandsbeschwerderechts an den Verein Alpen-Initiative mittels einer ausführlichen Stellungnahme auf diesen wunden Punkt hingewiesen.

Wir erachten es ferner als richtig, dass die Organisationen gemäss der vorgeschlagenen VBO-Änderung über ihre Beschwerdetätigkeit jährlich öffentlich Bericht erstatten müssen, da sie sich bei ihrer Tätigkeit ja darauf berufen, öffentliche Interessen zu vertreten.

Jede Berichterstattung birgt allerdings die Gefahr der Subjektivität sowie der Verfolgung bestimmter Kommunikationsziele in sich. Im politisch brisanten Kontext von Umweltverträglichkeitsprüfungen und Verbandsbeschwerden muss es im Interesse der entsprechenden Organisationen liegen, den Ausgang eines Rechtsverfahrens in möglichst positivem Licht bzw. zu ihren Gunsten erscheinen zu lassen.

Aus diesem Grund ist die in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b gewählte Formulierung unserer Auffassung nach viel zu vage; sie lädt praktisch dazu ein, den Ausgang von Verfahren pauschalisierend und subjektiv zu bewerten und zu interpretieren.

Die Öffentlichkeit jedoch hat ein Anrecht auf eine transparente und objektive Berichterstattung. Nur so kann gewährleistet werden, dass die publizierten Statistiken nicht in einseitiger oder gar tendenziöser Weise interpretiert werden können.

Um unsere Forderung umsetzen zu können, beantragen wir folgende Präzisierung:

Art. 4 Abs. 2 Bst. b

(...) ganz oder teilweise obsiegt hat oder unterlegen ist und wie viele Fälle als gegenstandslos abgeschlossen wurden; dabei **macht sie** [die Statistik; Anm. d. Verf.] **präzise Angaben in welchen Einzelpunkten die Organisation Recht bzw. nicht Recht bekommen hat und wie lange das Verfahren das Vorhaben blockiert hat**. Sie bezieht sich nur auf jene Fälle, die im letzten Jahr abgeschlossen wurden; (...)

Wenn ausserdem die Darstellung der entsprechenden Organisationen zutreffen sollte, wonach nur in den seltensten Fällen vom Verbandsbeschwerderecht Gebrauch gemacht wird, stellt sich für uns nicht zuletzt die Frage, ob die Berichterstattung (zur Erhöhung der Objektivität und Glaubwürdigkeit) nicht besser von behördlicher Seite, z.B. durch das Bundesamt für Umwelt (Bafu), erfolgen sollte.

III. Schlussbemerkungen

Trotz der während der Beratungen im Ständerat und Nationalrat geäusserten Bedenken unterstützt **strasseschweiz** die eidgenössische Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!“ (07.046) und empfiehlt – im Einklang mit dem Bundesrat – deren Annahme.

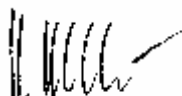
Im Rahmen der Parlamentarischen Initiative Hofmann (02.436) hat das Parlament zwar Verbesserungsvorschläge für das Verbandsbeschwerderecht erarbeitet. Insgesamt sind diese Änderungen bei demokratisch gefällten Entscheiden aber zu wenig weitgehend. Diesbezüglicher Handlungsbedarf wurde sogar in der Ständerats- und Nationalratsdebatte geortet.

Nach wie vor verfügen die beschwerdeberechtigten Organisationen bei Neubauten mit grossem Publikumsverkehr praktisch über ein Vetorecht; sie und nicht die demokratisch gewählten Behörden oder der Souverän entscheiden über die Projekte. Gegen ein zonenkonformes Bauprojekt sollte jedoch keine Verbandsbeschwerde mehr möglich sein. Wenn das Volk in einer Abstimmung eine neue Zonenordnung beschliesst, sollten Bauten, die diesem Beschluss entsprechen, auch errichtet werden können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Der Generalsekretär



Hans Koller