

Bundesamt für Umwelt, Wald
und Landschaft (BUWAL)
3003 **Bern**

Bern, den 30. September 2002

Änderung der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen

Stellungnahme des Schweizerischen Strassenverkehrsverbands FRS

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend die Änderung der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

Der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS lehnt die vorgeschlagene Änderung der VBO und damit die Erteilung des Beschwerderechts nach Artikel 55 USG sowie nach Artikel 12 NHG an den Verein Alpen-Initiative ab.

Zwar bestätigt eine entsprechende Untersuchung¹, dass die Beschwerden von Umweltschutzorganisationen nur einen kleinen Teil aller Beschwerden ausmachen und dass das Verbandsbeschwerderecht prinzipiell ein geeignetes und kostengünstiges Instrument wäre, um das Umweltrecht wirksam umzusetzen. Trotzdem kommt die Verbandsbeschwerde heutzutage de facto einem Vetorecht der Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen gleich. Die vielen Fälle, in denen beschwerdeberechtigte Organisationen mit einem langwierigen Rechtsstreit drohen und damit Investoren zum Rückzug von Bauprojekten drängen, erscheinen in keiner Statistik und waren auch nicht Gegenstand der hievor erwähnten Untersuchung.

Der Strassenverkehrsverband FRS unterstützt in diesem Zusammenhang die in den eidgenössischen Räten noch nicht behandelten Parlamentarischen Initiativen von Jakob Freund „Hemmschuh Verbandsbeschwerderecht“ (02.441) und Hans Hofmann „Vereinfachung der Umweltver-

¹ Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL: „Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen?“; Kurzfassung der Evaluation von Alexandre Flückiger, Charles-Albert Morand, Thierry Tanquerel, Universität Genf; Bern 2000

träglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes“ (02.436).

Im weiteren ist eine wesentliche der vier gesetzlichen Voraussetzungen nach Artikel 55 USG bzw. nach Artikel 12 NHG zur Erteilung des Beschwerderechts im vorliegenden Fall nicht erfüllt: Der Verein Alpen-Initiative ist u.E. keine gesamtschweizerische Organisation. Dies trifft insbesondere auf den Vereinszweck zu, der gemäss Artikel 2 der Statuten des Vereins Alpen-Initiative darin besteht, „das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen und als Lebensraum zu erhalten“. **Der im erläuternden Bericht auf Seite zwei gemachten Schlussfolgerung – „da das Alpengebiet in der Schweiz einen grossen Teil des Landes umfasst, handelt es sich damit um eine gesamtschweizerische Organisation“ – können wir keineswegs zustimmen.**

Gemäss der Botschaft zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) wird der Alpenraum in der Schweiz wie folgt klar abgegrenzt: „Ungefähr 60 Prozent der Schweiz oder rund 25'000 km² mit nahezu 1'000 Gemeinden fallen in den Anwendungsbereich der Alpenkonvention und ihrer Protokolle.“²

Die dem helvetischen Alpengebiet zugerechneten „nahezu 1'000 Gemeinden“ machen lediglich 35 Prozent der insgesamt rund 2'800 Schweizer Gemeinden aus. Ausserdem fällt dieser Prozentsatz noch um ein Vielfaches tiefer aus, wenn die Wirtschaftskraft sowie die Bevölkerungsdichte der knapp tausend im Alpenraum gelegenen Gemeinden mit den übrigen gut 1'800 verglichen werden.

Fakt ist, dass mehr als die Hälfte der Schweizer Bevölkerung (51 Prozent) verkehrstechnisch näher als 50 Kilometer von der Landesgrenze entfernt wohnt (vgl. beiliegende Darstellung). Wichtiges Detail: Bei dieser Erhebung sind lediglich die grösseren Ballungsräume bzw. Agglomerationen berücksichtigt worden. Allein die Grenzagglomerationen Genf und Basel weisen eine ständige Wohnbevölkerung von rund 850'000 Personen auf. Bedeutende Ballungsgebiete wie beispielsweise Winterthur oder St. Gallen liegen ebenso in Grenznähe wie die Zentren des Südtessin. Weitere bedeutsame Ballungszonen, die gemäss Alpenkonvention nicht zum Alpengebiet zählen, sind der Grossraum Zürich sowie das westliche Mittelland.

Betreffend die Anzahl marktwirtschaftlicher Unternehmen präsentiert sich ein noch deutlicheres Bild: In der Genfersee-Region sind gemäss aktuellsten Zahlen des Bundesamts für Statistik (BFS) aus dem Jahr 1998 rund 53'000 Betriebe, die rund 404'000 Personen vollzeitlich beschäftigen, angesiedelt. In der Nordwestschweiz sind es rund 38'500 Unternehmen mit gut 403'500 Vollzeitbeschäftigten. In Zürich arbeiten in mehr als 53'500 Firmen knapp 605'000 Leute und im Espace Mittelland in über 62'000 Unternehmen mehr als 622'000 Menschen zu hundert Prozent. Zusammen machen die besagten Betriebe über 70 Prozent aller marktwirtschaftlichen Unternehmen der Schweiz aus, in denen rund 75 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten tätig sind. Kein Wunder deshalb, dass auch der Generalsekretär des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek), Dr. Hans Werder, zum klaren Schluss kommt: „Die Wirtschaftskraft der Zentren und Agglomerationen bestimmt weitgehend den Wohlstand eines Landes.“ Gemäss Werder darf die Standortattraktivität der schweizerischen Agglomerationen nicht beeinträchtigt und der Wohlstand des ganzen Landes keinesfalls gefährdet werden.³

² BBl 2002 S. 2937

³ „Agglomerationsverkehr: Das Massnahmenpaket des Bundesrats“, Referat gehalten von Dr. Hans Werder, Generalsekretär UVEK, an der Tagung „Agglomerationsverkehr – Wie weiter?“, Bern, 11. September 2002, S. 2 f

Laut hievor genanntem Zweckartikel beschäftigt sich der Verein Alpen-Initiative in erster Linie mit der Begrenzung von Umweltbelastungen, die mit dem Transitverkehr verbunden sind. Diese Haupttätigkeit hat denn auch zum geltenden Artikel 84 BV geführt. Wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist, befasst sich die Organisation zum heutigen Zeitpunkt „intensiv mit der Umsetzung des Verlagerungsauftrags“. Dies lässt zweifelsohne den Schluss zu, dass sich der Verein Alpen-Initiative in seiner Tätigkeit weiterhin primär der Strasseninfrastruktur im gesamten schweizerischen Alpengebiet und den daraus resultierenden Umweltimmissionen widmet.

Diesbezüglich gilt es nun deutlich festzuhalten, dass alle Verkehrsflächen zusammen (Strassen, Bahnen, Luftverkehr, Schifffahrt, Rohrleitungen, usw.) gemessen an der Gesamtfläche der Schweiz (rund 41'285 km²) nur zirka zwei Prozent – die jedoch überproportional in den Siedlungsgebieten und nicht im Alpenraum liegen – ausmachen. Von diesen ungefähr zwei Prozent Verkehrsflächen entfallen rund 85 Prozent auf die Strassen und ihre Nebenanlagen (Zufahrten, Parkplätze, etc.). Von der Gesamtfläche der Schweiz beanspruchen die Strassen und ihre Nebenanlagen demzufolge lediglich 1,7 Prozent. Überträgt man diesen Prozentsatz auf die Fläche des helvetischen Alpenraums (60 Prozent der Schweiz), so nehmen sie maximal sogar nur gut ein Prozent in Anspruch! Nicht berücksichtigt ist dabei, dass sich im Alpenraum aus topografischen Gründen sowieso weniger Strassen samt Nebenanlagen befinden als im restlichen Gebiet der Eidgenossenschaft.

Aus all diesen Überlegungen heraus ist es nach unserem Dafürhalten absolut inakzeptabel, dass eine Organisation, die einen dermassen eingeschränkten Wirkungsbereich aufweist, das in der ganzen Schweiz gültige und anwendbare Verbandsbeschwerderecht erhalten soll. Der Verein Alpen-Initiative klammert aufgrund seines Zweckartikels und seiner Haupttätigkeit immerhin 40 Prozent unseres Landes und rund 65 Prozent aller Schweizer Gemeinden aus. Noch viel eklatanter sieht es betreffend Wirtschaft, Bevölkerung und Verkehrsfläche aus: Diesbezüglich berühren die heutigen Aktivitäten der Vereinigung gemessen an der Gesamtfläche und -bevölkerung sowie der Wirtschaftskraft unseres Landes die überwiegende Mehrheit in keiner Art und Weise.

Fazit: Es kann keine Rede davon sein, dass es sich beim Verein Alpen-Initiative um eine gesamtschweizerische Organisation handelt. Durch die Erteilung des Verbandsbeschwerderechts würde dem Verein ein Instrument in die Hände gegeben, mit dem dieser künftig auch ausserhalb des geografischen Gebiets, das durch seinen statutarischen Auftrag klar umrissen ist, namentlich in den grossen und grenznahen, für den Wohlstand unseres Landes zur Hauptsache verantwortlichen Wirtschaftsräumen wichtige Bauten der öffentlichen Infrastruktur, aber auch Bauten der Privatwirtschaft unnötig verzögern oder sogar verunmöglichen könnte. Der Strassenverkehrsverband FRS lehnt daher die vorgeschlagene VBO-Änderung kategorisch ab.

Ausdehnung des Verbandsbeschwerderechts

Ferner verlangt der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS, dass das Verbandsbeschwerderecht dynamischer formuliert und neu in den Dienst der Nachhaltigen Entwicklung, wie sie der Bundesrat in seinem Bericht „Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002“⁴ formuliert hat, gestellt wird. Die wesentlichen Eckpunkte dieser Strategie sind die Ausrichtung auf ein ausgewogenes Verhältnis der drei Pfeiler der Nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt),

⁴ BBl 2002 S. 3946 ff

eine grundsätzlich breit angelegte Konzeption (d.h. nicht nur eine auf wenige Politikbereiche beschränkte Strategie), handlungs- und wirkungsorientierte Ausgestaltung der Massnahmen im Sinne eines konkreten Aktionsplanes sowie der Einbezug der Kantone und Gemeinden sowie der Zivilgesellschaft und des Privatsektors.⁵

Konkret beantragt der Strassenverkehrsverband FRS, 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 Interessenbereich 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.

Die Exklusivität des Verbandsbeschwerderechts in Umweltfragen hat im Licht des verfassungsmässigen Postulats der Nachhaltigkeit u.E. seine Berechtigung weitestgehend verloren und die Frage muss unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit neu beurteilt werden. Eine Nachhaltigkeit notabene, die wie hievor erwähnt als gleichwertige Ziele die Senkung der Umwelteinwirkungen (Ökologie), die Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz (Wirtschaft) und die Förderung der gesellschaftlichen Solidarität (Gesellschaft) nennt.

Ziel unseres Postulats ist nicht die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts und damit die Schwächung des Gesetzesvollzugs im Umweltrecht, indem sowohl die direkte als auch die präventive Wirkung dieses Rechtsmittels aufgehoben würden. Es geht vielmehr darum, das Verbandsbeschwerderecht auszudehnen, um auch jenen öffentlichen Interessen vermehrte Durchsetzungskraft im Rechtsmittelverfahren zu verschaffen, die sich in Form von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen artikulieren. Die Auffassung, wonach öffentliche Interessen ausschliesslich durch staatliche Instanzen wahrgenommen werden, erweist sich zunehmend als überholt. Die Fiktion, alle öffentlichen Interessen würden von Amtes wegen stets genügend berücksichtigt, ist nicht länger haltbar – vor allem dann nicht, wenn die Verwaltung unter grossem Druck von aussen steht.

Zwar ist es richtig, dass der Umweltschutz ein zentrales Anliegen der gesamten Bevölkerung ist und sein muss. Gleichrangige Anliegen sind im Sinne einer richtig verstandenen Nachhaltigkeit aber auch die Aspekte Gesellschaft (Förderung der gesellschaftlichen Solidarität) und Wirtschaft (Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz und des Wohlstands). Nachhaltigkeit betrifft nicht nur die Senkung der Umwelteinwirkungen, sondern sie stellt auch die Ausgewogenheit zwischen ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung dar. 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 zementiert, während die beiden gleichwertigen Nachhaltigkeitsziele – Wirtschaft und Gesellschaft – nicht über entsprechende anwaltschaftliche Möglichkeiten in der Rechtsordnung verfügen.

⁵ a. a. O., S. 3947

Ziel des Verbandsbeschwerderechts sollte es sein, auch den dem Umweltschutz gleichwertigen Aspekten der Nachhaltigkeit, die den Erhalt bzw. die Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Wohlfahrtsniveau 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.**

In die gleiche Richtung zielt das Begehren, nebst der Umweltverträglichkeitsprüfung neu eine Wirtschafts- bzw. eine Gesellschaftsverträglichkeitsprüfung bei Bauvorhaben einzuführen. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) prüft zur Zeit ein institutionelles Instrument zur Nachhaltigkeitsbeurteilung, um bei allen Geschäften systematisch die Auswirkungen auf die drei Dimensionen abklären und allfällige Interessenkonflikte transparent abwägen zu können. Die Vor- und Nachteile eines Projekts müssen – anders als die lediglich projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung nach geltendem Recht – für eine weitere Umgebung sowie nicht ausschliesslich im umweltrechtlichen Zusammenhang hinterfragt werden.

Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) rühmt das Verbandsbeschwerderecht als eine von verschiedenen Möglichkeiten, um die Öffentlichkeit an den 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 Interessens dynamischer formuliert und damit erweitert werden – und zwar nicht nur im Bereich des Umweltschutzes, wie dies das Buwal als Option zur Problemlösung vorschlägt.

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

Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS

Der Generalsekretär

Hans Koller