

«FDP argumentiert populistisch»

Der Rechtsexperte Alain Griffel hält die **FDP-Initiative** gegen das Verbandsbeschwerderecht für gefährlich. Bei einem Ja würde ein rechtsstaatlich wichtiges Instrument beseitigt, warnt er.

INTERVIEW: BERNHARD KISLIG

Haben Verbände das Umweltrecht in der Vergangenheit überstrapaziert?

Alain Griffel: Überhaupt nicht. Die Umweltverbände kontrollieren nur, ob Umweltrecht richtig angewendet wird. Sie können fragwürdige Behördenentscheide durch Gerichte überprüfen lassen. Entschieden wird jedoch immer und ausschliesslich durch staatliche Organe.

Umweltverbände haben aber mit dem Verbandsbeschwerderecht mehrere grössere Bauprojekte blockiert. So die Grossüberbauung Eurogate oder die Westumfahrung in Zürich. Die Migros kritisierte vor einigen Jahren, dass mehrere Rekurse Investitionen in der Höhe von 900 Millionen Franken verzögerten. Vor allem der VCS soll systematisch Beschwerde führen, kritisieren die Initianten.

Hier argumentiert die FDP populistisch und haltlos. Nicht nur der VCS, sondern 29 weitere Umweltschutzorganisationen können vom Verbandsbeschwerderecht Gebrauch machen. Es ist aber vor allem der VCS, welcher in der Öffentlichkeit wahrgenommen worden ist. Die Blockade von wirtschaftlich wichtigen Investitionen ist ein gefährliches Argument.

Warum?

Wir leben in einem Rechtsstaat, nicht in einem korrupten Land, in welchem der Profit Einzelner diktiert, was möglich sein soll. Deshalb sollen Projekte auch rechtskonform realisiert werden. Stel-

len Sie sich vor, rechtswidrige Projekte würden realisiert, nur weil diese wirtschaftlichen Erfolg bringen. Eurogate ist übrigens am Ende an der fehlenden Finanzierung gescheitert und nicht an Beschwerden von Umweltverbänden.

Verbandsbeschwerden haben aber auch weit über Investorenkreise hinaus Unverständnis und Verärgerung ausgelöst.

Die hohe Erfolgsquote der Verbandsbeschwerden belegt, dass diese überwiegend zu Recht ergriffen werden.

Namhafte FDP-Parlamentarier kommen hier zu einem anderen Schluss.

Die Rechnung ist einfach: Pro Jahr gelangen knapp zehn Verbandsbeschwerden an das Bundesgericht. Das ist eine verschwindend kleine Zahl von weniger als einem Prozent aller Beschwerden. Davon werden zwei Drittel ganz oder teilweise gutgeheissen. Damit liegt die Erfolgs-

quote mehr als dreimal über dem Durchschnitt.

Aus diesen Zahlen lässt sich auch ablesen, dass Verwaltungsbehörden die Anwendung des Umweltrechts nicht immer korrekt wahrnehmen.

Die Initianten kritisieren, dass die zuständigen Behörden die Kontrolle des Umweltrechts je länger, je mehr auf die Umwelt-

verbände abschieben. Dieses pauschale Misstrauensvotum gegenüber den Behörden ist nicht gerechtfertigt. Aber gemäss Ihrer eigenen Schlussfolgerung machen die Behörden öfters Fehler. In aller Regel nehmen die Behörden ihre Aufgaben ernst. Die Rechtsanwendung beschränkt sich hier aber nicht nur darauf, im Gesetzestext eine korrekte Lösung nachzuschlagen. Häufig geht es bei solchen Projekten um ein sehr komplexes Abwägen von unterschiedlichen öffentlichen Interessen. Dabei können einzelne Aspekte unterschiedlich gewichtet werden.

Übt die Wirtschaft Druck aus?

Das ist sicher nicht wegzudiskutieren. Es ist klar, dass Investoren und Projektverantwortliche ihre Sicht einbringen. Zudem sind die Behörden an Steuerzahlern und wirtschaftlich viel versprechenden Projekten interessiert. Dass da oft eine einseitige Gewichtung stattfindet, liegt in der Natur der Sache. Ohne Verbandsbeschwerderecht wäre der Druck noch grösser, wie beispielsweise das Raumplanungsrecht zeigt, wo es keine Verbandsbeschwerde gibt.

Es gibt keine Beweise, dass die Forderung der Umweltverbände nach Parkplatzrestriktionen tatsächlich den Umweltnutzen erhöhen.

Das stimmt. Ich halte das auch für problematisch. Hier besteht Handlungsbedarf, der mindestens teilweise erkannt worden ist. Dieses Problem ist aber nicht den Verbänden anzulasten. Vielmehr handelt es sich um das geltende Recht, das hier kritisiert wird. Das Parlament arbeitet daran, das geltende Umwelt- und Raumplanungsrecht zu verbessern.

Gemäss den Initianten ist es aus demokratischer und rechtsstaatlicher Sicht fragwürdig, wenn nicht staatlich legitimierte Organisationen versuchen, selber Umweltrecht zu schaffen. So zum Beispiel bei der Einführung

von Fahrtenmodellen, zu denen sich der Gesetzgeber noch nicht geäussert hat.

Dieses Beispiel belegt genau das Gegenteil. Es ist richtig, dass das Fahrtenmodell lange Zeit nirgends gesetzlich geregelt war, im Kanton Zürich bis heute nicht. Es wurde aber nicht von Umweltverbänden kreiert, sondern von Verkehrsplanern der Stadt Zürich. Es war fraglich, ob dies gemäss kantonalem Recht überhaupt zulässig war. Trotzdem integrierte Zürich dieses rechtlich heikle Element in das Hardturm-Projekt, welches schliesslich der Auslöser der Initiative gegen das Verbandsbeschwerderecht war.

Das war der Grund für die Beschwerde?

Durch dieses juristische Minenfeld wurde der VCS geradezu gezwungen, eine Verbandsbeschwerde einzureichen. Wer einen solchen juristischen Sprengsatz in ein umstrittenes Projekt einbaut, muss sich nicht über Einsprachen wundern.

Solche Beschwerden verzögern aber durch das Volk gefällte Entschiede. Ist das nicht demokratisch und rechtsstaatlich fragwürdig?

Es ist rechtsstaatlich und auch aus liberaler Sicht geradezu erwünscht, dass Zivilorganisationen dem Staat auf die Finger schauen. Diese Organisationen verlangen ja nicht mehr als eine Überprüfung durch Gerichte. Es gibt Projekte, vor allem ausserhalb des Baugebiets, gegen die kein Privater Einsprache führen kann. So zum Beispiel gegen den geplanten 117 Meter hohen Turm auf dem Kleinen Matterhorn, eine absurde Verschandlung dieser einmaligen Bergkette. Für solche Fälle wurde das Verbandsbeschwerderecht geschaffen, damit Gerichte überprüfen können, ob das demokratisch erlassene Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzrecht verletzt wird.

Demnach wäre das Verbandsbeschwerderecht in Städten



Rechtsexperte **Alain Griffel.**

Bilder: zvg

nicht nötig, weil dort betroffene Anwohner Einsprache erheben können.

Anwohner vertreten nachbarliche Interessen, aber nicht den Umweltschutz oder den Landschaftsschutz. Wenn Nachbarn solche Themen nicht einbringen, dann sind diese auch nicht Gegenstand des Rechtsverfahrens.

Historisch war das Verbandsbeschwerderecht legitim, als das Umweltrecht noch in den Kinderschuhen steckte, argumentieren die Initianten. Heute sei es rechtsstaatlich bedenklich, dass privaten Verbänden immer noch eine derart weitreichende Sonderstellung eingeräumt werde.

Dieses Argument verkennt die Funktion der Verbandsbeschwerde fundamental. Das Gegenteil ist der Fall: Als das Umweltrecht noch in den Kinderschuhen steckte, machte ein Verbandsbeschwerderecht wenig Sinn. Der Grund: Damals gab es noch weniger rechtliche Grundlagen, die vor Gericht überprüft werden konnten. Heute ist das Umweltrecht ausgebaut und komplexer. Umso wichtiger ist es jetzt, dass kritisch überprüft wird,

ob in erstinstanzlichen Entscheidungen das komplexe Recht richtig angewandt wurde.

Ist das Verbandsbeschwerderecht ein Sonderrecht?

Nein. Dieses existiert längst nicht nur für Umweltverbände. Auch Arbeitnehmer-, Arbeitgeber-, Konsumentenschutz-, Gleichstellungs- und Behindertenorganisationen können in ihren Bereichen Beschwerde führen.

Das Bundesamt für Umwelt verfügt über Beschwerdekompetenzen, die über das Klagerecht der Verbände hinausgehen. So gesehen könnte man ja auf das Verbandsbeschwerderecht verzichten.

Es ist eigenartig, wenn die im Initiativkomitee vertretenen liberalen Kräfte auf diese Weise plötzlich nach mehr Staat rufen. Ein Bundesamt soll ausgebaut werden, um Kontrollaufgaben wahrzunehmen, die private Organisationen heute gratis wahrnehmen.

Aber die Behörden verfügen über solche Kompetenzen.

Es stimmt, dass das Bundesamt für Umwelt über weit gehende Beschwerdekompetenzen verfügt. Dies gilt auch für andere Bundesämter in ihren jeweiligen Bereichen. Sie machen davon

aber zu Recht nur in seltenen Notfällen Gebrauch. Der Grund: Die Bundesbehörden unterstützen die Kantone in fachlichen Fragen. Es wäre eine merkwürdige Zusammenarbeit, wenn der Bund den Kantonen fachlich hilft und zugleich auch mit einer Beschwerde droht.

Warum braucht die Zivilgesellschaft, die ihren Wahlberechtigten ausgedehnte Mitspracherechte gewährt, zusätzlich eine Mitsprache von Verbänden?

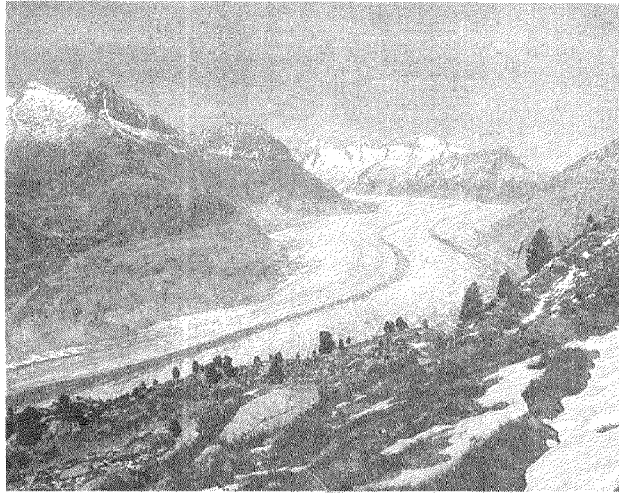
Ich selber bin ein grosser «Fan» der direkten Demokratie. Aber es braucht auch rechtsstaatliche Kontrollmechanismen. Demokratie und Rechtsstaat bedingen und begrenzen einander gegenseitig. Es käme niemandem in den Sinn, dass man demokratisch die Folter einführen, das Frauenstimmrecht wieder abschaffen oder Kinderarbeit wieder einführen könnte. Demokratie stösst an rechtsstaatliche Schranken. Das Verbandsbeschwerderecht ist nicht mit diesen Beispielen vergleichbar. Beim Verbandsbeschwerderecht geht es um das gleiche Prinzip, wenn auch die rechtsstaatlichen Grenzen etwas weniger offensichtlich sind. Wenn die rechtsstaatliche Ordnung spielen soll, dann braucht

es jemanden, der eine Kontrolle initiieren kann.

Sie gehören zu jenen 45 staatsbesoldeten Professoren, die Ende August eine «Stellungnahme zur Volksinitiative gegen das Verbandsbeschwerderecht» abgegeben haben. Ist eine solche Parteinahme nicht grundsätzlich fragwürdig?

Überhaupt nicht. Das sage ich nicht, weil ich die Stellungnahme lanciert habe. Der Auslöser war unter anderem folgendes Ereignis: Nach der Diskussion verschiedener aktueller, rechtlich problematischer Volksinitiativen in meiner Staatsrechtsvorlesung kam eine Studentin zu mir und fragte mich sichtlich aufgewühlt, warum wir Professoren solche Dinge denn nicht öffentlich sagen. Es ist grundsätzlich nicht Aufgabe von Professoren, sich in die Politik einzumischen. Aber dort, wo der Rechtsstaat in bedenklicher Weise strapaziert wird, scheint es mir nötig, dass Professoren gerade wegen ihrer Unabhängigkeit die Öffentlichkeit in rechtlich komplexen Angelegenheiten informieren.

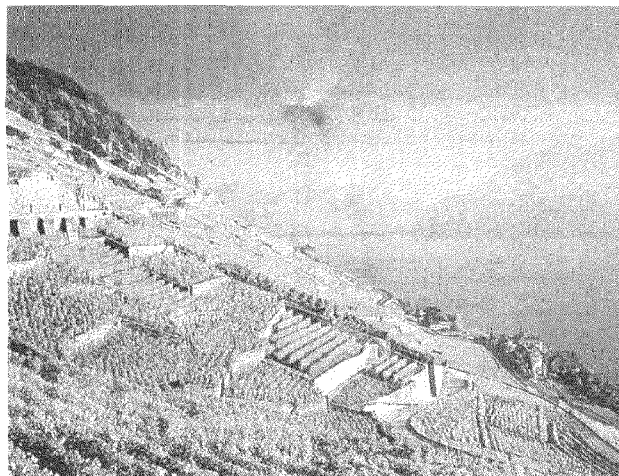
INFO: Prof. Dr. Alain Griffel ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht



Dank des Beschwerderechts wurde **das Aletschgebiet** 2001 als Unesco-Welterbe aufgenommen.



Dank des Beschwerderechts bilden **14 Moorgebiete und zwei Auenwälder** heute die grösste Feuchtwasserzone der Schweiz.



Dank des Beschwerderechts wurde **die Region Lavaux** naturverträglich erschlossen und 2007 Weltkulturerbe der Unesco.

Volk soll letztes Wort haben

Die Initiative mit dem Titel «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik - mehr Wachstum für die Schweiz» kommt am **30. November** zur Ab-

stimmung. Sie verlangt, dass Umweltverbänden das Verbandsbeschwerderecht entzogen wird, wenn ein Parlament oder das Stimmvolk ein Bauprojekt bewilligt hat. Ausgegangen ist die Initiative von der Zürcher FDP. Auslöser waren verschiedene Bauprojekte, allen voran der Neubau des Hardturm-Stadions, in dem auch Euro-08-Spiele hätten stattfinden sollen. (ki)