



SPIEGELFECHTEREI UM DIE VERBANDSBESCHWERDE

MARTIN PESTALOZZI

Anwalt, Mediator und Vertreter von Umweltverbänden, Rüti (ZH)

Spüren die Behörden den Druck von Investoren, nehmen sie den Vollzug des Raumplanungs- und Umweltschutzrechts nicht mehr ernst. Die Umweltverbände müssen zur Verbandsbeschwerde greifen, damit die Gesetze auch von potenten Unternehmen eingehalten werden.

Die Schärfe der aktuellen Kampagne gegen das Verbandsbeschwerderecht ist nicht mit angeblichem Missbrauch, sondern mit seiner erfolgreichen Anwendung zu erklären. Besonders bei verkehrintensiven Anlagen wie Einkaufs- und Freizeitzentren oder Fachmärkten konfrontieren mit dem Verbandsbeschwerderecht erstrittene Gerichtsentscheide wirtschaftlich potente Investoren mit rechtsstaatlichen Grenzen. Aufgrund des oft laschen Vollzugs des Raumplanungs- und Umweltschutzrechts waren sie an Freiheiten gewöhnt, die ihnen das Recht gar nicht gewährt. Das Recht erfüllt hier seine Aufgabe als Kritik der Macht (Peter Noll).

Das seit 1980 bestehende Raumplanungsgesetz des Bundes verlangt haushälterische Nutzung des Bodens und hinreichende Erschliessung von Wohn- und Arbeitsgebieten mit dem öffentlichen Verkehr. Trotzdem verschwindet pro Sekunde ein Quadratmeter Kulturland und der motorisierte Individualverkehr nimmt laufend zu. Dieses Verkehrswachstum ist mitverantwortlich für die Überschreitung der Luftimmissionsgrenzwerte. Die daraus resultierende

Luftverschmutzung löst pro Jahr etwa 3800 vorzeitige Todesfälle aus – trotz seit 1985 bestehender Umweltschutzgesetzgebung.

Einkaufszentren und Fachmärkte auf der grünen Wiese und in peripheren Industriequartieren tragen erheblich zum umweltbelastenden Verkehrsaufkommen bei: Zehn Prozent der Fahrleistungen des Autoverkehrs werden durch publikumsintensive Anlagen verursacht. Ein einziger Kundenparkplatz eines Einkaufszentrums hat eine jährliche Fahrleistung von 40 000 Kilometern zur Folge – eine Autofahrt rund um den Erdball. Ein Einkaufszentrum mit 1000 Parkplätzen löst so viel Verkehr aus, wie täglich durch den Gotthardtunnel rollt.

Diese Probleme sind bekannt. So enthält der Zürcher Richtplan von 1995 eine Leitlinie, wonach die Entwicklung der Siedlungsstruktur schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten ist. Und das Luft-Programm 1996 verpflichtet die Baudirektion sicherzustellen, dass die Siedlungsentwicklung auf die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln abgestimmt ist. Gestützt darauf erliess die Baudirektion

1997 zudem eine Wegleitung zum Parkplatz-Bedarf in kommunalen Erlassen, die besonders die Parkplatzzahlen auf ein umweltverträgliches Mass beschränken soll.

Alle diese Gesetze, Verordnungen, Richt- und Massnahmenpläne sowie Wegleitungen werden jedoch nur ansatzweise oder gar nicht vollzogen. So musste das Bundesgericht auf entsprechende Verbandsbeschwerde hin wiederholt dafür sorgen, dass Sondernutzungspläne mit der Massnahmenplanung Lufthygiene koordiniert werden.

Dreier Verbandsbeschwerden bedurfte es auch, bis im Kanton Zürich der seit 1991 existierende Paragraph über die Erschliessung grösserer

„Der erfolgreiche Gebrauch eines Rechts ist kein Missbrauch“

Überbauungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln sachgerecht auf publikumsintensive Einrichtungen wie zum Beispiel Multiplexkinos, Einkaufszentren und Fachmärkte angewendet wurde. Das hindert aber die Migros nicht daran, einen dieser von ihr verlorenen Fälle in einer Werbebroschüre als Beispiel für den angeblichen Missbrauch des Verbandsbeschwerderechts anzuführen. Sie beklagt sich auch über die jahrelange Verfahrensdauer, verschweigt je-

“Ein einziger Kundenparkplatz eines Einkaufszentrums hat eine jährliche Fahrleistung von 40000 Kilometern zur Folge – eine Autofahrt rund um den Erdball. Ein Einkaufszentrum mit 1000 Parkplätzen löst so viel Verkehr aus, wie täglich durch den Gotthardtunnel rollt.”

doch, dass sie selbst den ihr nicht genehmen Regierungsratsentscheid beim Verwaltungsgericht angefochten hat und dort während zwei Jahren sistieren liess. In dieser Zeit hätten Verwaltungs- und Bundesgericht längst entschieden.

Mit weiteren Verbandsbeschwerden wird derzeit interkantonale Rechts- und Lastengleichheit angestrebt. Es geht nicht an, dass das Möbelhaus Ikea durch die bloss Verschiebung seines Vorhabens um weniger als einen Kilometer über die Kantonsgrenze vom zürcherischen Dietikon ins aargauische Spreitenbach eine Verzweieinhalbfachung der Parkplatzzahl erreichen kann.

Und die Migros soll das Seedorf-Center in Pfäffikon SZ nicht ohne Verbesserung der schlechten Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr um rund einen Drittel ausbauen dürfen. Das Bundesamt für Raumplanung bemerkte dazu treffend, die kantonale Kompetenz im Bereich der Raumplanung dürfe nicht dazu führen, dass eine bundesrechtliche Sachgesetzgebung unterlaufen werde, nur weil eine explizite kantonale Bestimmung fehle; wenn dem nicht so wäre, könnte dies auch zu einem ungerechtfertigten wirtschaftlichen Standortvorteil führen.

Dank Verbandsbeschwerden gibt es in Fällen des behördlichen Vollzugsversagens Kläger und deshalb auch Richter, die dafür sorgen, dass die genannten Grundlagen nicht

bloss Papiertiger bleiben. Die ständige unbelegte Litanei vom angeblichen Missbrauch des Verbandsbeschwerderechts ist nur ein Vorwand. Das Ziel ist vielmehr die Schwächung des Vollzugs. Denn der erfolgreiche Gebrauch eines Rechts zum dafür vorgesehenen Zweck ist kein Missbrauch.

Die Idee der ständerätlichen Kommission, das Beschwerderecht auf die Raumplanungsstufe auszuweiten, ist auf den ersten Blick bestechend. Rechtlich logisch ist zwar die daraus abgeleitete Folgerung, dass Rügen in einem späteren Verfahrensstadium nicht mehr zulässig sein sollen, wenn sie bereits früher vorgebracht werden konnten.

Zu wenig bedacht wurden aber die Folgen einer solchen Neuregelung. Oft sind die Umweltauswirkungen eines Vorhabens auf der Planungsstufe noch nicht hinreichend geklärt. Zur Vermeidung späterer Rechtsverluste wären die Umweltverbände gezwungen, vorsorglich bereits auf der Planungsstufe Rechtsmittel zu erheben und dabei mit Worst-case-Szenarien zu operieren, die vielleicht gar nie eintreten. Statt einer Konzentration auf das Wesentliche – die effektiv umweltbelastenden Vorhaben – droht eine Verzettelung der beschränkten Ressourcen. Vorsorglich erhobene Rechtsmittel würde wohl erneut mit dem Vorwurf des angeblichen Missbrauchs begegnet. Ist das die Absicht der Erfinder?

Das beste Mittel zur Reduktion der missliebigen Verbandsbeschwerden bleibt in der bisherigen Kampagne unerwähnt: Die politische und finanzielle Stärkung der mit Raumplanung und Umweltschutz befassen Behörden und ein konsequenter Vollzug der Gesetze von Amtes wegen.

Die Raumplanungsverordnung des Bundes schreibt schon seit fünfzehn Jahren vor, dass beim Erlass von Nutzungsplänen besonders über die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung Bericht zu erstatten ist. Diese Berichterstattung liegt jedoch gesamtschweizerisch im Argen. Würde sie ernst genommen und gesetzeskonform durchgeführt, ergäbe sich eine stark verbesserte Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz. Die Planung von publikumsintensiven Einrichtungen an mit öffentlichem Verkehr nicht gut genug erschlossenen Standorten würde frühzeitig verhindert, den Investoren blieben nutzlose Planungs- und Projektierungskosten erspart, und die Umweltverbände müssten ihre beschränkten Mittel weniger für Verbandsbeschwerden einsetzen.

Gleiches gilt, wenn die zuständigen Behörden die Gerichtspraxis bei ihren Beurteilungen und Entscheidungen konsequent berücksichtigen würden. Der politische Versuch, Vollzugsproblemen mit der Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts zu begegnen, ist hingegen rechtsstaatlich mehr als fragwürdig.