

Region

Ist das Vorgehen der Umweltverbände Gift für die Demokratie?

Umfahrungen Aarwangen/Burgdorf Der juristische Kampf gegen die vom Volk beschlossenen Strassen stört viele. Rechtsprofessor Walter Glaser sieht aber vor allem den Kanton in der Pflicht.

Stephan Künzi

Andreas Glaser, Volksentscheide werden heute nicht mehr selbstverständlich akzeptiert. Wer unterliegt, versucht immer öfter, sie auf dem Rechtsweg doch noch umzukehren. Auch bei den Umfahrungen in Aarwangen und im Raum Burgdorf – stimmt dieser Eindruck?

Ein Beispiel aus dem Kanton Solothurn hat Anfang Monat eindrücklich gezeigt, dass dies passieren kann. Vor anderthalb Jahren sagte dort die Bevölkerung Ja zur Umfahrung Klus und damit zu einer neuen Strassenverbindung zwischen Oensingen und Balsthal. Nun ist das Projekt vom Tisch.

Weil es der Gesetzgebung im Natur- und Heimatschutz widerspricht, wie nach dem Verdikt des Bundesgerichts definitiv feststeht. Den beiden Strassen im Kanton Bern droht nun ein ähnlicher Marathon durch die Instanzen. Die Umweltverbände haben ihn bereits angekündigt.

Strassenprojekte sind in der Tat häufig Gegenstand solcher Überprüfungen. Aber nicht nur, auch in anderen politischen Bereichen wurden in der Vergangenheit die Gerichte angerufen. Ich erinnere an das bernische Polizeigesetz, gegen das linke Kreise klagten. Prompt strich das Bundesgericht einen Artikel zur Wegweisung ausländischer Fahrer. Bürgerliche Kreise dagegen zogen im Kanton Neuenburg gegen gesetzlich festgelegte Mindestlöhne vor Gericht, allerdings erfolglos. Ich stelle fest, dass in allen Politfeldern tendenziell immer mehr Beschwerden geführt und damit immer mehr demokratische Entscheide gerichtlich überprüft werden.

Woran liegt das?

Sicher zu einem guten Teil daran, dass die juristischen Vorgaben immer komplexer und immer dichter werden. Damit gibt es automatisch immer mehr Punkte, gegen die man gerichtlich vorgehen kann. Gleichzeitig steigt die Wahrscheinlichkeit, dass einer dieser Punkte im Prozess der Planung oder der Gesetzgebung nicht beachtet wird und Anlass zu einer Klage geben kann.

Die Umweltverbände wollen mit ihrem Widerstand gegen die Umfahrungen gerichtliche Leitentscheide herbeiführen. Sie zweifeln daran, dass sich neue Strassen mit dem Pariser Klimaabkommen vertragen. Die Umfahrung Aarwangen tangiert zusätzlich ein Smaragdgebiet, einen artenreichen Lebensraum unter europäischem Schutz also.

Auf ein international verbindliches Urteil können die Umweltverbände allerdings nicht hoffen. Auf der zwischenstaatlichen Ebene fehlen schlicht die Instanzen, die Umweltrecht durchsetzen könnten. Es gibt in Strassburg zwar den Europäischen



Die Tage dieser rein landwirtschaftlich geprägten Kulturlandschaft sind gezählt. Das Smaragdgebiet westlich von Aarwangen wird künftig von der geplanten Umfahrung zerschnitten. Fotos: Raphael Moser



Das Volk sagte Ja zur Umfahrung Klus, die Gerichte sagten Nein. Deshalb wird der Verkehr noch lange durch den Ort im Kanton Solothurn fahren.

Gerichtshof, doch dieser ist allein für die Menschenrechte zuständig. Nur sie können international eingeklagt und international durchgesetzt werden.

Dann nützen Verträge wie das Pariser Klimaabkommen oder Schutzgebiete wie das Smaragdgebiet gar nichts?



«Immer mehr demokratische Entscheide werden gerichtlich überprüft.»

Das muss nicht zwingend so sein. Auch hiesige Gerichte werden sich Gedanken darüber machen, was sich aus diesen internationalen Verpflichtungen ableiten lässt. Wie sie damit umgehen, lässt sich allerdings nicht vorhersagen.

Vielleicht braucht es den Blick über die Grenze gar nicht.

Hat Bern nur über Geld abgestimmt?

98 Millionen Franken für die Umfahrung Aarwangen, gar 314 Millionen Franken für das Umfahrungsprojekt im Raum Burgdorf – die Kredite, zu denen der Kanton Bern am vorletzten Wochenende an der Urne Ja gesagt hat, muten wahrlich schwindelerregend an. Jetzt, da die Schlacht geschlagen ist und die Kritiker vor Gericht ziehen wollen, ist um eine zentrale Frage eine heftige Debatte entbrannt: Haben die Stimmenden wirklich zwei konkrete Strassen bewilligt? Oder nur zwei Millionenbeträge, womit sich der Vorwurf an die Gegnerschaft, schlechte

Immerhin hat sich der Kanton Bern den Klimaschutz in die Verfassung geschrieben.

Es wird in der Tat spannend sein, zu beobachten, was die Gerichte daraus ableiten werden. Noch fehlen die Gesetze, die konkret festlegen, wie der Klimaschutzartikel umgesetzt werden soll. Ich frage mich deshalb, ob er in

Verlierer zu sein, in Luft auflösen würde?

Bei rein formaler Betrachtung könne man in der Tat argumentieren, an der Urne sei es nur um einen Kreditbeschluss gegangen, antwortet Rechtsprofessor Andreas Glaser. Doch bei beiden Entscheiden sei es auch um die Sache selber gegangen, um die Strassen also.

Glaser redet von einer materiellen Komponente, die den beiden Vorlagen innewohne, und schliesst: «Die Stimmberechtigten haben somit den konkreten Umfahrungen zugestimmt.» Das sehe auch das Bundesgericht so. (stk)

seiner generellen Fassung für die beiden Strassenprojekte Folgen haben wird. Umgekehrt bin ich mir bewusst, dass es nicht der Sinn einer solchen Bestimmung sein kann, toter Buchstabe zu bleiben.

Das ungute Gefühl bleibt. Wer mit einem Abstimmungsresultat nicht einverstanden ist, versucht, es auf juristischem Weg zu torpedieren. Ist das nicht Gift für die Demokratie? Es gehört nun mal zu unserer Demokratie, dass Verbände Beschwerde führen und damit Projekte wie die beiden Strassen verzögern und auch verteuern können.

Sie sprechen das sogenannte Verbandsbeschwerderecht an, das in der Vergangenheit regelmässig unter Druck geraten ist. Die anstehenden Rechtshändel werden diesen Druck noch verstärken.

Dass man vor einer Abstimmung über Millionenbeträge für zwei Strassen noch gar nicht weiss, ob sich diese Strassen überhaupt realisieren lassen, ist ein Problem. Die beiden Verfahren, der politische Prozess und die juristische Klärung also, müssten viel besser aufeinander abgestimmt werden. Die Behörden können da einiges tun. Sie müssen von allem Anfang an ernsthaft auf die Bedenken der Gegnerschaft eingehen und versuchen, sich möglichst abzusichern. Helfen könnte dabei, die für die Gerichte massgebenden Fachgremien aus dem Natur- und Heimatschutz schon zu einem frühen Zeitpunkt beizuziehen.

Bei der Umfahrung Klus im Kanton Solothurn lag ein solches Gutachten schon vor der Volksabstimmung vor – und stellte die Rechtmässigkeit der neuen Strasse infrage. Hätten die Behörden den Urnengang nicht abblasen müssen?

Wer eine umweltrechtswidrige Vorlage zur Abstimmung bringt, geht das Risiko ein, später eine Schlappe vor Gericht zu erleiden.

Sie sprachen vorhin von den Gesetzen, die den Klimaschutzartikel für den politischen Alltag greifbar machen sollen. Wie soll das geschehen?

Am besten lässt sich dies auf eidgenössischer Ebene mit der Solaroffensive vom letzten Herbst illustrieren. Der National- und der Ständerat schrieben damals eins zu eins im Energiegesetz fest, dass der Bau grosser Solaranlagen in den Alpen sowie die Erhöhung der Grimselstaumauer möglich sein sollen. Weil eidgenössische Gesetze nicht vom Bundesgericht auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden dürfen, können diese Projekte nun nirgendwo mehr angefochten werden.

Dem Kanton nützt ein solches Vorgehen wenig. Seine Gesetze können beim Bundesgericht eingeklagt werden.

Das ist so. Trotzdem gibt uns das Beispiel Hinweise darauf, wie man mit solchen Spannungsfeldern umgehen kann. Bei der Solaroffensive standen ja die Interessen einer sicheren, umweltfreundlichen Stromversorgung den Interessen eines möglichst umfassenden Natur- und Heimatschutzes gegenüber. In der Güterabwägung schlug das Pendel zugunsten der Energieversorgung aus, zum Preis eben, dass das Verbandsbeschwerderecht ein Stück weit ausgehebelt wird. Ein paar Leitplanken will die Politik trotzdem auch bei diesem Thema setzen. Geschützte Moore und Moorlandschaften sowie Biotope von nationaler Bedeutung sollen als Standorte für die geplanten Bauten tabu bleiben.

Was leiten Sie daraus für die zwei Strassen im Kanton Bern ab?

Die Berner Politik täte gut daran, nun mit Blick auf den Klimaschutzartikel einen gesetzgeberischen Prozess anzustossen. Dabei müsste sie Fragen klären wie: Will man im Kanton überhaupt noch neue Strassen? Wenn ja, welche konkreten Kriterien müssen sie erfüllen? Wie gross muss der Leidensdruck der Bevölkerung in den vom Verkehr überrollten Dörfern sein, und welche Rolle spielen die wirtschaftlichen Impulse, die man sich von neuen Strassen verspricht? Und: Müsste bei solchen Projekten die Klimaverträglichkeit nicht zwingend Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung sein? Wir sollten davon wegkommen, Einzelfall um Einzelfall zu beurteilen und so das Rad stets neu zu erfinden.

Den lärm- und abgasgeplagten Anwohnerinnen und Anwohnern hilft all das nichts mehr. Sie müssen wohl noch für lange Zeit mit den täglichen Staus leben.

Das ist die unschöne Kehrseite des Werts, den die Umweltorganisationen einschlagen. Sie verfolgen ihre Ziele quasi auf dem Rücken der betroffenen Dörfer. Deshalb wäre es ja so wichtig, dass die politischen und juristischen Verfahren besser aufeinander abgestimmt werden und zügiger über die Bühne gehen.

Sonst wird irgendwann der nächste Volksentscheid von den Gerichten umgestossen, und der Frust ist noch grösser. Es bringt auf alle Fälle nichts, diesen Frust politisch noch zu bewirtschaften. Niemand kann ernsthaft von einer Überraschung reden, wenn nun auf die Abstimmung über die beiden Umfahrungen das juristische Seilziehen folgt. Es wäre, wenn schon, eine Überraschung mit Ansage.

Andreas Glaser ist Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich und Mitglied der Direktion des Zentrums für Demokratie in Aarau.