

Das Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen [Dossier]

Autor(en): **Imholz, Robert / Kläusli, Bruno A. / Schmidt, Christian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **75 (1980)**

Heft 5-de: **Beschwerderecht in Wort und Tat**

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-174895>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Zur Einführung

Wir erleben es täglich: Unser Land wird zunehmend überpflastert. Herrliche Landstriche verlieren ihren Reiz. Die Natur gerät aus dem Gleichgewicht. Stadt- und Dorfbilder werden verschandelt, unwohnlich, einmalige Zeugen der Vergangenheit kurzlebigen Interessen oder dem Renditedenken geopfert. Kurz: der menschliche Lebensraum ist gefährdet. Wir wissen darum und reden auch viel darüber. Was aber tun wir dagegen?

Die bisherige Zerstörung hat sich zu einem grossen Teil in Widerspruch zum positiven Recht vollzogen. Die Rechtsordnungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden kennen zahlreiche, oft seit Jahrzehnten bestehende Vorschriften zum Schutze der natürlichen und geschaffenen Umwelt. Beinahe alle Kantone haben besondere Gesetze oder Verordnungen erlassen, die zur Rücksicht auf diese Werte verpflichten, Vorkehrungen zu ihrem Schutz vorsehen und die auch die Behörden dazu anhalten, sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu schonen.

Selbstverständlich kann die Rechtsordnung nicht nur bewahren und schützen, sie muss auch das Neue ermöglichen, muss evolutionsfreundlich sein und offen bleiben für das Bessere. Denn nicht alles Alte ist gut! Unsere Umwelt zeigt jedoch mit brutaler Deutlichkeit, wie oft die dem Interesse der Natur, der Landschaft und der Ortsbilder dienenden Vorschriften zugunsten eines vermeintlichen Fortschrittes übergangen wurden und noch immer nicht befolgt werden. Der Heimat- und Naturschutz ist daher heute in hohem Masse eine Frage des korrekten Vollzugs des geltenden Rechts. Und das Beschwerderecht der ideellen Vereinigungen erweist sich dabei als unentbehrliche Waffe. Ihm widmen wir die folgenden Seiten.

Die Redaktion

Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen

Kampfmittel gegen das Vollzugsdefizit

Es gibt in letzter Zeit hüben wie drüben wieder einiges von sich zu reden, das Beschwerderecht der Heimat- und Naturschutzvereinigungen. Die einen wännen es eine umweltpolitische Geheimwaffe, die andern verwünschen es. Hier möchte man es einführen, dort ausbauen, andernorts zurückstutzen oder sogar aufheben. In manchen Kreisen ist man über das Beschwerderecht falsch im Bild und erwartet von ihm und von den ideellen Organisationen wahre Wunder. Wie steht es tatsächlich damit?

1966 wurden den Natur- und Heimatschutzvereinigungen in Art. 12 des *Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG)* ein besonderes Beschwerderecht eingeräumt und es figuriert auch im Entwurf zum neuen Umweltschutzgesetz. Anlass dazu gab die Tatsache, dass der Schutz der Natur, der Landschaften, Ortsbilder und Denkmäler bei der Rechtsanwendung oft weit hinter dem zurückbleibt, was in den Gesetzen an Schutz vorgeschrieben wäre. Dieser Vollzugslücke wollte der Gesetzgeber entgegenzutreten, indem er den interessierten Vereinigungen ermöglichte, die korrekte Berücksichtigung des Natur- und Heimatschutzes nötigenfalls auf dem Beschwerdeweg sicherzustellen. Im Frühjahr 1980 ist nun unter dem Titel «Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht» eine bemerkenswerte Dissertation von *Dr. jur. Enrico Riva* (Verlag Stämpfli & Cie AG Bern) erschienen, der wir bereits im «Heimatschutz» 2/1980 einige Zeilen gewidmet haben und die wir ihrer umfassenden Darstellung des vielfältigen Problemkreises wegen im Folgenden ausführlicher vorstellen. Die Besprechung stammt von *Dr. jur. Robert Imholz*, ehemaliger Präsident der Stadtzürcherischen Vereinigung für Heimatschutz, und ist am 11. Juli 1980 in der *Neuen Zürcher Zeitung* erschienen.

Systemschwächen der Verwaltung

In seiner Dissertation über die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen erläutert *Enrico Riva*, wie zum Beispiel bei Baubewilligungen, bei Rodungsbewilligungen und bei der Erteilung von Ausnahmbewilligungen der Natur- und Heimatschutz im Rahmen der oben erwähnten Interessenabwägungen oft vernachlässigt wird. Er erwähnt dabei die Schwächen der rechtlichen Ordnung, welche mit vielen unbestimmten Rechtsbegriffen durchsetzt ist. Denn was heisst im konkreten Fall «befriedigende Gesamtwirkung»? «Schutzobjekte sind zu schonen»? Was heisst:

«dem Natur- und Heimatschutz gebührend Rechnung tragen»?

Der Autor weist auch auf die *Systemschwächen der Verwaltung* als einziger Wahrerin des Natur- und Heimatschutzes hin, welche daneben auch andere öffentliche Interessen wahrzunehmen hat und demzufolge verschiedenen politischen Druckversuchen ausgesetzt ist. Als Hauptgrund für das Vollzugsdefizit auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes betrachtet Riva jedoch das *Fehlen eines genügenden Rechtsschutzes*: Jeder Private kann sich wegen Verletzung seiner *privaten* Interessen durch die Verwaltung mittels Beschwerden zur Wehr setzen. Wegen Beeinträchtigung der *öffentlichen* Interessen durch die Verwaltung kann sich hingegen niemand mittels Beschwerden wehren, da es allein den Behörden überlassen ist, die öffentlichen Interessen wahrzunehmen. Diese Lücke des Rechtsschutzes kann nun im Bereiche des Natur- und Heimatschutzes mittels Anerkennung der *Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzorganisationen* geschlossen werden. Während an den Systemschwächen des Rechts und der Verwaltung nichts geändert werden kann, so Riva, biete sich bei den Mängeln des Rechtsschutzes eine Möglichkeit zu dessen Verbesserung an. Dadurch, dass man die Natur- und Heimatschutzvereinigungen zur Klageerhebung berechtigt, werde der Rechtsmittelinstanz die Gelegenheit eröffnet, zu prüfen, ob die öffentlichen Interessen des Natur- und Heimatschutzes in rechtmässiger Art und Weise berücksichtigt worden sind. Denn was bei den subjektiven Privatinteressen selbstverständlich ist, soll den von ihrer Natur her schwachen ideellen öffentlichen Interessen erst recht zustehen.

Der moderne Verwaltungsstaat überträgt den rechtsanwendenden Behörden in Form von allgemeinen Verhaltensvorschriften die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen des Natur- und Heimatschutzes bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sowohl die *Bundesverfassung* (z. B. Art. 22^{quater} und

Art. 24^{sexies}), *Bundesgesetze* (z. B. Raumplanungsgesetz, Nationalstrassengesetz) als auch *Baugesetze* und *Strassengesetze* der *Kantone* schreiben vor, dass «dem Natur- und Heimatschutz gebührend Rechnung zu tragen» ist, dass «Schutzobjekte geschont werden müssen», dass sich Bauten «in befriedigender Weise einordnen sollen» usw. Mit solchen generellen Bestimmungen überlässt der Gesetzgeber den zuständigen Behörden einen *grossen Ermessensspielraum*, die Interessen des Natur- und Heimatschutzes gegenüber anderen – entgegenstehenden – öffentlichen Interessen abzuwägen.

Allein schon auf Grund dieser ungenügenden Ordnung des Rechtsschutzes komme es häufig vor, dass die Verwaltungsinstanzen privaten Anliegen wohlwollender gegenüberstehen. Wenn eine Gemeinde aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes eine Neubaute verweigert, muss sie mit einem Beschwerdeverfahren von seiten des privaten Gesuchstellers rechnen. Behandelt sie hingegen die privaten Interessen zulasten des Natur- und Heimatschutzes etwas grosszügiger, so fehlt eine beschwerdeberechtigte Person, und die Gemeinde riskiert kein Beschwerdeverfahren. Deshalb, so Riva, «wird die Verwaltung natürlicherweise dazu neigen, den Verfügungsadressaten gegenüber mit Belastungen eher zurückhaltend, mit Begünstigungen aber grosszügig verfahren». Solange eine *Bevorteilung privater zulasten öffentlicher Interessen* sanktionslos bleibt, wirke «der Rechtsschutz dem in der Rechtsordnung angelegten Interessenausgleich geradezu entgegen». Die Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutzorganisationen kann diesem Mangel weitgehend Abhilfe verschaffen.

Kritik an der Praxis des Bundesgerichtes

Im zweiten Teil seiner interessanten und überzeugenden Ausführungen legt Riva die Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutzvereinigungen gemäss Art. 12 des *eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzes* dar. Nach einem Blick auf die Entstehungsgeschichte analysiert der Autor diese Bestimmung und misst ihr einen zentralen Stellenwert bei der Erfüllung von Bundesaufgaben zu, welche mit dem Natur- und Heimatschutz in Konflikt geraten können (z. B. Rodungsbewilligungen, Luftseilbahnkonzessionen, Bewilligungen von elektrischen Leitungen). Mit Recht weist er darauf hin, dass die Beschwerdelegitimation nicht nur bei der Anwendung des ersten Abschnittes des Gesetzes zum Zuge kommt, sondern generell dort, wo bei der Anwendung von Bundesrecht (sei dies durch den Bund oder die Kantone) die Interessen des Natur- und Heimatschutzes tan-

giert werden. Etwas zu weit geht Riva, wenn er auch den Verfassungsgesetzgeber verpflichten will, kein dem Art. 24^{sexies} Bundesverfassung widersprechendes Verfassungsrecht zu erlassen. Nach der Darlegung der zulässigen Rechtsmittel – neben der *Verwaltungsgerichtsbeschwerde* an das Bundesgericht und der *Verwaltungsbeschwerde* an den Bundesrat sind selbstverständlich auch die diesen beiden Beschwerden vorangehenden Rechtsmittel zuzulassen – zählt Riva die zu Beschwerden berechtigten Vereinigungen im einzelnen auf (z. B. Schweizer Heimatschutz, Schweizerischer Bund für Naturschutz, Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Schweizer Alpenclub usw.).

Da das *Bundesgericht* – im Gegensatz zum Bundesrat – die Beschwerdelegitimation auf dem Gebiete der Raumplanung und des Gewässerschutzes verneint (vgl. BGE 100 Ib 450, Zbl. 1975, 396), unterzieht der Autor die Bundesgerichtspraxis einer eingehenden Kritik. Man darf gespannt sein, wie sich das Bundesgericht zu den nicht leicht widerlegbaren Argumenten von Riva äussern wird. Denn dass sich Art. 12 des eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzes nicht nur auf dessen Anwendung beschränkt, hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zum Forstpolizeigesetz bereits anerkannt. Im weiteren bringt auch die durch das eidgenössische Raumplanungsgesetz geänderte Regelung der Beschwerdelegitimation (Art. 34) eine Ausweitung in der Richtung, als mehr auf das Rechtsschutzinteresse geachtet werden muss und nicht nur auf geschützte subjektive Rechtspositio-

Der Artikel 12 des NHG

¹ Soweit gegen kantonale Verfügungen oder Erlasse oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist, steht das Beschwerderecht den Gemeinden und auch den gesamtschweizerischen Vereinigungen zu, die sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen.

² Zur Beschwerde gegenüber Verfügungen von Bundesbehörden sind auch die Kantone berechtigt.

³ Vereinigungen im Sinne von Absatz 1 steht ferner das Recht zur Geltendmachung von Einsprachen und Begehren gemäss den Artikeln 9, 35 und 55 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930¹⁾ über die Enteignung zu.

nen. Seine Darlegungen lässt Riva nicht im theoretischen Raum stehen, sondern legt die Praxis der Gerichts- und Verwaltungsbehörden dar.

Die Regelung in den Kantonen

Es ist hier nicht möglich, die reiche Vielfalt der *kantonalrechtlichen Regelungen* des Beschwerderechtes der Natur- und Heimatschutzorganisationen, welche im dritten Teil erläutert werden, im Detail darzulegen. Erwähnenswert ist jedoch, dass dieses Beschwerderecht ausser im Bund auch in 13 Kantonen bekannt ist (Riva erwähnt noch 12; im März 1980 hat der Kanton Basel-Stadt die Beschwerdelegitimation in seinem neuen Denkmalschutzgesetz eingeführt). Und zwar kennen zum Beispiel die Kantone Argau, St. Gallen und Appenzell Innerrhoden die Beschwerdelegitimation schon seit Anfang dieses Jahrhunderts! Nur sieben Kantone (darunter Zürich) verweigern den Natur- und Heimatschutzvereinigungen die Beschwerdemöglichkeit ausdrücklich, sechs Kantone haben sich zu dieser Frage noch nicht verbindlich geäußert.

Überzeugend weist Riva nach, dass die Beschwerdelegitimation auch auf dem Wege der Rechtsprechung eingeräumt werden müsste, da man von einem *Rechtsschutzinteresse* ausgehen müsse und die Natur- und Heimatschutzvereinigungen schutzwürdige Interessen der Öffentlichkeit wahrnehmen. Er stellt deshalb die Frage, wieso die Interessen der Bauwilligen und der nachbarlichen Eigentümer schutzwürdiger sein sollen als die öffentlichen Interessen des Natur- und Heimatschutzes, welche durch die ideellen Vereinigungen wahrgenommen werden. Der objektive Rechtsschutz bleibe so lange Illusion, als lediglich die privaten Sonderinteressen im Rechtsschutzverfahren vollumfänglich Berücksichtigung fänden.

Auseinandersetzung mit den Einwänden

Im abschliessenden vierten Teil seiner 184 Seiten umfassenden Arbeit nimmt Riva eine Gesamtwürdigung der Beschwerdebefugnis vor. Er legt die *Einwände* dar, welche gegen das Rekursrecht der Natur- und Heimatschutzorganisationen vorgebracht werden: die missbräuchliche Anwendung, die Verzögerung und die Kosten des Verfahrens, die sogenannte Einmischung fremder Vögte, die Beschwerdefreudigkeit der Vereinigungen und der Grundsatz, dass es allein Sache der Behörden sei, die öffentlichen Interessen zu wahren. Riva gelingt es in überzeugender Art, die Einwände grösstenteils zu entkräften. Auch wenn der Leser dem einen oder anderen Argument gegen die Beschwer-

delegitimation noch positiv gegenübersteht, so wird er von deren Notwendigkeit dann aber überzeugt, wenn Riva die Fakten und die Erfahrungen mit diesem Institut ausbreitet: Von den in den Jahren 1967–77 gesamthaft erledigten Verwaltungsgerichtsbeschwerden (4223) stützten sich ganze 81 (= 1,9 Prozent) auf Art. 12 des Natur- und Heimatschutzgesetzes. Von einer grossen Beschwerdefreudigkeit kann also keine Rede sein. Von den vom Schweizerischen Bund für Naturschutz eingereichten 76 Beschwerden an Bundesbehörden (Bundesrat, Departement des Innern, Bundesgericht) sind 34 oder 44,7 Prozent gutgeheissen worden, was einer weit *überdurchschnittlichen Erfolgsquote* entspricht. Denn in der gleichen Zeitspanne hiess das Bundesgericht nur 17,5 Prozent und der Bundesrat gar nur 9,3 Prozent der von Privaten erhobenen Beschwerden gut... Von einer missbräuchlichen Anwendung kann angesichts dieser hohen Erfolgsquoten sicher nicht gesprochen werden.

Riva kommt deshalb abschliessend auf das eigentliche – aber unausgesprochene – Scheinargument gegen das Rekursrecht zu sprechen: «*Die Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutzvereinigungen wirkt!*» Sie stelle die wirkungsvollste Massnahme des Natur- und Heimatschutzrechts dar, welche dem Vollzugsdefizit entgegensteht. Ihre Wirkung ist nicht nur – wie die Erfolgsquoten beweisen – nachträglicher Art, sondern erfüllt im wesentlichen auch *präventive Funktionen*, indem sie allein schon durch ihren Bestand den Vollzug der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung verbessert und die zuständigen Behörden zu optimaler Interessenabwägung anspornt. Nicht nur könnten



dadurch politische Aktionen gedämpft und Aufsichtsmaßnahmen verhindert werden, sondern es werde gezeigt, dass – so Riva abschliessend – es einer Rechtsgemeinschaft mit der Verwirklichung ihrer Normen ernst ist.

Riva kommt das Verdienst zu, die politisch und rechtlich noch umstrittene Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutzvereinigungen (endlich) einer *fundierten und wissenschaftlichen Analyse* zu unterziehen, die rechtlichen Regelungen in Bund und Kantonen ausführlich darzulegen und die gegen dieses Institut vorgebrachten Argumente zu entkräften. Der Autor legt in überzeugender Weise dar, weshalb den Natur- und Heimatschutzorganisationen das Recht zur Erhebung von Rekursen und Beschwerden zugestanden werden muss, denn die Beschwerdebefugnis ist keineswegs als systemfremd zu betrachten, sondern dient der Vervollkommnung des Rechtsschutzverfahrens und ermöglicht eine – wie die Erfahrungen zeigen, notwendige – objektive Rechtskontrolle. Die Publikation von Riva wird nicht nur von den ideellen Vereinigungen als Ansporn für ihre Tätigkeiten begrüsst werden können, sondern wird auch den rechtsanwendenden und rechtsprechenden Instanzen einen wissenschaftlichen Beitrag zur Lösung ihrer oft schwierigen Aufgaben im Bereiche des Rechtsschutzes leisten. *Dr. Robert Imholz*

Nicht immer muss der SHS als Beschwerdeführer auftreten. Manchmal sind Schützenhelfer-Dienste gegenüber Gemeinden in ihrem Kampf gegen willkürliche Entscheidungen von Kantons- oder Bundesstellen mindestens so wirksam wie eigene Rekurse. In Faido TI führten sie zur Verhinderung des ursprünglichen N2-Projektes (unsere Fotomontage) und zu der von der Gemeinde akzeptierten Alternativlösung.

Eine rechtsstaatliche Notwendigkeit

Bürger soll wieder aufgewertet werden

Auch Verfügungen einer Regierung sind nicht unfehlbar: Gelegentlich wird von ihnen der gesetzliche Rahmen überschritten. Und dass das nicht selten gerade auf die Belange des Natur- und Heimatschutzes zutrifft, ist eine Folge der oft handfesten materiellen Interessen, die sich mit den Zielen der ideellen Organisationen nicht vereinbaren lassen. Gerade aus dieser Erkenntnis sollte das integrale Beschwerderecht in allen Kantonen umgehend verwirklicht werden.

Das Beschwerderecht der Natur- und Heimatschutz-Organisationen (NHS-Organisationen) gewinnt angesichts der mangelhaften allgemeinen Umweltschutzgesetzgebung der Schweiz an Bedeutung. Nachdem sich das Einsprache- und Beschwerderecht in den Kantonen *Appenzell Inner- und Ausserrhoden, St. Gallen* und *Aargau* schon längst eingebürgert hatte, wurde es erst mit dem Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz von 1966 auf schweizerischer Ebene eingeführt. Dadurch liessen sich verschiedene Kantone anregen, in ihrer Bau- und Naturschutzgesetzgebung das



SHS und Beschwerderecht

Das Beschwerderecht ist im Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz (NHG) von 1966 verankert. Es steht unter anderem den gesamtschweizerischen Vereinigungen mit ideeller Zielsetzung zu, kann aber nur dort angewendet werden, wo Bundesrecht verletzt wird. Verschiedene Kantone kennen das Beschwerderecht auf ihrer Verwaltungsstufe ebenfalls und räumen es beispielsweise den Sektionen des Schweizer Heimatschutzes (SHS) ein. In jedem Fall aber ist das Beschwerderecht mehr oder weniger stark begrenzt, weshalb der SHS bis heute nur spärlichen Gebrauch gemacht hat von diesem heimatschutzpolitischen Mittel.

Rekurs- oder Beschwerderecht für die ideellen Organisationen ebenfalls zu verankern.

Verwaltungsgericht als Chance

Von den 27 staatlichen Gemeinwesen der Schweiz – den Bund miteingerechnet – gewähren jetzt deren 14 den NHS-Organisationen das Beschwerderecht. Sechs Gemeinwesen haben sich weder dafür noch dagegen ausgesprochen, so dass es dort noch der Gesetzesauslegung überlassen ist. Sieben Kantone haben die Beschwerdebefugnis vorderhand auf parlamentarischer Ebene negiert. Die *Notwendigkeit*, das Rechtsmittel der Beschwerde für die ideellen Verbände zu öffnen, wurde demnach mehrheitlich anerkannt.

Es ist nicht einzusehen, weshalb man im Zeitalter des Ausbaus der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf allen Ebenen das Beschwerderecht der ideellen Vereinigungen noch nicht überall zum *Bestandteil der Rechtsnormen* gemacht hat. Wer nämlich die Verwaltungsgerichte, bei denen der Bürger Verfügungen der Regierung oder Stellen rechtlich überprüfen und gegebenenfalls bei Widerspruch aufheben lassen kann, als rechtsstaatliche Institutionen bejaht, gesteht damit gleichzeitig, dass Regierungsverfügungen gelegentlich den gesetzlichen Rahmen durchaus überschreiten können. Eifrige Stellen haben es an sich, dass sie oft eine Richtung zuviel und eine andere zuwenig aktualisieren. Mit Hilfe der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann der Bürger die *erforderliche Korrektur* anbringen – oder er kann mindestens feststellen lassen, ob die ihn störende Verfügung rechtens ist. Gerade in NHS-Belangen ist die Grenzziehung nicht immer einfach; insbesondere, weil den NHS-

Anliegen oft handfeste materielle Interessen entgegenstehen. Dabei liegt die Lösung manchmal so nahe, dass sie übersehen wird.

Wenn die NHS-Organisationen mit den ideellen Zielsetzungen in ihren Statuten grundsätzlich als Beschwerdeberechtigte auch im *Verwaltungsgerichtsverfahren* zugelassen werden, kann die Gesetzesanwendung eben auch diesbezüglich überprüft werden. Es widerspricht jeglicher Logik, wenn man von der veralteten Auffassung ausgeht, dass Regierungs- oder Stellen ganz automatisch im NHS-Bereich ständig das richtige Mass einhalten, während sie es in anderen Belangen, die den Bürger einzeln betreffen, nicht immer finden können. Nun, diese Erkenntnis hat sich mehrheitlich – die eingangs erwähnten Zahlen zeigen es – in der Eidgenossenschaft durchgesetzt. Inwieweit die Schweiz im Verständnis für die Beschwerdebefugnis der NHS- und letztlich der Umweltschutzangelegenheiten als demokratisch-rechtsstaatliches Beispiel vorangeht, wäre noch einer eingehenden Untersuchung wert.

Meines Wissens wurde in den *Niederlanden* das Beschwerderecht allgemein, und damit auch das der NHS-Organisationen, im Raumordnungs-gesetz von 1965 anerkannt. Ähnlich wie in den Kantonen Appenzell und St. Gallen haben verschiedene *deutsche Länder* anerkannte Naturschutzverbände als zur hier sogenannten Verbandsklage befugt betrachtet. Mit anderen Worten: Sie haben sie im Verwaltungsgerichtsverfahren als beschwerdeberechtigt zugelassen.

Beschwerderecht ausbauen!

Wer sich über *Staatsmüdigkeit* oder gar *Staatsverdrossenheit* mancher Bürger beklagt, muss einsehen, dass er die Mitwirkung vieler Bürger mit einem grossen ideellen Engagement fördern oder gar positiv ermöglichen kann, indem er ihnen oder ihren Organisationen auch sachentsprechende Rechte zur Überprüfung der gesetzlichen Staatstätigkeit einräumt. Durch Eingriffe in den erforderlichen Natur-, Landschafts- und Heimatschutz sind viele engagierte Bürger in ihrem Sachempfinden ebenfalls stark betroffen. Darum haben auch sie ein Anrecht, die Rechtsprüfung einleiten zu können. Erst dann wird man sehen, ob die Gesetzesanwendung richtig ist oder ob gegebenenfalls angepasste gesetzliche Massnahmen eingeleitet werden müssen. Die volle Einräumung des Beschwerderechts für ideelle Organisationen ist ein *rechtsstaatliches Erfordernis der Zeit*, das seit Bestehen der Verwaltungsgerichte überall hätte sofort verwirklicht werden müssen! *Dr. jur. Bruno A. Kläusli*

Was sagen die Behörden zum Beschwerderecht?

Oft schlagen zwei Herzen in der Brust

Wie stellen sich Kantons- und Gemeindebehörden zum Beschwerderecht der Natur- und Heimatschutz-Vereinigungen? Was haben Sie für Erfahrungen damit gemacht? Wird es missbraucht? Ist die Beschwerdelegitimation das richtige Mittel, um zwischen den Interessen der Behörden, der Privaten und den Natur- und Heimatschutz-Organisationen einen Ausgleich zu finden? – Mit diesen und anderen Fragen hat der «Heimatschutz» Behördenmitglieder um eine Stellungnahme zum Beschwerderecht der ideellen Organisationen gebeten. Ziel der Interviews war es, einen Einblick in das Spannungsfeld zwischen Interessenspolitik und heimatschützerischem Rechtsvollzug zu erhalten. Und dass es tatsächlich ein Spannungsfeld gibt, zeigen die unterschiedlichen Meinungen.

Von seiten der Kantone wurden *St. Gallen* und das *Wallis* um ihre Standpunkte ersucht. Die Wahl fiel auf diese beiden Kantone, da sie sich in ihrem Verhältnis zur Beschwerdelegitimation sehr stark unterscheiden: Während die Natur- und Heimatschutz-Vereinigungen (NHS-Vereinigungen) im Kanton *St. Gallen* seit jeher über eine Beschwerdeberechtigung verfügen, lehnt das *Wallis* eine umfassende Beschwerdebefugnis auf kantonaler Ebene entschieden ab. Und nicht nur das: es fühlte sich auch schon dazu veranlasst, gegen die auf Bundesebene bestehende Beschwerdeberechtigung anzugehen. Währenddem die Kantone um eine generelle Stellungnahme zur Beschwerdelegitimation gebeten wurden, ging es auf der Stufe der Gemeinden um praxisbezogene Einzelfälle. Ausgewählt wurden dabei die Gemeinden *Saas Fee (VS)* und *Merlischachen (SZ)*, da die beiden ein interessantes Charakteristikum aufweisen: Heute geben die entsprechenden Behördenmitglieder mehr oder weniger offen zu, dass sie um die von den ideellen Organisationen eingereichten – und vom Bundesrat gutgeheissenen – Beschwerden froh sind!

«Schwieriger Interessenausgleich»

«Heimatschutz»: Auf welche Weise können die NHS-Vereinigungen in Ihrem Kanton ihre Anliegen vertreten?

Joseph Zimmermann, Vorsteher der Rechtsabteilung des Baudepartementes des Kantons Wallis: «Der Kanton Wallis hat bis zum heutigen Zeitpunkt noch kein Einführungsgesetz zum Natur- und Heimatschutzgesetz erlassen. Aus diesem Grunde fehlen Bestimmungen, die die Beschwer-

debefugnis der NHS-Vereinigungen betreffen. Sie haben demnach im Bereich des kantonalen und kommunalen Rechts keine Beschwerdebefugnis.» **Regierungsrat Dr. Willi Geiger, Vorsteher des Baudepartementes des Kantons St. Gallen:** «Das sanktgallische Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht gewährleisten in Angelegenheiten des Natur- und Heimatschutzes die gesetzlichen Rechtsbehelfe und die Rechtsmittel auch den Vereinigungen, die sich in ideeller Weise dem Natur- und Heimatschutz widmen. Die Rechtsmittelbefugnis der NHS-Vereinigungen ist auf Angelegenheiten des Natur- und Heimatschutzes beschränkt; sie bezieht sich auf das Verunstaltungsverbot und den Schutz von Landschaften und Ortsbildern von besonderer Schönheit oder Eigenart, Aussichtspunkten von allgemeinem Interesse, Naturdenkmälern und künstlerisch oder geschichtlich wertvollen Bauten, Bauteilen oder Stätten. Den NHS-Vereinigungen steht die Rechtsmittelbefugnis auch zur Sicherung von Naturkörpern, Altertümern und wertvollen Kunstgegenständen und zu ihrer Erhaltung im Kanton sowie zum Schutze wildlebender Tiere und wildwachsender Pflanzen zu. Die Rechtsmittelbefugnis ist an zwei Voraussetzungen geknüpft: Die Vereinigung muss sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz widmen und diese Aufgaben in ideeller Weise erfüllen!»

Während von den Gegnern einer Beschwerdelegitimation immer wieder zu hören ist, dass die Zielsetzung der ideellen Organisationen ebensogut von kantonalen, respektive eidgenössischen Fachstellen und Kommissionen vertreten werden könnte, weist die das Beschwerderecht befürwortende Partei auf die wichtige Funktion der unabhängigen Organisationen

bei der Durchsetzung der NHS-Interessen hin. Aus welchen Gründen pflichten Sie der einen oder anderen Ansicht bei?

Zimmermann: «Die tägliche praktische Erfahrung hat mich dahingehend belehrt, dass ich heute entschieden gegen die Einräumung einer umfassenden Beschwerdebefugnis bin. Das will nicht heissen, dass diese Vereinigungen wertlos sind. Das zuständige kantonale und kommunale Entscheidungsorgan kann sie zu Rate ziehen. Es geht aber einfach nicht, dass Mitglieder dieser Vereinigungen, die in städtischen Agglomerationen wohnen, den kantonalen Behörden vorschreiben wollen, was im Einzelfall rechtmässig sei. Im Endergebnis wird man bei einer weitherzigen Interpretation der Legitimationsfrage – unter dem Deckmantel der NHS-Vereinigungen – von der Popularbeschwerde nicht mehr weit entfernt sein. Die NHS-Vereinigungen sollen mithelfen, den zuständigen Behörden den Entscheid erleichtern. Entscheidungsorgan ist und bleibt die Behörde, wenigstens im Wallis!»

Geiger: «Verwaltung und Behörden der Gemeinden und des Kantons haben das öffentliche Recht von Amtes wegen anzuwenden und somit auch für die Durchsetzung der Vorschriften über den Natur- und Heimatschutz besorgt zu sein. Im Spannungsfeld der vielfältigen Interessen ist es zuweilen schwierig, den gerechten Ausgleich der verschiedenartigen Interessen zu finden. Ich halte es daher für richtig, dass das Gesetz den NHS-Vereinigungen die Rechtsbehelfe und Rechtsmittel einräumt.»

«Porzellan zerschlagen»

Der Beschwerdebefugnis der NHS-Vereinigungen wird eine starke präventive Wirkung zugeschrieben. Die Folge daraus sei, so wird geltend gemacht, dass das Einreichen einer Beschwerde deshalb oftmals unnötig werde. Können Sie diese präventive Wirkung bestätigen? Wenn es in Ihrem Kanton kein Beschwerderecht gibt: Wie wirkt sich das auf die Möglichkeit zur Durchsetzung von NHS-Interessen aus?

Zimmermann: «Ich bin der Ansicht, dass die NHS-Vereinigungen mit ihren oftmals sturen Vorstellungen, ohne Kenntnis der örtlichen Verhältnisse mit dem ihnen aufgrund des Bundesrechts zustehenden Beschwerderecht, bei der Schaffung des Sinnes für die Erhaltung von Naturdenkmälern und schützenswerten Orts- und Landschaftsbildern mehr Porzellan zerschlagen als notwendig ist. Es bilden sich zwangsläufig starre Fronten, so dass die kommunalen Behörden bei der Schaffung von zweckmässigen Planungen öfters am Volkswillen

scheitern. Dies ist für den Kanton Wallis mit seinem sprichwörtlich breiten Eigentumsspektrum besonders wichtig. Grund und Boden sind für ihn, unabhängig von jeder politischen oder ideologischen Observanz, etwas ‹Heiliges›.»

Geiger: «Eine allgemeine präventive Wirkung der Rechtsmittelbefugnis der NHS-Vereinigungen lässt sich im Kanton St. Gallen kaum nachweisen. Präventiv können hingegen Urteile höherer Rechtsschutzinstanzen – wie des kantonalen Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts – wirken, in denen über streitige Fragen wegweisend entschieden wurde.»

Glauben Sie, dass der Verpflichtung des einzelnen Bürgers, der Behörden und NHS-Vereinigungen in Ihrem Kanton, die Umwelt vor einer weiteren Verschandelung zu bewahren, genügend Rechnung getragen wird? Und dass ein wirksamer Vollzug dieser Interessen gewährleistet ist?

Zimmermann: «Der Kanton Wallis verfügt über eine kantonale Baukommission. Die Aufgaben dieser Kommission sind in der entsprechenden Verordnung klar umschrieben. Dieses Organ ist völlig rechtsgenügend. Der Kanton ist im Begriff, ein wirksames Vollzugsorgan zu schaffen, das die Entscheide der Kantonalen Baukommission in Zusammenarbeit mit den Gemeinden überwachen und vollziehen helfen soll.»

Geiger: «Für die Objekte des Natur- und Heimatschutzes stellen das Baugesetz und die Naturschutzverordnung den Gemeinden eine Reihe von Schutzmassnahmen zur Verfügung. Für die meisten der aufgrund des inzwischen aufgehobenen Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung seinerzeit ausgeschiedenen provisorischen Schutzgebiete erliessen die politischen Gemeinden feste Schutzmassnahmen in Form von Schutzverordnungen und Planungsmassnahmen. Diese Massnahmen gewährleisten einen wirksameren Schutz als das allgemeine Verunstaltungsverbot, weil sie besser auf die einzelnen Schutzgegenstände abgestimmt sind.»

Geeignetes oder ungeeignetes Mittel?

Erachten Sie eine Beschwerdelegitimation als das korrekte Mittel zur Durchsetzung der NHS-Anliegen? Glauben Sie, dass die Befugnis von den Organisationen auch richtig eingesetzt wird? Was sehen Sie für negative Aspekte der Beschwerdelegitimation?

Zimmermann: «Ich erachte die Beschwerdelegitimation als ein ungeeignetes Mittel zur Durchsetzung der NHS-Anliegen. Ein ‹Staat› im Staat hat



Zwei Beschwerdefälle, aus denen die ideellen Verbände als Sieger hervorgingen und über deren Ausgang die Gemeinden heute froh sind: Oben Merlischachen SZ, wo eine empfindliche Uferpartie vor der Überbauung bewahrt werden konnte (Bild Schmidt), unten der Feekopf VS, der mit einer Luftseilbahn hätte «garniert» werden sollen (Bild Schweiz. Verkehrszentrale).



sich noch nie positiv ausgewirkt. Es gibt mehrere Beispiele, wo die Legitimation dieser Vereinigungen rechtsmissbräuchlich eingesetzt worden ist.

Die negative Seite ist primär darin zu erblicken, dass die NHS-Vereinigungen vielfach Beschwerden einlegen, ohne zuvor mit den Entscheidungsbehörden zu sprechen und Einsicht in die Akten zu nehmen. Ich habe auch festgestellt, dass Beschwerden auf vervielfältigtem Papier – also bereits vorgedruckt – eingereicht worden sind. Hier wird das Beschwerderecht zur Farce. Ein vorgängiges Gespräch hätte weniger heisses Blut gemacht und viele Missverständnisse beseitigen können.»

Geiger: «Eine wirkungsvolle Vertretung der Anliegen des Natur- und Heimatschutzes erfordert, dass den Vereinigungen verfahrensrechtlich die gleiche Stellung zukommt wie den übrigen Beteiligten. Hiezu ist die Rechtsmittelbefugnis der richtige Weg. Die Rechtsmittel werden beim Regierungsrat verantwortungsbewusst eingesetzt.»

Sehen Sie neben oder an Stelle der Beschwerdebefugnis eine andere Möglichkeit zur Heilung von Vollzugsfehlern, die zu Lasten der NHS-Anliegen gingen?

Zimmermann: «Der Kanton Wallis mit seinen Baubewilligungsbehörden ist sich bewusst, dass die Naturschönheiten das Kapital des Kantons darstellen. Auf kantonaler Ebene konsultiert die Baukommission die vom Staatsrat eingesetzte Kommission zur Pflege des Natur- und Heimatschutzes während des Baubewilligungsverfahrens. Es besteht nach meinem Dafürhalten durchaus die Möglichkeit, auch die NHS-Vereinigungen als Konsultativorgan in dieses Verfahren miteinzubeziehen. Im vernünftigen Gespräch, begleitet von einer aufrichtigen Sorge um die Belange des Natur- und Heimatschutzes, werden die richtigen Entscheide getroffen.»

Geiger: «Im Kanton St. Gallen leistet der kantonale Beauftragte für Natur- und Landschaftsschutz – ein leitender Mitarbeiter des Planungsamtes – wertvolle Dienste im Interesse des Naturschutzes. Die NHS-Vereinigungen haben vor der Ergreifung von Rechtsmitteln die Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit den Gemeindebehörden und den Grundeigentümern tätig zu werden.»

Dienst an der Umwelt...

Was sagen die direkt betroffenen Gemeindebehörden zu der Beschwerdebefugnis? Kann es neben ihrem legitimen Bedürfnis, die Entwicklung des eigenen Dorfes zu fördern, auch ein Verständnis für die NHS-Interessen geben? Oder sind sie manchmal sogar um eine Beschwerde froh?

Der Fall «Feekopf»: Gegen eine bereits erteilte Konzession für eine Luftseilbahn auf den fast 4000 Meter hohen Feekopf bei Saas Fee (VS) legten die NHS-Vereinigungen Beschwerde ein. Der Bundesrat hiess im Dezember 1973 die Beschwerde gut und zog die Konzession wieder zurück. Das Resultat dieses Beschwerdefalles fasst der Kurdirektor von Saas Fee, *Amadé Perrig*, heute so zusammen: «Die Beschwerde gegen das Feekopf-Projekt ist in gewissen Punkten gerechtfertigt. Der Bau der Luftseilbahn hätte einen zu grossen Eingriff in die Natur bedingt. Und da das ganze Kapital von Saas Fee in der Natur liegt, hätten wir uns mit diesem Projekt zu einem bestimmten Grad selbst zerstört. Allerdings wäre mit der Bahn für den Tourismus ein sehr schönes Gebiet erschlossen worden.» Dass aber der Fremdenverkehr in Saas Fee auch ohne den Feekopf sehr gut floriert, wird von Perrig zugegeben: Der heimatschützerische Rechtsvollzug muss also nicht zwingend ein Entwicklungsgebiet seiner Existenzgrundlage berauben.

Ähnlich wie Kurdirektor Perrig drückt sich der Gemeindepräsident von Saas Fee, *Benjamin Bumann*, aus: «Für das Dorf hätte die Realisierung der Luftseilbahn sicher Vorteile gebracht. Die Beschwerde hat Saas Fee wirtschaftlich also geschadet. Aber aus der Sicht des Landschaftsschutzes – da kann man geteilter Meinung sein. Und in verschiedenen Kreisen wächst heute die Einsicht, dass der Gemeinde mit der Beschwerde kein schlechter Dienst getan wurde.»

Auf das schwierige Verhältnis zwischen Interessenpolitik und heimatschützerischen Zielen weist auch der ehemalige Gemeindepräsident, Kurdirektor und heutige Direktor der Luftseilbahnen Saas Fee AG, *Hubert Bumann*, hin: «Eigentlich brauchen wir den Feekopf als Imagewerbung für die Schweiz, für unser Prestige. Doch für die Erhaltung der Natur tun wir der Gemeinschaft einen grossen Dienst, wenn wir auf die Luftseilbahn verzichten. Für die Umwelt ist die Beschwerde daher ein grosser Vorteil.»

Kastanien aus dem Feuer geholt...

Dass einer Beschwerde der NHS-Organisationen nicht nur im nachhinein einige positive Punkte abgewonnen werden können, sondern dass sie für die Behörden – bis hinauf zum Regierungsrat – gar zur praktisch letzten Rettungsmöglichkeit für ein bedrohtes Landstück werden kann, zeigt sich beim «Fall Merlischachen» (SZ): Der Schwyzer Regierungsrat hatte auf Grund des dringlichen Bundesbeschlusses über die Raumplanung ein bis anhin unüberbautes, sehr schönes Ufergebiet am Vierwaldstättersee provisorisch unter Schutz gestellt.

Dagegen rekurrerten der Bezirk Küssnacht und einige private Grundeigentümer beim Verwaltungsgericht – und bekamen recht. Der Weg, die Halbinsel zu überbauen, war wieder offen. Gegen dieses Urteil reichte die *Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz* Beschwerde beim Bundesrat ein. Im August 1978 hiess der Bundesrat die Beschwerde gut und das Ufergebiet blieb geschützt.

Dazu *Matthias Weber*, Amt für Planung, Natur- und Landschaftsschutz des Kantons Schwyz: «Die Stiftung für Landschaftsschutz hat im Fall Merlischachen für den Kanton Schwyz die Kastanien aus dem Feuer geholt. Denn sie war für uns nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts praktisch die letzte Chance, um unsere Interessen weiter vertreten zu können. Daher bin ich grundsätzlich für eine Beschwerdelegitimation: Die ideellen Organisationen haben eine Unabhängigkeit, die weder den Behörden und Ämtern, noch den Privaten zukommt. Daher wäre ich schon froh gewesen, wenn von den ideellen Vereinigungen auch in anderen Fällen eine Beschwerde eingereicht worden wäre. Letzten Endes ist und bleibt es aber immer eine Frage des Massstabes, weil auch die Interessen der Privaten ihre Berechtigung haben.»

Heute hat sich auch die Meinung im Bezirk Küssnacht über die Beschwerde geändert. Dazu *Josef Loser*, Präsident der Ortsplanungskommission und zur Zeit des Beschwerdefalles Bezirksammann des Bezirks Küssnacht: «Wenn auch in der Brust eines Behördenmitglieds immer zwei Herzen schlagen – eines für die Interessen der Gemeinde und der Bürger, das andere für den Landschaftsschutz –, so muss ich auf Grund der heutigen Situation sagen, dass der Bundesrat mit der Anerkennung der Beschwerde richtig entschieden hat. Natürlich hat das Urteil uns als Behörde damals hart getroffen, und für viele Bürger war es geradezu unverständlich – doch ich anerkenne die Berechtigung der Beschwerde.»

Interviews: Christian Schmidt

Wo gilt das Beschwerderecht?

Von den 26 Kantonen gewähren 13 den NHS-Organisationen das Beschwerderecht (AG, AI, BS, BE, GE, GL, JU, LU, OW, SG, SO, TG, VD), 7 verweigern es ihnen ausdrücklich (AR, FR, GR, SH, SZ, TI, ZH), und 6 haben sich noch nicht verbindlich dazu geäussert (BL, NE, NW, UR, VS, ZG).

Ausserdem ist das Beschwerderecht der ideellen Vereinigungen beim Bund verankert, nämlich in Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz.

Die Praxis zeigt es:

Rekursrecht wirkt!

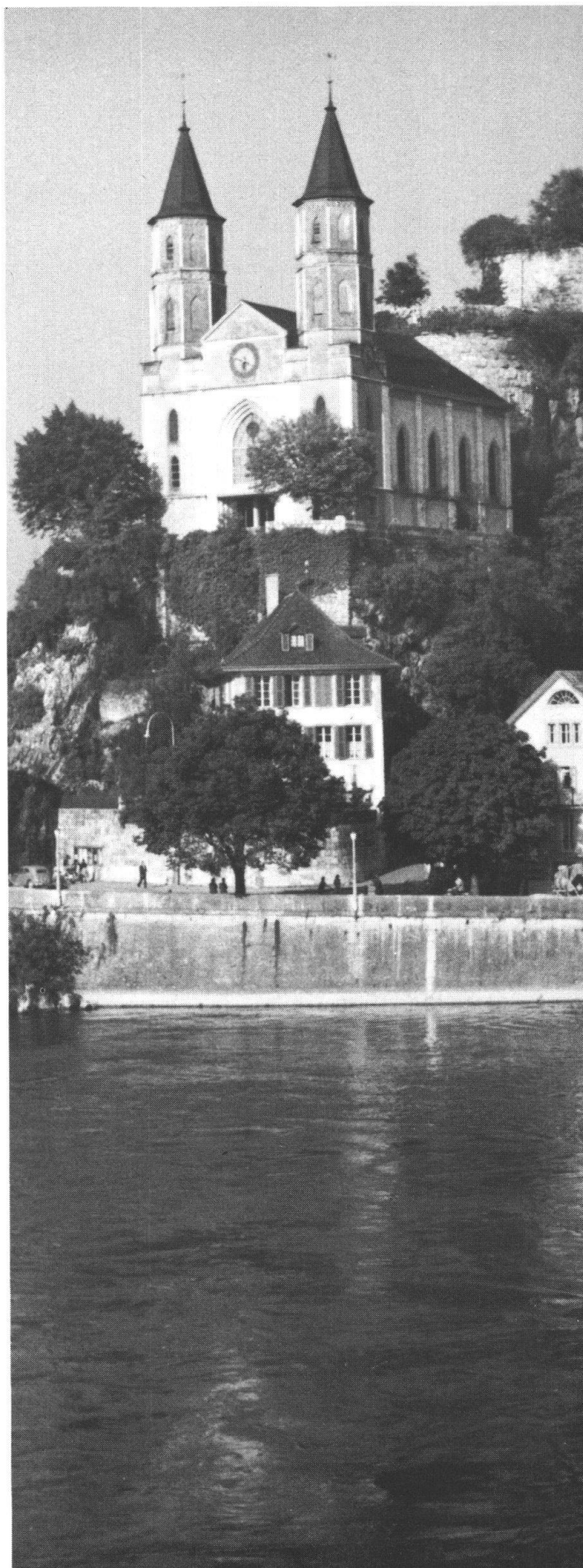
Für die einen ist es ein rotes Tuch, für die andern eine Alibieinrichtung. Wer hat recht, und wie bewährt sich das Beschwerderecht der ideellen Verbände in der Praxis? Arist Rollier hat in den 60er Jahren den allgemeinen Teil des Bundesgesetzes über Natur- und Heimatschutz entworfen und konnte als langjähriger Obmann des Schweizer Heimatschutzes wichtige Erfahrungen bei dessen Vollzug sammeln. Die Schlussfolgerungen seines nachstehenden Beitrages: Das Rekursrecht wirkt!

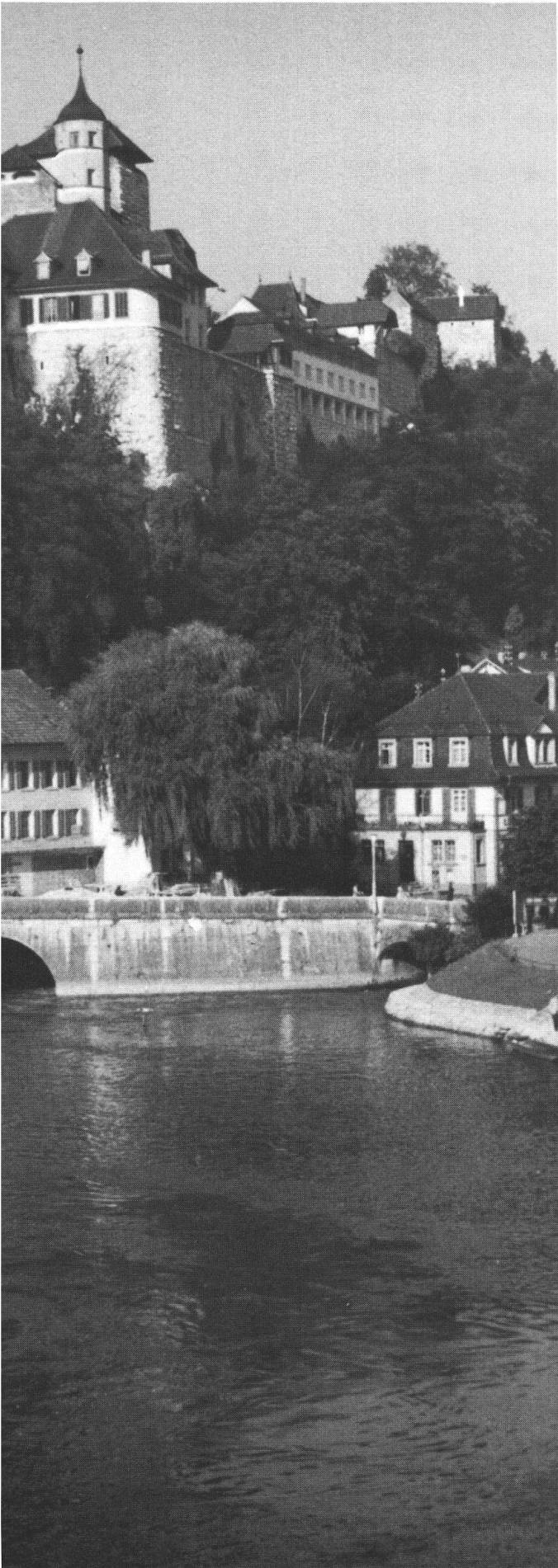
Vorbemerkung: Das Rekursrecht der schweizerischen Verbände gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes über Natur- und Heimatschutz brachte einen gewaltigen Fortschritt: die Waffengleichheit zwischen öffentlichen und privaten Interessen im Verwaltungsverfahren auf Bundesebene. Indessen war es im Ständerat heftig umstritten; die Gegner befürchteten Missbrauch und untragbare Verzögerungen der Entscheide. Ein zurückhaltender Gebrauch des neuen Rechts drängte sich daher auf, damit nicht die Kritiker nachträglich recht bekamen; durch Beschränkung auf besonders krasse Fälle mit guter Aussicht auf Erfolg konnten die schweizerischen Verbände Volk und Behörden allmählich daran gewöhnen, dass ihr Rekursrecht ernst zu nehmen sei; damit wurde diesem auch eine segensreiche prophylaktische Wirkung verliehen. An drei Beispielen verschiedener Art soll gezeigt werden, wie der *Schweizer Heimatschutz* (SHS) in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes (1.1.1967) diesem Gedanken nachzuleben versuchte, zweimal mit, einmal ohne Erfolg; sie betreffen die Kantone Graubünden, Wallis, Aargau und Solothurn sowie je eine Strassen- und Bahnlinie und eine Waldrodung.

1. Beispiel: Umfahrung von Celerina GR

Es handelt sich um den ersten und wichtigsten Testfall für die Anwendung des Gesetzes. Die neue Engadinstrasse zur Umfahrung der Dörfer wird vom Kanton gebaut, aber (damals) vom Bund mit 80 Prozent subventioniert. Zwischen dem Oberengadiner Dorf Celerina und dem östlich davon gelegenen Hügel San Gian, welcher von der bedeutenden romanisch-gotischen Kirche aus dem 11.

bis 15. Jahrhundert gekrönt wird, zieht sich die schöne, unüberbaute, von den mäanderartigen Schlaufen des jungen Inn durchzogene Ebene *San Gian* hin. Das kantonale Strassenprojekt drohte diese durch eine schnurgerade Linienführung mit hohem Damm über die Flaz mitten entzweuzuschneiden, die Aussicht vom östlichen Dorfrand auf die Berge empfindlich zu beeinträchtigen und Bevölkerung wie Touristen durch Lärm und Abgase zu belästigen. Die Gemeinde liess deshalb ein Gegenprojekt ausarbeiten, welches die Umfahrung des Kirchenhügels im Süden und Osten vorsah; dort war die Landschaft ohnehin schon durch die Strassen- und Bahnlinien von St. Moritz und Samaden nach Pontresina und eine Hochspannungsleitung gestört, und zudem erlaubte ihr kleinräumiger Charakter weit besser als in der baumlosen Ebene San Gian, das Anschlussbauwerk durch Bepflanzung einzugliedern. Trotzdem trat das *Bündner Baudepartement* vehement für sein Projekt ein, weil es – irrtümlich – der Meinung war, es koste weniger und sei verkehrstechnisch besser, und weil sein damaliger (seither zurückgetretener) Vorsteher den Belangen von Natur- und Heimatschutz nur untergeordnete Bedeutung beimass, ja sogar gegen die ideellen Verbände deutliche Ressentiments zeigte. Indessen folgte ihm nicht nur der *Kleine Rat*, sondern auch das *Eidgenössische Departement des Innern* (EDI) sicherte die Bundessubvention für dieses fragwürdige Projekt zu, obschon seine Fachinstanz, das Amt für Strassen- und Flussbau, die Gemeindevariante als verkehrstechnisch und kostenmässig gleichwertig bezeichnete. Das EDI wollte nicht gegen die Kantonsregierung entscheiden und meinte, diese müsse als Bauherrin in erster Linie die Gesichtspunkte des Landschaftsschutzes abwägen; ohne Not dürfe nicht in ihr Ermessen eingegriffen werden, zumal nach Art. 24^{sexies} Abs. 1 der Bundesverfassung Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone sei. Einen solchen Notfall und eine eindeutige Ermessensüberschreitung der kantonalen Behörden machte jedoch der Schweizer Heimatschutz in seiner Beschwerde gegen den Entscheid des EDI geltend; er sah sich dabei, was selten genug vorkommt, von sämtlichen Fachinstanzen unterstützt, nicht nur seiner eigenen Bauberatung und Engadiner Sektion, sondern auch von der *Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission* (ENHK), die das Problem mit einmaliger Gründlichkeit prüfte (zwei Augenscheine, der zweite im Plenum, was sehr selten vorkommt), der kantonalen Kommission, dem *Schweizerischen Bund für Naturschutz*, dessen Bündner Sektion, der *Vereinigung für Landesplanung* und dem *Schweizer Alpen-Club*. Wenn





Mit seinen erfolgreichen Beschwerden im Falle der Umfahrung von Celerina GR (Bild oben, Schweiz. Verkehrszentrale) und der SBB-Linie bei Aarburg AG (SHS-Archiv), konnte der Schweizer Heimatschutz beim Bundesrat entscheidende Projektänderungen erwirken.

in einem so eindeutigen Fall, wo keine gegenläufigen Interessen wie verkehrstechnische oder finanzielle bestehen, der Bund den Entscheid einfach der Kantonsregierung überlässt (bei der auch das Prestige mitspielte) und das umstrittene Werk noch zu $\frac{4}{5}$ finanziert, wird das Gesetz innerlich ausgehöhlt, die Tätigkeit der ENHK überflüssig, sie kann sich Mühe und Kosten sparen. Dazu kam hier noch ein weiteres: die Gemeinde Celerina hatte mit beträchtlichem Aufwand unter Führung des Obmannes der SHS-Sektion Engadin *Dr. Robert Ganzoni* eine vorbildliche Ortsplanung geschaffen, welche auf die Gemeindevariante für die Umfahrungsstrasse abstellte. Wenn nun der Kanton durch sein Projekt diese Planung buchstäblich durchkreuzte und ihm der Bund dabei noch half, musste das in ganz Graubünden die Gemeinden von eigenen guten Ortsplanungen abschrecken. Föderalismus heisst aber nicht nur Kantonsouveränität, sondern ebenso sehr *Gemeindeautonomie*, ganz besonders in Graubünden, wo diese wie nirgends sonst lebendig ist. Der Bund darf nicht bloss jene beachten und diese missachten.

Und siehe da, der Bundesrat gab in seinem in der ganzen Schweiz stark beachteten Entscheid vom 19. November 1969 dem Schweizer Heimatschutz und seinen Mitstreitern recht, obschon es ihm nicht leichtfiel, eines seiner Mitglieder zu desavouieren. Grossen Eindruck machte mir dabei, mit welcher Sorgfalt und Gründlichkeit unsere Landesregierung das Problem studierte; nicht weniger als vier Bundesräte, mit denen ich selber ge-

sprochen habe (vielleicht waren es sogar noch mehr!) schauten sich trotz ihrer grossen Arbeitslast die Lage an Ort und Stelle an. Der damalige Vorsteher des antragstellenden Justiz- und Polizeidepartements, *Bundespräsident Ludwig von Moos*, hatte beim Augenschein mit Behörden und Beschwerdeführern die gute Idee, die Landschaft auch von oben, das heisst von Muottas Muragl aus, zu betrachten; von hier aus war die Überlegenheit der Gemeindevariante so offensichtlich, dass dies wahrscheinlich massgebend zum Entscheid beigetragen hat.

2. Beispiel: Waldrodung Thyon VS

Am 13. September 1969 stellten fünf Walliser Gemeinden das Gesuch um Rodung von 82 000 Quadratmetern Wald zur Errichtung einer Skipiste unterhalb des damals geplanten, heute bestehenden Sportzentrums Thyon südlich von Sitten; die Schneise von rund einem Kilometer Länge und 80 Metern Breite mitten durch einen der schönsten Wälder des Mittelwallis musste der Landschaft eine weithin sichtbare Wunde schlagen. Am 4. Dezember 1969 erteilte das EDI, trotz ablehnenden Stellungnahmen sowohl der Walliser wie der eidgenössischen Forstinstanzen, die nach Forstgesetz erforderliche *Rodungsbewilligung*. Aber bereits am 21. November 1969 wurde auf Grund einer telefonisch eingeholten Zusicherung des Departementvorstehers mit dem Umhauen der Bäume begonnen, lange bevor die rekursberechtigten Verbände vom Entscheid auch nur Kenntnis haben konnten! (Hier kann nicht mehr von Sitten, hier muss schon von Unsitten gesprochen werden.) Den Vorwand für diese Eile lieferte die angebliche Notwendigkeit, die geplante Piste für die *internationalen Jugendskirennen* vom 10. Januar 1970 bereitzustellen, was natürlich in Wirklichkeit gar nicht möglich war, weil sich die Baumstrünke nicht so rasch beseitigen liessen, ganz abgesehen vom erforderlichen Schnee. Im Hintergrund lauerte die Hoffnung, dass Sitten die Winterolympiade von 1976 zugeteilt bekomme, was ihm dann glücklicherweise erspart blieb.

Die verwaltungsrechtliche Beschwerde der Natur- und Heimatschutzverbände wies das hier zuständige Bundesgericht am 19. Juni 1970 ab. Es wertete die Fremdenverkehrs- und Arbeitsbeschaffungsinteressen der beteiligten Gemeinden höher als die Bedenken des schweren Eingriffs ins Landschaftsbild, den weit geringeren Wert der vorgesehenen *Ersatzaufforstung*, verglichen mit dem zerstörten Wald, und die Gefahren von Lawinen und Erdbeben wegen des Kahlschlags, obschon durch Gut-

achten von Planungs- und Fremdenverkehrsfachleuten dargetan wurde, dass für Thyon genügend Skipisten auch ausserhalb des Waldes eingerichtet werden konnten. Ganz wohl war dem Bundesgericht aber bei der Sache nicht, sonst hätte es nicht den unterliegenden Beschwerdeführern keine Kosten auferlegt.

Zwischenbemerkung: Wenn in diesen beiden Fällen leise Kritik an der nach unserer Meinung allzu grossen föderalistischen Rücksichtnahme von Bundesrat Tschudi gegenüber Kantonsregierungen geübt wird, muss betont werden, dass es sich um Ausnahmen handelt und dass Natur- und Heimatschutz daneben diesem verdienten Magistraten ungeheuer viel zu verdanken haben.

3. Beispiel: SBB-Linie Rothrist–Olten AG/SO

Am 13. April 1968 genehmigte das *Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement* (EVED) ein Projekt für eine direkte Bahnverbindung Rothrist–Olten mit einer 15 Meter hohen Aarebrücke unmittelbar neben Kirche und *Schloss Aarburg*, Durchschneidung eines wichtigen Erholungsgebietes für die *Stadt Olten* und anschliessendem kurzem Tunnel von 125 Metern Länge. Nicht nur Natur- und Heimatschutz, sondern auch die Kantone Aargau und Solothurn (die sich allerdings mit ihren Begehren ursprünglich weitgehend widersprachen) sowie die Gemeinde Rothrist führten dagegen Beschwerde beim Bundesrat. Die ersteren verlangten insbesondere eine Verlegung der Aarebrücke um rund 800 Meter flussaufwärts in die Gegend der Wiggermündung zur Schonung des prachtvollen Ortsbildes von Aarburg, was aber einen entsprechend längeren Tunnel von rund 900 Meter Länge erforderlich machte. Am 15. Juli 1970 fällte der Bundesrat einen wichtigen Vorentscheid: Für die unter anderem vom Schweizer Heimatschutz vorgeschlagene Lösung musste ein *Alternativprojekt* mit Kostenvoranschlag ausgearbeitet werden. Der endgültige Entscheid zugunsten dieser Variante fiel am 16. Mai 1973: Trotz Mehrkosten von rund 17 Mio Franken (anders als im Falle Celerina!), die der Bundesrat zwar als «an der Grenze des Tragbaren» bezeichnete, sprach er sich für die landschaftlich bessere Lösung und für die Schonung der Stadtsilhouette von Aarburg aus. Dafür gebührt ihm warmer Dank.

Diese paar Beispiele, welche alle grosse öffentliche Diskussionen im ganzen Lande auslösten, zeigen, welche wirksame Waffe das Rekursrecht der Natur- und Heimatschutzverbände ist. *Arist Rollier*

Alt Bundesrichter André Grisel:

«Wo nicht missbraucht, unbestritten nützlich»

Während seiner Amtszeit hat er sich oft mit Beschwerden der Natur- und Heimatschutzorganisationen beschäftigt, der ehemalige Bundesrichter André Grisel. Obwohl er auch im Ruhestand stark beansprucht ist, hat er sich mit dem «Heimatschutz» gerne über das Rekursrecht unterhalten. Wir fassen hier das Gespräch zusammen, in dem er uns einerseits die Ausdehnung und die Grenzen dieses nützlichen Instrumentes zeigt und andererseits auf die auf kantonaler Ebene bestehenden Möglichkeiten hinweist.

Die Beschwerdebefugnis der schweizerischen Vereinigungen mit ideeller Zielsetzung beruht in erster Linie auf Artikel 12 des *Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz* aus dem Jahre 1966. Der Titel des Gesetzes ist unvollständig, da es sich auch auf die den Heimatschutz betreffende Architektur bezieht. Wörtlich heisst es u. a. in dem Artikel: «Soweit gegen kantonale Verfügungen oder Erlasse oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist, steht das Beschwerderecht den Gemeinden und auch den gesamtschweizerischen Vereinigungen zu, die sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen.»

Demzufolge sind es neben dem *Schweizer Heimatschutz* (SHS) und dem *Schweizerischen Bund für Naturschutz* (SBN) auch der *Schweizer Alpen-Club* (SAC) und die *Schweizerische Vereinigung für Landesplanung* (VLP), denen die Beschwerdeberechtigung zukommt. Die Legitimation nicht erhalten hat beispielsweise die *Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz* (SGU), da sie – trotz ihrem Namen – nur in einigen Kantonen vertreten ist. Im allgemeinen kann aber auch eine nicht zur Beschwerde zugelassene Vereinigung einen Nachbar des bedrohten Ortes zu einer Beschwerde bewegen. Von dieser Verwaltungsrechtsbeschwerde wird häufig Gebrauch gemacht.

Das Recht von Artikel 12 der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung ist analog zur Anwendungs-

praxis des *Bundesgesetzes über Jagd und Vogelschutz* (durch einen Beschluss des Bundesrates) und – vor allem – analog zum Bundesgesetz aus dem Jahre 1902 über die Oberaufsicht der *Forstpolizei* durch den Bund (als Folge der Rechtsprechung des Bundesgerichtes) ausgedehnt worden. Von diesem Gesetz ist vor allem der Artikel 31 bedeutungsvoll: Er bestimmt, dass die Waldfläche nicht verringert werden darf.

Vorher hatte eine Verordnung aus dem Jahre 1965 in bezug auf die zu schützenden und die nicht *schützenswerten Wälder* den ersten dieser beiden Begriffe genauer umschrieben. Damit sollte den Kantonen erlaubt werden, nicht nur die Wälder als schützenswert einzustufen, die vor Naturkatastrophen bewahren, sondern auch diejenigen, die für den Schutz der Gewässer, für die Wasserversorgung, die Reinigung der Luft, die Erholung, für das Wohlbefinden der Bevölkerung und den Landschaftsschutz nötig sind. Mit anderen Worten: Alle Wälder sollten als schützenswert bezeichnet werden, die vor den Gefahren der modernen Zivilisation schützen. Und heute ist es so, dass die Mehrheit der Kantone alle ihre Wälder unter Schutz gestellt hat.

Da der Erlass damit aber immer noch zu grosszügig gehandhabt wurde, ist er 1971 abgeändert worden, insbesondere in bezug auf die Rodungsbewilligungen: Diese können nun nur erteilt werden, wenn ein Bedürfnis nachgewiesen werden kann, das die Erhaltenswürdigkeit des Waldes übertrifft. Der neue Text beinhaltet auch eine Klausel, wonach eine Rodung nur bewilligt wird, wenn der Holzschlag am gleichen Ort erfolgt und als Ersatz dafür an einem andern Ort aufgeforstet wird.

Kein Fanatismus!

Nachdem sich die Handhabung des Gesetzes durch die Kantone auch nach 1971 als zu lasch erwiesen hatte, vervielfachten sich die eingereichten Beschwerden, besonders von seiten des SBN. Und mit der Zeit begann dann das Bundesgericht das Recht so auszulegen, dass Rodungsbewilligungen immer schwerer zu erhalten waren. Das Beschwerderecht ist vereinfacht worden, indem das Bundesgericht einer ideellen Vereinigung im Falle einer Verzögerung die Möglichkeit zugestand, nicht nur vom Augenblick eines Urteils an zu intervenieren, sondern schon früher, wenn sie von der betreffenden Angelegenheit erfährt. Auch sollten die Bewilligungen (für Rodungen oder wichtige Bauwerke, Redaktion) den ideellen Verbänden eröffnet werden, was allerdings in der Praxis schwer zu verwirklichen ist.

«Manchmal mussten wir eine Beschwerde mit Bedauern zulassen», bemerkte André Grisel. «Beispielsweise im Falle eines Tessiner Ehepaars, das aufs Land ziehen wollte und dafür seine ganzen Ersparnisse in ein Stück lichten Waldes investiert hatte. Wohl erhielt es die Baubewilligung – aber wir mussten sie wieder aufheben. Danach war das Geld verloren, ansonsten das Übel nicht gross gewesen wäre... Ich bin sehr für den Schutz der Landschaft zu haben, aber man muss sich vor jedem Fanatismus hüten, muss den menschlichen Interessen wenn möglich Rechnung tragen und zu guter Letzt auch glaubwürdig bleiben, indem keine Beschwerden aufs Geratewohl eingereicht werden. Unter diesen Voraussetzungen ist das Beschwerderecht *unbestritten nützlich*; und allgemein wird es auch als nützlich anerkannt.»

Zahlen sprechen für sich

Überdurchschnittliche Beschwerdeerfolge

Gemäss der Dissertation von Enrico Riva reichte der Schweizerische Bund für Naturschutz zwischen 1967 und 1976 insgesamt 76 Beschwerden bei Bundesbehörden (Bundesgericht, Bundesrat, Eidgenössisches Departement des Innern) ein. Davon wurden 44,7% gutgeheissen, 32,9% abgewiesen und 22,4% als gegenstandslos erklärt oder zurückgezogen. Als Vergleich seien die zwischen 1967 und 1977 vom Bundesgericht und vom Bundesrat erledigten Beschwerden sämtlicher Sachgebiete angeführt, die folgendes Bild zeigt.

	Bundesgericht	Bundesrat
Gutgeheissen	740 = 17,5%	280 = 9,3%
Abgewiesen	1840 = 43,6%	1824 = 60,6%
Nichteintreten	415 = 9,8%	119 = 3,9%
Abgeschrieben	1228 = 29,1%	792 = 26,2%
Total	4223 = 100,0%	3015 = 100,0%

Die Erfolgsquote der von den NHS-Organisationen geführten Beschwerden liegt also weit über dem Durchschnitt und zeigt, wie notwendig das Rekursrecht ist und dass es sorgfältig angewandt und keineswegs missbraucht wird.

Und die anderen Gesetze?

Aufgetaucht ist auch die Frage, inwiefern die Beschwerdeberechtigung der ideellen Vereinigungen auf das Gewässerschutzgesetz aus dem Jahre 1971 bezogen werden kann. Das Bundesgericht hat diese Ausdehnung aber abgelehnt, da dieses Gesetz nichts mit dem Schutz einer Landschaft zu tun habe (übrigens kann es indirekt an diesem Schutz mitwirken, indem es die Ausdehnung der Infrastrukturen rigoros beschränkt). Es hat sich auch die Frage gestellt, ob eine Beschwerde, die sich auf das neue *Raumplanungsgesetz* (RPG) beruft, möglich wäre. Dies scheint aber nicht zuzutreffen, da es sich hier um ein Rahmengesetz handelt; zudem fällt der grössere Teil der Richtpläne in den Bereich der Kantone. Der Vorschlag, den ideellen Vereinigungen das Beschwerderecht ausdrücklich zuzugestehen, ist in diesem Fall vom Parlament abgelehnt worden. Ebenso offen ist die Frage nach den anderen Gesetzen auch in bezug auf das kommende Umweltschutzgesetz. Die Kommissionen diskutieren ausführlich über das Thema der Beschwerdeberechtigung der ideellen Organisationen. Es ist möglich, dass dabei die Furcht vor den Atomkraftwerkgegnern eine Rolle spielt, da sie sich zu gesamtschweizerischen Gruppierungen vereinigen und so die Beschwerdelegitimation erhalten könnten.

Verwaltungsgerichte vermehrt einsetzen

«Wenn der Anwendungsbereich von Artikel 12 des Natur- und Heimatschutzgesetzes ausgedehnt worden ist, so ist das im Rahmen des Bundesgesetzes geschehen», hob Grisel hervor. Demnach hat man die Beschwerdeberechtigung in bezug auf die Verletzung von kantonalem Recht nicht anerkannt. In der Tat erklärt Artikel 24^{sexies} der Verfassung den Landschaftsschutz zu einer kantonalen Aufgabe. – Daher besteht eine der grössten Hoffnungen der ideellen Vereinigungen darin, die Beschwerdeberechtigung überall auch auf kantonaler Ebene zu erhalten. – Das ist auch um so mehr angezeigt, da heute bereits 19 von 26 Kantonen das *Verwaltungsgericht* kennen. Diese neuen Gerichte, die sowohl zur Entlastung der kantonalen Regierungen von der Menge der Verwaltungsbeschwerden, aber auch zum bessern Schutz der Bürger (Behörden nicht mehr Richter und Partei) geschaffen wurden, könnten sehr gut in einem grösseren Masse belastet werden, zum Beispiel indem sie sich über die von den ideellen Organisationen eingereichten Beschwerden äussern, die den Schutz der Natur und der Heimat betreffen. C.-P. Bodinier