

# Beschwerderecht unter neuem Druck : gegenläufige Tendenzen in Bund und Kantonen

Autor(en): **Rohrer, Josef**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **92 (1997)**

Heft 1

PDF erstellt am: **28.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175762>

## **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.



Das Beschwerderecht hat schon zahlreiche Natur- und Kulturschutzobjekte gerettet. (Bild Howald)

*Le droit de recours a déjà permis de sauver d'innombrables biens faisant partie de notre patrimoine naturel, historique ou culturel.*

Gegenläufige Tendenzen in Bund und Kantonen

# Beschwerderecht unter neuem Druck

von Josef Rohrer, lic. iur., Basel

Mit der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes konnte sich das Verbandsbeschwerderecht überzeugend behaupten. Auf der Verfahrensebene wurde es aber geschwächt, wie sich immer deutlicher zeigt. Aber auch in einzelnen Kantonen regen sich nun Kräfte gegen die Beschwerdelegitimation. Ungünstig für unsere Umwelt könnte sich zudem die vom Bund geplante Vereinfachung von Bewilligungsverfahren bei Bauten und Anlagen auswirken.

Am 24. März 1995 hiessen die eidgenössischen Räte das revidierte Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) in der Schlussabstimmung gut. Damit endete ein mehrjähriges Ringen um das Beschwerderecht der Organisationen des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes. Eine klare Mehrheit, auch im bürgerlichen Lager, bekannte sich schliesslich ausdrücklich zu diesem Recht. Keine Selbstverständlichkeit in einem alles andere als günstigen Umfeld, geprägt durch wirtschaftliche Rezession und dem Ruf nach Deregulierung. Das positive Votum zum Beschwerderecht wurde ermöglicht

durch den überzeugenden Erfolgsausweis der Verbände. Diese haben in gut 25jähriger Praxis bei einer relativ kleinen Gesamtzahl von Rekursen eine grosse Erfolgsquote aufzuweisen – und in der Landschaft draussen viel Positives erreicht. Die politische Anfechtung und die breite Diskussion, die es so weder bei der Einführung des Rechts 1966 noch bei den Beratungen zum Umweltschutzgesetz 1983 gegeben hatte, hat zweifellos zu einer Stärkung der – in der Vergangenheit immer wieder bestrittenen – Legitimität des Verbandsbeschwerderechts beigetragen.

## Neuerungen im Verfahren

So positiv die Sicherung und Stärkung des Beschwerderechts in seiner Substanz auch ist, in einem Punkt musste ein Rückschritt hingenommen werden. Nach neuem Recht sind die Verbände in der Mehrzahl der Verfahren verpflichtet, bereits vor dem Entscheid der Bewilligungsbehörde Einsprache zu erheben. Tun sie dies nicht, können sie – im Gegensatz zu früher – einen für sie ungünstigen Bewilligungsentscheid nicht mehr anfechten. Der Gesetzgeber wollte damit die Verbände im Verfahren den Privaten gleichstellen. Er



*Das Bundesgericht bestätigt es: das Verbandsbeschwerderecht wird verantwortungsbewusst eingesetzt und ist nötig. (Bild ASL/Ringier)*

*Le Tribunal fédéral le confirme: le droit de recours des associations est utilisé à bon escient; il est même indispensable.*

liess dabei ausser Acht, dass das Verbandsbeschwerderecht andere Zwecke verfolgt als das nachbarliche Beschwerderecht, nämlich als Notbremse gegen (bereits ergangene) Fehlentscheide der Behörden dient, quasi als Garant für die richtige Anwendung des Rechts im Umwelt-, Natur- und Heimatschutz. Heute zeigen sich die Probleme der vom Parlament gewählten Lösung.

a) Im Gegensatz zu früher müssen bereits die Bewilligungsgesuche öffentlich angezeigt oder den einzelnen beschwerdeberechtigten Verbänden mitgeteilt werden; dies führt für alle Beteiligten zu einem erhöhten Aufwand.

b) Wollen die Verbände ihre Rechte ausüben, müssen sie eine grosse Anzahl von Gesuchsunterlagen überprüfen; ins Gewicht fallen dabei insbesondere die jährlich mehreren tausend Gesuche für Bauten ausserhalb der Bauzonen. Liegen die Gesuchsdossiers nur dezentral in den Gemeinden auf, sind die Verbände, auch wenn sie mit Sektionsgeschäftsstellen bestückt sind, in grossflächigen Kantonen schnell überfordert.

c) Als Konsequenz geht die präventive Wirkung des Verbandsbeschwerderechts verloren. Wurde gegen ein Bauvorhaben nicht eing gesprochen, können Bewilligungsbehörde und Bauherr davon ausgehen, dass gegen eine allfällige Bewilligung keine Beschwerdeführung mehr möglich ist.

Früher drohte auch in einem solchen Fall stets das Damoklesschwert der Verbandsbeschwerde, was nicht zuletzt für die Behörde ein wirksames Argument gegen Pressionen der Bauwilligen darstellte. Trotz diesen Mängeln des neuen Rechts wird das Verbandsbeschwerderecht auch in Zukunft ein unentbehrliches Mittel für den Schutz des Natur- und Kulturerbes bleiben.

### Entwicklung in den Kantonen

Heute kennen alle Kantone mit Ausnahme von Graubünden und Wallis in der einen oder anderen Form ein Verbandsbeschwerderecht für den Bereich des kantonalen Rechts. In den letzten Jahren haben einige Kantone dieses Recht neu eingeführt, so Nidwalden 1988 (gegen den Willen des Landrats durch die Landsgemeinde!), Basel-Stadt, Obwalden, Neuenburg und Tessin anfangs der neunziger Jahre. Im Gefolge der Diskussionen auf Bundesebene setzte allerdings bald eine Gegenbewegung ein. Namentlich in St. Gallen und Zürich wurden Stimmen laut, das Beschwerderecht der Verbände aus dem kantonalen Recht zu streichen. Während dies in St. Gallen folgenlos blieb, überwies der Zürcher Kantonsrat 1993 ein Postulat. Der Regierungsrat sollte eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) unterbreiten «mit dem Ziel, dem Missbrauch mit Verbandsbeschwerden einen Riegel zu schieben». Mit seinem Antrag vom 24. Oktober 1995 leistete der Regierungsrat dem Folge. Sein Vorschlag: gleich den ganzen Artikel, der das Verbandsbeschwerderecht regelt (§ 338a Abs. 2 PBG), zu streichen. Die Begründung mutet seltsam an. Die kantonale Regelung, so die Regierung, sei neben der Bundesregelung nicht mehr nötig. Auf die «doppelspurige Regelung» sei zu verzichten «und damit gleichzeitig – wenn auch nicht sehr häufig, so doch immerhin – vorkommende Missbräuche zu verhindern» (S. 18 der Weisung vom 24.10.1995).

Diese Argumentation ist gleich doppelt falsch. Einmal hat das kantonale Beschwerderecht neben dem Bundesrecht durchaus eine selbständige Bedeutung. Kantonale Anordnungen, die kantonale Schutzobjekte (§ 203 PBG) betreffen, sind mit der bundesrechtlichen Beschwerdelegitimation nämlich nicht anfechtbar. Dies gilt nament-

lich für Objekte des Heimatschutzes. Zum anderen ist die Abschaffung eines Rechts kein angemessenes Mittel zur Verhinderung von dessen Missbrauch. Dem Kantonsrat geht es jedoch offensichtlich nicht um den effektiven Missbrauch des Beschwerderechts, sondern um dessen aus wirtschaftlichen und politischen Gründen missliebigen Gebrauch. Es ist zu hoffen, dass sich der Zürcher Gesetzgeber jetzt, wo der Pulverdampf der eidgenössischen Debatte verraucht ist, eines Besseren besinnt und die Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts dorthin stellt, wo sie hingehört, in die politische Rumpelkammer nämlich!

### Das Umfeld

Das Verbandsbeschwerderecht ist nur ein Bereich, der in den letzten Jahren unter Druck geraten ist. Auffallend ist, dass nicht so sehr die materiellen Umweltnormen in Frage gestellt werden, sondern vielmehr deren Anwendung erschwert wird. Dies geschieht durch Änderungen des Verfahrensrechts. Oft sind die negativen Wirkungen auf die Anwendung des Umweltrechts dabei – gewollte oder ungewollte – Nebenfolgen von Massnahmen, die andere Zwecke verfolgen.

Im Vordergrund stehen die Massnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Bewilligungsverfahren. Kürzlich ist die Vernehmlassung zu einem Gesetzgebungspaket gelaufen, das für fast alle Infrastrukturprojekte (Bahnba u, Elektrische Anlagen, Wasserkraftwerke usw.), die auf Bundesstufe bewilligt werden, die Rodungsbewilligung als selbständiges Verfahren ausschliessen will. Dies führt gleichzeitig auch zu einer Entmachtung des zuständigen Amts, des BUWALS.

Unerwünschte Wirkungen könnte auch die Tendenz haben, den Kantonen Bundesgelder nicht mehr als Subventionen für Einzelprojekte zu geben, sondern als Globalsubventionen oder gar als nicht zweckbestimmte Gelder (Projekt «Neuer Finanzausgleich des Bundes»). Damit verlieren die Bundesbehörden die Möglichkeit, für Einzelprojekte Auflagen zu machen. Den Verbänden ihrerseits wird es nicht mehr möglich sein, Subventionsverfügungen für bundesrechtswidrige Vorhaben anzufechten.

Tendances contradictoires de la Confédération et des cantons

# Nouvelles pressions sur le droit de recours

par Josef Rohrer, lic. en droit, Bâle (résumé)

Le droit de recours des associations a été renforcé par la révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage. L'expérience montre qu'au niveau de la procédure toutefois, ce droit a été affaibli. Dans certains cantons, des voix s'insurgent même contre le droit de recours. La simplification des procédures d'examen d'autorisations de construire prévue par la Confédération pourrait en outre avoir des incidences négatives sur notre environnement.

Si en mars 1995, les Chambres fédérales ont accepté à une nette majorité de maintenir le droit de recours des associations à but idéal, c'est parce que cet outil a fait ses preuves au cours de ces 25 dernières années: il est même indispensable pour la conservation de la nature et du paysage. Cependant, les associations sont désormais tenues de faire opposition avant la décision d'autorisation; sinon, elles perdent leur droit. Par cette modification, le législateur n'a pas tenu compte du rôle des associations qui veillent à une bonne exécution des lois. Il en résulte un surcroît de démarches et l'action préventive du droit de recours des associations est atténuée.

## Remis en question

Tous les cantons, sauf les Grisons, le Tessin et le Valais, prévoient sous une forme ou une autre un droit de recours des associations dans leur législation. A Zurich, le parlement a remis en question ce droit en acceptant un postulat demandant au Conseil d'Etat de mettre un terme aux abus constatés dans l'exercice de celui-ci. Il est envisagé de supprimer le droit de recours des associations au niveau cantonal pour cause de double emploi avec le droit de recours fédéral. Or, cet argument est totalement erroné car un certain nombre de décisions cantonales

concernant des objets protégés par la législation cantonale ne peuvent faire l'objet d'un recours de droit fédéral. Espérons que le législateur zurichois se ralliera à l'avis des Chambres fédérales et maintiendra ce droit de recours. Ce domaine n'est pas le seul à être bousculé aujourd'hui. L'application des normes sur l'environnement est remise indirectement en question par la

simplification des procédures d'autorisation qui visent à englober des procédures jusque là indépendantes, par exemple les autorisations de défricher. De plus, la tendance à attribuer des enveloppes budgétaires pour les subventions fédérales réduit les possibilités de contrôler le respect des exigences fédérales dans la réalisation des projets.



*Les simplifications de procédure envisagées dans le cadre des autorisations de défrichement enlèveraient tout pouvoir à l'OFEFP (photo Höwecke/WSL).  
Die geplanten Verfahrensvereinfachungen bei den Rodungsbewilligungen entmachten das Buwal.*