

# Keine Utopie - unentbehrlich! : Das Beschwerderecht der Natur- und Heimatschutzorganisationen

Autor(en): **Gottesmann, Jean**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **87 (1992)**

Heft 1

PDF erstellt am: **28.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175521>

## **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.

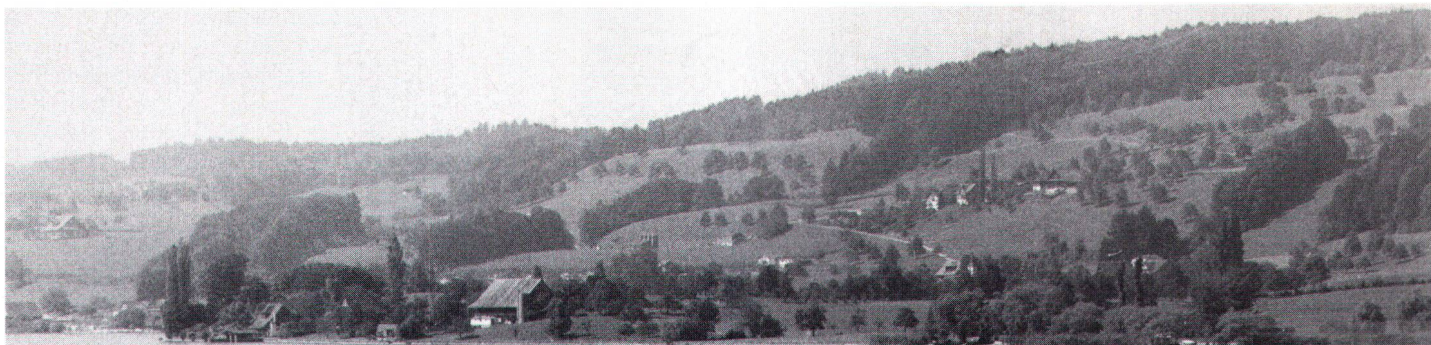
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen 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 der Natur- und Heimatschutzorganisationen

# Keine Utopie – unentbehrlich!

von Jean Gottesmann, Dr. iur./Forstingenieur ETH, Einsiedeln



*Immer wieder erweist sich das Beschwerderecht als unerlässlich, um den Anliegen des Heimat- und Naturschutzes zum Durchbruch zu verhelfen, wie beim Ufer von Merlischachen (Bild Schmidt)*

*Le droit de recours ne cesse de s'avérer indispensable pour aider au succès de la cause de la protection du patrimoine et de la nature – ainsi pour la rive de Merlischachen SZ.*

Die fortschreitenden und ständig noch zunehmenden Eingriffe in Natur, Landschaft und Ortsbild sind eine Tatsache, die keines Beweises bedarf. Jeder natur- und heimatliebende Mensch sieht sich ihnen auf Schritt und Tritt gegenübergestellt und ärgert sich ob seiner Ohnmacht. Wachsende Kreise empfinden sie auch als Gefahr für das eigene körperliche und seelische Wohlbefinden. Die Bemühungen, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten, sind zum Anliegen der Allgemeinheit geworden. Diese jedoch sind wir alle. Das führte vor 25 Jahren nicht zur Einführung der Popularbeschwerde, aber zur erstmaligen Verankerung des Beschwerderechts der Umweltorganisationen.

«Bleibe im Land und wehre Dich täglich» – dieser Wandspruch ist gewissermassen der Ausdruck des Unbehagens, welches seinerzeit den Gesetz-

geber veranlasste, die Wahrung öffentlicher Interessen am Natur- und Heimatschutz nicht mehr nur den Behörden zu überlassen. Gemeint ist die

Einführung des Beschwerderechts gesamtschweizerischer Vereinigungen, «die sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen» im Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Gesetz und Beschwerderecht sind seit dem 1. Januar 1967 in Kraft.

In der Vernehmlassung zum Vorentwurf war damals beispielsweise der schweizerische Forstverein sogar der Auffassung, «dass das Recht zur Ergreifung eines Mittels des Rechtsschutzes nicht nur Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes zugestanden werden sollte, sondern ganz einfach «jedermann» (tempora mutantur!). Demgegenüber lehnte der Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins damals ein Be-

schwerderecht der Umweltorganisationen ab und wollte dieses lediglich der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission ENHK und der Eidg. Kommission für Denkmalpflege EDK zugestehen. Im Ergebnis ist aber dieses Beschwerderecht als wichtige Neuerung überwiegend positiv aufgenommen worden. Am 1. Juli 1966 haben die eidgenössischen Räte das NHG mit eindrucklichen Abstimmungsergebnissen verabschiedet (im Nationalrat mit 113:0, im Ständerat mit 31:0).

## Demokratisch

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Dieser bekannte Aphorismus veranschaulicht den Mechanismus des Beschwerderechts auf hervorragende Weise. Mit diesem Recht haben die Natur- und Heimat-



schutzvereinigungen die Möglichkeit erhalten, gewissermaßen als Anwälte der Natur und Heimat, quasi als geistige Landesverteidiger aufzutreten. So besehen ist die damalige Neuerung als Ausbau der Volksrechte zu betrachten: die Beschwerdelegitimation ist ein demokratisches Instrument. Durch die Tätigkeit in einer gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzorganisation bietet sich den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, öffentliche Interessen zu vertreten und, vergleichbar etwa mit politischen Parteien, Einfluss zu nehmen und mitzubestimmen. Damit wird dem demokratischen Leitgedanken, der Mitwirkung an der res publica, am Gemeinwesen also, nachgelebt. Teilnahme am öffentlichen politischen Leben bedeutet im Fall von Beschwerden Teilnahme an demokratisch geregelten Verfahren im Rahmen der Rechtsordnung. Allein schon die Existenz der Beschwerdemöglichkeit hat eine präventive Wirkung von beachtlichem Ausmass. Das vielfältige Kontrollsystem unserer rechtsstaatlichen Demokratie wurde damit an der Basis verbreitert.

### Kein Missbrauch

Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen ermöglicht im Ernstfall sogenannte Waffengleichheit, also die Auseinandersetzung mit gleich langen Spiessen – um diese Metapher zu gebrauchen – in Konflikten zwischen öffentlichen Natur- und Heimatschutzinteressen und anderen, mehrheitlich privaten, vereinzelt öffentlichen, meist wirtschaftlichen Interessen. Dies entspricht einer zwingenden Notwendigkeit, wenn man/frau die heutigen schwerwiegenden Vollzugsprobleme in diesem Bereich in Betracht zieht. Dafür gibt es mannigfaltige Gründe: Volksvertreter fühlen sich oft nicht dem Volk, sondern lediglich ihrer Gruppe verantwortlich und vertreten die öffentlichen Interessen zu wenig oder überhaupt nicht. Innerhalb der Verwaltung haben

sich gewisse Tätigkeitsbereiche weitgehend verselbständigt, sie dienen dem öffentlichen Interesse nur noch mittelbar. Zudem wird die Verwaltung oft zum Richter in eigener Sache und verliert dabei ihre Objektivität. Infolge Interessenkollisionen innerhalb der Verwaltung haben Natur- und Heimatschutzinteressen oft das Nachsehen (etwa wenn Natur- und Heimatschutz- oder Umweltschutzfachstellen im Baudepartement angesiedelt sind). Bei dezentralisierter Verwaltungstätigkeit kommen zudem oft regionalwirtschaftliche Überlegungen dazu, welche diese Behörden dazu verleiten, nur Teilaspekte, nicht aber die ganzen öffentlichen Interessen zu berücksichtigen. Da die Verwaltung allein nicht in der Lage ist, die öffentlichen Interessen durchzusetzen (es fehlt der Stimulus der Eigeninteressen), müssen die Umweltorganisationen die Möglichkeit haben, Verfügungen anzufechten, welche diese Interessen nicht oder zu wenig berücksichtigen. Mit dem Beschwerderecht der Natur- und Heimatschutzorganisationen wurden keine neuen Rechtsmittel geschaffen. Damit erhielten diese Vereinigungen lediglich die Befugnis, von bereits bestehenden Rechtsmitteln Gebrauch zu machen. Verschiedene Kreise befürchteten anfänglich einen Missbrauch dieser Möglichkeit. Doch «Missbrauch macht stumpf die schärfste Messerschneide» sagte schon Shakespeare. Diese ursprünglichen und im Lauf der Zeit – meist aus handfester wirtschaftlicher Interessenlage – wiederholten Befürchtungen haben sich als falsch erwiesen. Weder wurde eine derartige Flut von Beschwerden ausgelöst, dass die Verwaltung darin unterzugehen droht, noch haben sich die beschwerdeberechtigten gesamtschweizerischen Umweltorganisationen ins Unermessliche vermehrt. Die weit mehr als überdurchschnittlich hohe Erfolgsquote belegt eindrücklich, dass dieses griffige Instrument zugunsten der öffentlichen Interessen des



Illustration von  
Ernst Hürlimann aus  
«Juristen lachen»

Natur- und Heimatschutzes trotz gelegentlichen Unkenrufen von vereinzelt ewiggestrigen «Volks»- und anderen Interessenvertretern nicht mehr wegzudenken ist.

### Anpassungen und Neuerungen

Mit Datum vom 26. Juni 1991 wendet sich der Bundesrat mit einer Botschaft an die eidgenössischen Räte, in welcher er diesen den Entwurf einer Revision des NHG unterbreitet. Diese Vorlage war zu erwarten, nachdem auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes die Rechtsfortbildung (Rechtsprechung und neue Verfassungsbestimmungen) der gesetzlichen Entwicklung vorausgeeilt ist. Die letzte Teilrevision befasste sich mit dem Biotopschutz als indirektem Gegenvorschlag zur Rothen-thurm-Initiative und trat am 1. Februar 1988 in Kraft. Im Rahmen der jetzigen Revision stehen hauptsächlich die Eingliederung der Bereiche Denkmalpflege und Moorlandschaftschutz sowie die Anpassung und Präzisierung des Beschwerderechts zur Debatte. Anstoss für den Einbezug des Beschwerderechts in diese Revision gaben u. a. die Unzufriedenheit über die Informationspraxis vieler Behörden über Verfahren, die der Beschwerde unterliegen, sowie die Frage des Zeitpunkts der Verfahrensteilnahme der Verbände. Kei-

nen Diskussionsstoff dürften der Zugang zur Beschwerde von Verbänden, die sich der Denkmalpflege widmen, und die Harmonisierung mit der Verbandbeschwerde neuerer Gesetze, namentlich des Umweltschutz- und des Fuss- und Wandergesetzes bieten.

Tatsächlich neu sind die Statuierung eines Beschwerdeausschlusses für das Verfahren über die Subventionierung eines Vorhabens sowie die Verpflichtung für Umweltorganisationen, bereits im erstinstanzlichen Verfahren aktiv zu werden. Der Beschwerdeausschluss bei Subventionsverfahren, welche einem ersten Verfahren über Planung, Werk oder Anlage folgen, erscheint soweit als logisch, wenn das erste Verfahren korrekt abgewickelt wird und darüber in rechtsgenügender Weise informiert wird. Im ersten Verfahren können die Organisationen nach wie vor ihre Parteirechte geltend machen. Auf den ersten Blick weniger verständlich ist hingegen die Verpflichtung, bereits im erstinstanzlichen Verfahren aktiv zu werden. Die Publikationspflicht beispielsweise von Ausnahmebewilligungen ausserhalb von Bauzonen nach eidgenössischen Raumplanungsgesetz hat ja bekanntlich unter anderem den Zweck, Umweltorganisationen zu entlasten, weil sie sich unmöglich wöchentlich um alle in immerhin mehr als 3000 Gemeinden publizierten Baugesuche kümmern können. Diese Publikationsverpflichtung in der eidgenössischen Raumplanungsverordnung wurde bei der letzten Revision unverändert übernommen.

### Zürcher Modell

Die jetzt vorgeschlagene Verpflichtung, bereits im erstinstanzlichen Verfahren aktiv zu werden, würde demgegenüber eine die Umweltorganisationen belastende Lösung mit einem Mehraufwand an Überwachungsarbeit bedeuten. Danach müssten sich diese, sobald ein Baugesuch ausserhalb der Bauzonen im wöchentlichen Amts-



blatt publiziert wird, innert kurzer Frist über eine Verfahrensbeilegung entscheiden und gegebenenfalls vorsorglich Einsprache erheben, bevor die zuständigen kantonalen Fachämter darüber befunden haben. Viel sinnvoller wäre der Einstieg der Umweltorganisationen erst nach der Publikation einer allfälligen Ausnahmebewilligung. Hier erscheint eine Lösung, wie sie das zürcherische Baurecht für die Beschwerdeberechtigung von Nachbarn kennt, viel vernünftiger: der Berechtigte muss nach der Publikation im Amtsblatt innert der Auflagefrist schriftlich die Zustellung des baurechtlichen Entscheids über das Vorhaben verlangen. Er kann diese Zustellung auch nachher noch verlangen, doch gilt für ihn die gleiche Rekursfrist wie für den Bausuchsteller. Erst wenn nun der erstinstanzliche Entscheid nicht angefochten wird, bedeutet dies einen endgültigen Abschluss von weiteren Verfahren.

Diese Lösung «spart» den Umweltorganisationen eine Instanz und räumt ihnen mehr Zeit ein. Ein Problem stellt sich erst dann ein, wenn eine Organisation auf Einwendungen verzichtet hat, das Vorhaben oder der Entscheid aber im Laufe des Rechtsmittelverfahrens geändert wird. Hier muss eine Lösung darin bestehen, dass dieser Entscheid wieder allen potentiellen Beschwerdeberechtigten eröffnet oder im Amtsblatt mit Rechtsmittelbelehrung publiziert wird. Die im Entwurf vorgeschlagene Lösung dürfte somit noch zu Diskussionen Anlass geben. Es ist zu hoffen, dass der soeben skizzierten Lösung der Vorzug gegeben wird. «Häufig sind diese beiden, die Natur und das Gesetz, in Widerspruch» (Platon). Widersprüche oder unzweckmässige Lösungen sollten aber keinen Eingang in ein revidiertes NHG finden. Dies wäre der Idee des Beschwerderechts abträglich. Niemand mehr stellt sie heute grundsätzlich in Frage.

## Le droit de recours des organisations de protection

# Réaliste et indispensable!

par Jean Gottesmann, Dr jur. et ing. forestier EPF, Einsiedeln (résumé)

Les atteintes continues et sans cesse croissantes à la nature, aux paysages et aux sites construits sont un fait indéniable. Quiconque est attaché au patrimoine naturel et architectural y est confronté et déplore son impuissance. De plus en plus, on prend conscience qu'il y a aussi là un danger pour la santé physique et morale. Les efforts pour contenir cette évolution sont devenus une aspiration de toute la communauté. C'est ce qui a conduit, il y a 25 ans, à introduire le droit de recours des organisations de protection de l'environnement.

Il s'agit des «associations d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du patrimoine ou à des tâches semblables par pur idéal», dit l'article 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du patrimoine (LPNP), entrée en vigueur en 1967. Le Vorort du commerce et de l'industrie s'y était opposé, voulant réserver le droit de recours aux deux seules commissions fédérales intéressées. Mais cette importante innovation a eu des effets positifs. Elle donne aux organisations la possibilité de se faire les avocats, en quelque sorte les défenseurs spirituels, de la nature et du patrimoine. Ce droit de recours est parfaitement démocratique, offrant à des citoyens la possibilité de contribuer à la défense de l'intérêt général. Sa seule existence exerce déjà une action préventive d'une certaine importance.

Dans un cas sérieux, le droit de recours des organisations assure la parité des moyens: les armes sont égales dans les conflits entre protecteurs des sites et intérêts les plus souvent privés, parfois publics et très souvent économiques. C'est d'autant plus nécessaire que les représentants du peuple se sentent souvent plus proches de leur milieu que du peuple lui-même et ne se soucient pas assez de l'intérêt général. Du côté de l'administration, il y a des domaines d'activité où l'on est plus autonome que véritablement préoccupé de cet intérêt général; de plus, l'administration est souvent juge et partie dans certains cas. Il est donc très opportun que les organisations de protection aient la possibilité d'attaquer des dispositions qui ne prennent pas assez en considération l'intérêt public. Dans certains milieux, on redoutait au début un large abus de cette possibilité de recours.

Mais ces craintes étaient infondées: les administrations n'ont nullement été submergées par des flots de recours, et le nombre des organisations nationales habilitées à recourir ne s'est pas multiplié. La forte proportion de recours couronnés de succès confirme d'ailleurs de façon impressionnante qu'en dépit des appels occasionnels de certains milieux aussi intéressés que retardataires, il ne saurait plus être question de renoncer à ce droit de recours. En date du 26 juin 1991, le Conseil fédéral a adressé aux Chambres un message à l'appui d'une révision de la LPNP. C'était attendu, la jurisprudence et de nouvelles dispositions constitutionnelles ayant précédé l'évolution de la loi. Il s'agit principalement d'introduire dans cette dernière la protection du patrimoine architectural et des marais, et certaines adaptations et précisions pour le droit de recours; il y a notamment insatisfaction quant à la façon de nombreuses autorités d'informer sur les procédures sujettes à recours, et quant à la question du moment où les organisations peuvent intervenir dans cette procédure. Ce qui est nouveau, c'est la suppression du droit de recours concernant le subventionnement d'un projet (qui est admissible) et l'obligation faites aux organisations de participer déjà activement à la procédure en première instance. Ce qui est moins compréhensible. Cela les obligerait à un énorme et coûteux travail de surveillance; et dès qu'une demande d'autorisation de construire, par exemple, serait publiée, il leur faudrait décider à bref délai de déposer un recours préventif, avant même que le service cantonal compétent se soit prononcé... Il y a à ce sujet, dans la procédure zuricoise, une solution bien meilleure et dont on pourrait s'inspirer. La proposition fédérale doit être sérieusement discutée, car il ne saurait être question de réviser la LPNP de manière à porter atteinte à un droit de recours que personne ne remet en question.

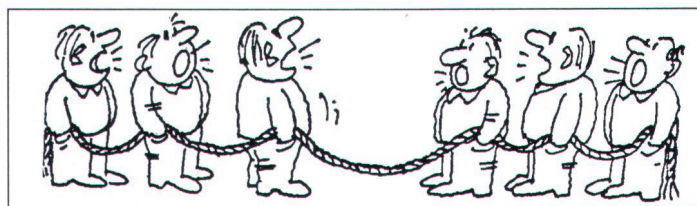


Illustration d'Ernst Hürlimann dans «Juristen lachen».