Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine
Herausgeber: Schweizer Heimatschutz
Band: 87 (1992)
Heft: 1

Artikel: Was meinen "Praktiker" zum Beschwerderecht? : "Ein zeitgemässes Mittel" = Que pensent les "praticiens" du droit de recours? : Un garde-fou indispensable

Autor: Störi, Fridolin / Kläusli, Bruno / Dörig, Hans Rudolf

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-175522

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Was meinen «Praktiker» zum Beschwerderecht?

«Ein zeitgemässes Mittel»

Wie denken Praktiker, die regelmässig mit dem Beschwerderecht im Bereiche des Natur- und Heimatschutzes konfrontiert werden, über dieses nunmehr seit über 20 Jahren eingespielte Instrument? Das wollten wir von verschiedenen Persönlichkeiten, die damit auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sowie in Verbänden zu tun haben, wissen. Leider haben aber nicht alle darauf geantwortet. Insbesondere seitens der Kantone war es unmöglich, dazu eine Stellungnahme zu erhalten. Bezeichnenderweise!...

Präventiv und korrektiv

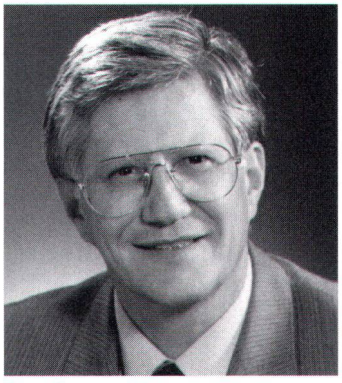
Auf die Frage, welche Erfahrungen sie mit dem Beschwerderecht gemacht hätten, meinten:

Dr. Fridolin Störi, Bausekretär der Stadt Winterthur
M. Fridolin Störi, secrétaire à la Direction des bâtiments de Winterthour.

Dr. Fridolin Störi, Bausekretär der Stadt Winterthur: Dem Verbandsbeschwerderecht kommen präventive und korrektive Funktionen zu. So sind Planer, Bauherren und Behörden gezwungen, bei der Planung und beim Entscheid über die Bewilligungsfähigkeit von Bauvorhaben die zur Beschwerde legitimierten Verbände und deren Anliegen ernst zu nehmen. Für den Fall, dass die zuständigen Behörden die Vorschriften über den Natur- und Heimatschutz nicht korrekt anwenden sollten, steht den beschwerdelegitimierten Verbänden das Recht zu, die Überprüfung der aus ihrer Sicht fehlerhaften Entscheide durch die Oberinstanzen zu erwirken. Aus meiner Sicht kommt der präventiven Funktion die weit grössere Bedeutung zu als den durchgezogenen Rechtsmittelverfahren. Es kann hier auf das Beispiel der Stadt Winterthur verwiesen werden. Alle zwei Monate treffen sich eine Delegation des Vorstandes der örtlichen Heimatschutzgesellschaft und die zuständigen Chefbeamten des Departements Bau und besprechen – bei offener Traktandenliste – alle im Bereich der Stadtgestaltung, der Stadtentwicklung und der Denkmalpflege anstehenden Probleme. Die Anliegen der Heimatschutzgesellschaft sind so den Behörden bei der Entscheidfindung bekannt.
Im Gegenzug können den Vertretern der Heimatschutzgesellschaft die in den einzelnen Fällen im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigenden weiteren öffentlichen und privaten Interessen dargelegt werden. Die Heimatschutzgesellschaft trifft nach einer solchen Diskussion den Entscheid, ob sie gegen einen Entscheid der örtlichen Baubehörde Rekurs erheben will oder nicht, verantwortungsbewusst und in Kenntnis aller Umstände. In diesem Rahmen haben wir mit dem Verbandsbeschwerderecht positive Erfahrungen gemacht.

Hans Rudolf Dörig, stellvertretender Direktor des Bundesamtes für Kultur: Seit neben der Denkmalpflege auch der Heimatschutz vom Bundesamt für Kultur vollzogen wird, hat unser Amt mehr Berührungsfläche mit dem Verbandsbeschwerderecht erhalten. Allerdings ist auch so die direkte Betroffenheit selten geblieben, indem das Bundesamt selbst kaum Aufgaben erfüllt, die mit Anliegen des Natur- und Heimatschutzes unmittelbar in Konflikt geraten könnten. Die Förderung der Denkmalpflege und des Heimatschutzes durch Bundesbeiträge dient im Gegenteil dazu, NHG-konforme Bauten oder Anlagen zu erwirken oder die entsprechenden Auflagen mitzutragen. Bei solchen Subventionierungsbemühungen bleibt dann in einigen wenigen Fällen nur noch kontrovers, ob die Bemühungen zur Wahrung der Anliegen von Natur-, Heimat- und Denkmalschutz quantitativ genügend weit gingen oder ob sie inhaltlich, also qualitativ richtig vorgenommen worden seien.

Dr. Bruno Kläusli, Rechtsberater des Schweizer Heimatschutzes: Als Wirkung des Beschwerderechts wurde festgestellt, dass besonders auf Gemeindeebene die Natur- und Heimatschutzangelegenheiten überhaupt oder ausführlicher gegenüber vorher gewürdigt wurden. Teilweise wurden neu Fachleute von den Behörden beigezogen. Mit der Zeit wurde nicht nur das von den Natur- und Heimatschutzorganisationen gesuchte Gespräch aufgenommen, sondern auch das argumentative Gespräch von der Behörde mit beschwerdeberechtigten Organisationen gesucht. Häufig wurden Stellungnahmen oder Fachberichte eingeholt. Dennoch wurden viele schutzwürdige Fälle in den Bereich des sogenannten Ermessens oder der Ermessensabwägung der Behörden «verschoben». Manche Behörden sind der Meinung, dass sie letztlich über das Fachgutachten (von Alibigutachten abgesehen, die gelegentlich auch vorkommen) entscheiden können, weil ihnen die Rekursinstanzen das rechtliche Ermessen grundsätzlich zugestehen. Dabei wird übersehen, dass das behördliche Ermessen ein rechtliches Ermessen ist, das, kurz gesagt, bei solchen Fällen nur bei Gleichwertigkeit von Gutachten und Gegengutachten zugebilligt werden kann.



Dr. Bruno Kläusli, Chef Rechtsdienst des Schweizer Heimatschutzes
M. Bruno Kläusli, chef du service juridique LSP.

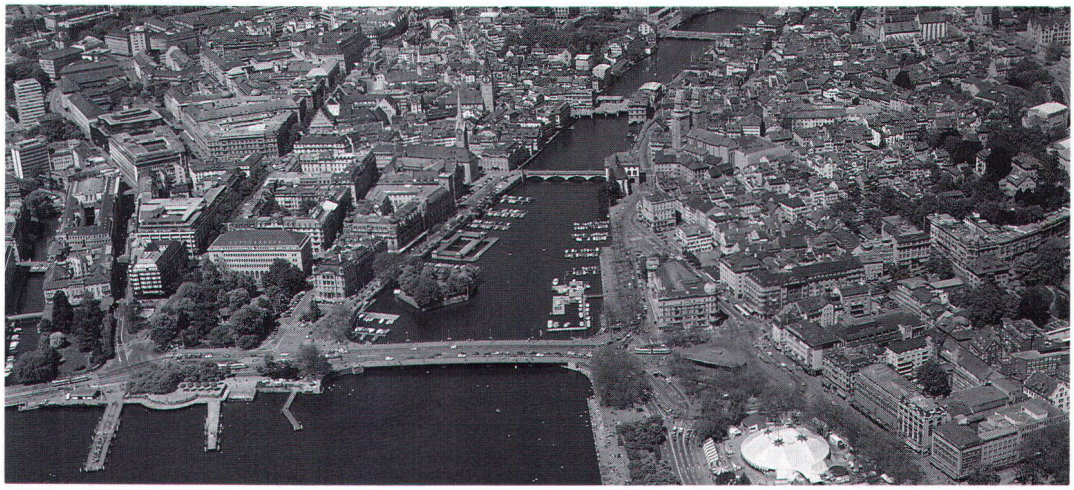
Gewisse Umtriebe

«Wie beurteilen Sie den Nutzen des Beschwerderechts, und wo sehen Sie allenfalls dessen Probleme?» lautete die zweite Frage. Auf sie wurde wie folgt geantwortet:

Dörig: Das Beschwerderecht der Verbände im Hintergrund ist nützlich, indem es dafür sorgt, dass die Anstrengungen für die NHG-Anliegen nicht erlahmen und mit genügender Seriosität vorgenommen werden. Dabei wird die positive Bilanz nicht dadurch gestört, dass es auch ganz wenige, und manchmal spektakuläre Fälle von Missbräuchen des Beschwerderechts gibt. Für die Ausübung und die flankierende Unterstützung der Denkmalpflege und des Heimatschutzes ist jedenfalls das Verbandsbeschwerderecht, gerade weil es meist gar nicht angewendet werden muss, ein wichtiges und zukunftsgerichtetes Instrument, auf das wir nicht verzichten möchten. Einzelne Nachteile haben sich in Form von Doppelspurigkeiten und unklaren Anwendungsvoraussetzungen gezeigt.

Kläusli: Durch das Beschwerderecht werden die Natur- und Heimatschutzbelange klar sensibilisiert. Der Argumentenkatalog wurde erweitert. Es werden entsprechende Checklisten geschaffen. Relativ häufig werden gutachterische Abklärungen durch die Behörden eingeholt. Doch wurde gelegentlich versucht, ganz bewusst eine Abklärung mit pseudojuristischen Kniffen zu umgehen, indem man z. B. eine Inventarisierung unterliess oder gar den Schutzperimeter zu ungunsten des Natur- und Heimatschutzobjektes verkleinerte oder die Herausgabe einer anfechtungsfähigen Verfügung absichtlich passiv oder aktiv widerrechtlich verweigerte, was wider Erwarten von Rekursinstanzen noch als zulässig deklariert wurde, obgleich es jeder Logik einschliesslich der Rechtslogik entbehrte; vgl. dazu u. a. das Verfahren beim widerrechtlichen Abbruch der Zürcher Stadtmauer 1990, welches erst vom Verwaltungsgerichtsentscheid als unzulässiges Vorgehen erklärt wurde (Zbl. 1991, Nr. 11). In solchen Fällen war der unmittelbare Sachnutzen gering. Für die Exponenten brachte es zusätzliche unliebsame persönliche Umtriebe.

Störi: Der wesentliche Nutzen des Verbandsbeschwerderechts liegt in dessen präventiver Funktion. Keine Behörde und kein Magistrat, weder ein Gemeinderat noch der Baudirektor oder der Regierungsrat, kann sich leichthin über begründete Anliegen der zur Beschwerde legitimierten Verbände hinwegsetzen. Dies würde allerdings in den meisten Fällen auch ohne Verbände nicht geschehen, lassen sich doch die zuständigen Behörden fachkundig beraten (eigene Fachstellen, kantonale und kommunale Fachkommissionen). Die Problematik des Verbandsbeschwerderechts liegt – wie die Problematik des in unserem Rechtssystem gut ausgebauten Rechtsschutzes überhaupt – in der langen Dauer und den damit verbundenen hohen Kosten von Rechtsmittelverfahren. Daneben besteht latent die Gefahr, dass Bauherren unter Hinweis auf das Verbandsbeschwerderecht sowie die Dauer und die Kosten von Rechtsmittelverfahren zu Projekten bzw. Projektänderungen «bewegt» werden, zu denen sie sich bei einer kürzeren Dauer der Rechtsmittelverfahren nicht unbedingt bereit finden würden.



Ohne Einspracherecht wäre in der Zürcher Limmat ein Grossparkhaus entstanden, das zusätzlichen Verkehr in die City gezogen hätte (Bild H&H/Prisma)
Sans le droit de recours, un énorme parc à voitures serait logé dans le lit de la Limmat, en plein centre de Zurich où il attirerait encore plus de circulation.

Klare Gutachten nötig

Und welche Folgerungen drängen sich aus dem Vorerwähnten für die Befragten auf?

Kläusli: Wie die Erfahrung zeigt, sind die Rekursinstanzen sehr geneigt, den Entscheid der politischen Behörden in einem hohen Ermessensspielraum gerne bestehen zu lassen, auch wenn sie fachlich unrichtig sind, was oft unbefriedigend wirkt. Es ist deshalb erforderlich, dass bei Rechtsfragen über Natur- und Heimatschutz einschliesslich Umweltschutz im gesamten mit integralen und analytischen Gutachten mit gesicherten Werten gearbeitet wird. Solche Gutachten müssen jedoch überschaubar und relativ kurz sein, damit sie für die Mitglieder der Behörden und für den Bürger mindestens lesbar und nachvollziehbar sind. Wenn die Behörden einschliesslich die Rekursinstanz von Gutachten abweichen, so haben sie dies mit einem Ergänzungs- oder Gegengutachten, welches der Kritik in einem zweiten Schriftenwechsel ausgesetzt sein muss, eingehend zu begründen. Auf diese Weise können formell und materiell Inkonsequenzen und Unrichtigkeiten, weitgehend ausgeschieden bzw. rechtlich gerügt werden. Denn es wird oft von den Behörden und Instanzen mit Behauptungen gearbeitet, was rechtlich wohl die Beschwerdeführer tun dürfen, nicht aber die Entscheidungsinstanzen.

Dörig: Die vorher erwähnten Probleme sollen soweit möglich bei der dem Parlament vorgelegten Revision des NHG beseitigt werden. Nach wie vor wird deshalb den «Anwälten» von Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege ein zeitgemässes Mittel zur Überprüfung ihrer Anliegen auf dem Weg der Verwaltungsrechtspflege offenstehen.

Störi: Trotz der zu Beginn vor allem bei Baubehörden und -verwaltungen herrschenden Skepsis hat sich das Verbandsbeschwerderecht, wie es im zürcherischen Planungs- und Baugesetz seit nunmehr sieben Jahren in Kraft steht, im grossen und ganzen bewährt. Wesentlich ist, dass von seiten der Verbände weiterhin verantwortungsbewusst vorgegangen wird und dass insbesondere Rekurs- und Beschwerdeverfahren nur in wesentlichen Fällen, in Kenntnis der Konsequenzen für alle Beteiligten, erhoben werden. Eine sorgfältige Prozessführung muss dabei eine Selbstverständlichkeit sein.

Que pensent les «praticiens» du droit de recours?

Un garde-fou indispensable

Que pensent les praticiens régulièrement confrontés au droit de recours dans le domaine de la protection de la nature et du patrimoine, introduit il y a maintenant plus de vingt ans? Nous désirions le savoir de diverses personnalités qui ont affaire à lui sur le plan fédéral, cantonal et communal, ainsi que des associations. Malheureusement, elles ne nous ont pas toutes répondu. Du côté des Cantons, en particulier, il a été impossible d'obtenir une prise de position. Significatif!...

Préventif et correctif

A la question «Quelles expériences avez-vous faites avec le droit de recours?» voici trois réponses:

M. Pierre Hunkeler, secrétaire de la Ligue vaudoise pour la protection de la nature: La législation vaudoise accorde un large droit de recours aux associations d'importance cantonale concernées par la protection de la nature et du paysage. La Ligue vaudoise pour la protection de la nature use régulièrement de ce droit. Elle agit en son nom et pour la LSPN puisque, en général, il s'agit de l'application de lois cantonales et fédérales. La plupart des affaires se règlent sur le plan cantonal, dans la majorité des cas par une solution qui donne totalement ou partiellement raison aux Ligues; preuve, s'il en est besoin, de l'utilité de leur droit de recours et de la retenue avec laquelle elles l'utilisent.

M. Fridolin Störi, secrétaire du Service des bâtiments de la Ville de Winterthour: Le droit de recours des associations a des fonctions préventives et correctives. C'est ainsi que planistes, maîtres d'ouvrages et autorités ont l'obligation, dans des cas de planifications et de décisions sur l'autorisation de construire, de prendre au sérieux les associations légitimées à recourir et leurs préoccupations. Au cas où les autorités compétentes n'appliqueraient pas correctement les prescriptions sur la protection de la nature et du patrimoine, les associations ont le droit d'obtenir le réexamen, à l'instance supérieure, des décisions qu'elles jugent contestables. – A mon avis, la fonction préventive a une beaucoup plus grande importance que le recours à une procédure juridique. On peut évoquer à cet égard l'exemple de la Ville de Winterthour: tous les deux mois, une rencontre a lieu entre des représentants du «Heimatschutz» local et les chefs de service compétents du Département des travaux publics; on y discute – sur la base d'un ordre du jour non limitatif – tous les problèmes concernant l'aménagement urbain et la protection des sites. Les préoccupations du «Heimatschutz» sont ainsi connues des autorités au moment où elles prennent leurs décisions; et en contrepartie, les représentants du «Heimatschutz» sont mis au courant de tous les cas où il faut mettre en balance d'autres intérêts publics et privés. Et c'est après la discussion que le

M. Hans R. Dörig, vice-directeur de l'Office fédéral de la culture.
Hans Rudolf Dörig, stellvertretender Direktor des Bundesamtes für Kultur

«Heimatschutz» décide s'il veut ou non recourir contre une décision de l'autorité locale, prenant alors ses responsabilités en toute connaissance de cause. C'est ainsi que nous avons fait des expériences positives avec le droit de recours des associations.

M. Hans Dörig, directeur suppléant de l'Office fédéral de la culture: Depuis qu'en plus des monuments historiques, la protection plus générale du patrimoine est aussi du ressort de l'Office fédéral de la culture, ce dernier a davantage affaire au droit de recours des associations. Certes, il est rarement concerné directement, car il ne remplit guère de tâches qui puissent entrer directement en conflit avec la protection de la nature et du patrimoine; en revanche, l'octroi de subventions fédérales en faveur des monuments historiques et du patrimoine est lié à l'obligation pour les constructions et installations d'être conformes à la loi fédérale (LPNP) et aux conditions qu'elle pose. Pour les demandes de subventions, il n'y a plus qu'à débattre, dans quelques rares cas, la question de savoir si les efforts pour satisfaire aux postulats de la protection de la nature, du patrimoine et des monuments historiques sont quantitativement suffisants, ou si les choses ont été réglées correctement sur le plan qualitatif.

Quelques problèmes

Deuxième question: «Comment jugez-vous l'usage fait du droit de recours et où voyez-vous que cela pose éventuellement des problèmes?»

M. Dörig: Le droit de recours est au fond utile en ce qu'il contribue à ce que les objectifs de la LPNP ne restent pas lettre morte et soient pris en considération avec suffisamment de sérieux. A cet égard, le bilan positif n'est pas altéré par le fait qu'il y a aussi, très rarement et parfois spectaculaires, des abus du droit de recours. Pour l'exercice en même temps que pour le soutien de la

protection de la nature, des monuments et du patrimoine, le droit de recours est en tout cas, justement parce qu'on n'est souvent pas obligé de l'utiliser, un instrument important et d'avenir auquel nous n'aimerions pas renoncer. Quelques inconvénients se sont présentés sous forme de «doublets» et de conditions d'application peu claires.

M. Hunkeler: Quand des questions de principe ne sont pas tranchées de façon constructive, la poursuite de la procédure auprès du Tribunal fédéral permet souvent d'obtenir des décisions favorables à la protection de la nature et de faciliter par la suite le travail des associations. Ainsi l'arrêt concernant le ruisseau du Parimbot a largement réglé le problème général de la mise en tuyau de cours d'eau; l'arrêt concernant le ski nautique sur le lac de Joux a amélioré la prise en compte des intérêts de la nature dans l'application de lois fédérales par le Canton. – L'entrée en fonction du Tribunal administratif, l'an dernier, a apporté un net progrès dans le traitement des recours au niveau cantonal. Indépendance, souci juridique, recherche du dialogue entre parties, visites des lieux, présence d'assesseurs compétents caractérisent ce tribunal et permettent une meilleure pesée des intérêts.

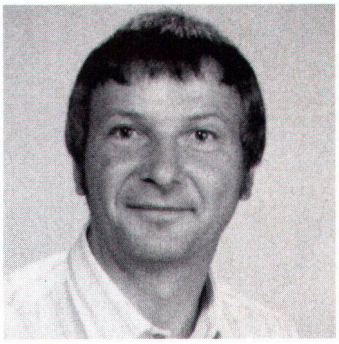
Sans le droit de recours, hauts-marais et biotopes – comme ici dans le Jura neuchâtelois – auraient souvent disparu.
Hochmoore und Biotope, wie hier im Neuenburger Jura, wären ohne Beschwerderecht oft verlorengegangen (Archivbild SHS)

M. Störi: La véritable utilité du droit de recours gît dans sa fonction préventive. Aucune autorité, aucun magistrat, aucun conseil de commune ni aucun directeur des constructions ou conseiller d'Etat ne peuvent aisément passer outre aux préoccupations fondées des associations légitimées à recourir. Cela ne pourrait d'ailleurs pas arriver non plus, dans la plupart des cas, même sans associations, car les autorités compétentes sont conseillées par des spécialistes (leurs propres experts, plus les commissions cantonales et communales). Le problème du droit de recours réside – comme ceux de la protection juridique dans notre droit très élaboré – dans la longue durée des procédures et dans les frais qu'elles entraînent. Outre cela, il y a le danger latent que des maîtres de l'ouvrage, du fait de ce droit de recours, de cette durée et de ces frais, ne soient incités à l'adoption (ou à la modification) de projets pour lesquels ils ne se seraient pas décidés sans conditions en cas de durée plus brève de la procédure.

Prévoir à temps

De ce qui précède, quelles conséquences faut-il tirer?

M. Störi: En dépit du scepticisme qui régnait au début, surtout parmi les autorités et les administrations, le droit de recours, tel qu'il est entré en vigueur il y a maintenant sept ans dans la loi zuricoise sur la planification et la construction, a dans l'ensemble fait ses preuves. Il est essentiel que, du côté



M. Pierre Hunkeler, secrétaire de la Ligue vaudoise pour la protection de la nature.
Pierre Hunkeler, Sekretär des Waadtländer Naturschutzbundes

des associations, l'on continue à rester conscient de ses responsabilités et qu'en particulier les procédures d'opposition ne soient déclenchées que dans des cas importants, en pleine connaissance des conséquences pour tous les intéressés. Il doit aller de soi qu'une procédure doit être menée avec grand soin.

M. Dörig: Les problèmes susmentionnés devraient être supprimés autant que possible par la révision de la LPNP proposée aux Chambres fédérales. Aussi reste ouvert aux «avocats» de la protection de la nature, du patrimoine et des monuments, après comme devant, un moyen moderne de prise en compte de leurs objectifs, par la voie du droit administratif.

M. Hunkeler: Au fil de la jurisprudence, auteurs de projets et autorités locales ou cantonales devraient mieux comprendre l'importance de tenir compte concrètement et très tôt des impératifs de la protection de la nature et du paysage. Mais le droit de recours des associations restera longtemps encore un garde-fou indispensable, notamment tant que la position de la Protection de la nature au sein de l'administration cantonale ne sera pas renforcée, que l'inventaire des valeurs naturelles sur le terrain restera trop souvent insuffisant, et que la volonté politique d'application de la législation protégeant l'environnement naturel restera aussi limitée.