

**Zeitschrift:** Heimatschutz = Patrimoine  
**Herausgeber:** Schweizer Heimatschutz  
**Band:** 95 (2000)  
**Heft:** 2

**Artikel:** Umweltorganisationen oft Sündenböcke für behördliche Vollzugsmängel  
**Autor:** Flückiger, Alexandre  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-175903>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 02.02.2025

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

Bundesstudie zum Verbandsbeschwerderecht zeigt:

# Umweltorganisationen oft Sündenböcke für behördliche Vollzugsmängel

von Dr. Alexandre Flückiger, Lehrbeauftragter an der Universität Genf, Lausanne

Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft hat durch die Universität Genf eine Evaluation des Verbandsbeschwerderechts erstellen lassen. An einer Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) wurden deren Ergebnisse kürzlich vorgestellt und diskutiert. Nachstehend veröffentlichen wir das dabei vom Co-Autor der Studie gehaltene und redaktionell leicht gekürzte Referat. Darin fasst dieser die wichtigsten Erkenntnisse des 300-seitigen Berichts zusammen.

Zu Beginn unserer Evaluation haben wir als erste Tätigkeit versucht, die statistischen Daten zu erheben. Die Zahlen der Beschwerden der Umweltorganisationen, die wir vom Bund und von den Kantonen sowie von den grossen Städten und den Umweltschutzorganisationen erhalten haben, waren so gering, dass wir uns die Frage stellen mussten: Was ist eigentlich das Problem?

## Zahlen sprechen für sich

Der überwiegende Anteil von Einsprachen und Beschwerden stammt von Privaten und nicht von Verbänden. Am Bundesgericht sind zum Beispiel die Umweltorganisationen zwischen 1996 und 1998 nur bei einer von hundert Verwaltungsgerichtsbeschwerden als Beschwerdeführer aufgetreten. Die Anteile der Verwaltungsbeschwerden sowie der Beschwerden bei den kantonalen Gerichten, bei welchen die Umweltorganisationen die Urheber waren, liegen in derselben Grössenord-

nung. Absolut betrachtet handelt es sich dabei immer um sehr kleine Zahlen. So hat zum Beispiel das Bundesgericht zwischen 1996 und 1998 etwas mehr als 13 Fälle pro Jahr beurteilt, während es in der gleichen Periode mit jährlich etwa 1000 Verwaltungsgerichtsbeschwerden befasst war.

Die zweite Tatsache, welche für sich selber spricht, ist die sehr hohe Erfolgsquote des Verbandsbeschwerderechts. Denn knapp zwei Drittel der vom Bundesgericht behandelten Verwaltungsgerichtsbeschwerden wurden zu Gunsten der Umweltschutzorganisationen entschieden. Die Erfolgsquote anderer Verwaltungsgerichtsbeschwerden liegt in dieser Zeitspanne bei rund 18 Prozent. Die Verbände haben damit vom Bundesgericht dreieinhalb Mal häufiger Recht erhalten als andere Beschwerdeführer. Bei den vom Bundesrat entschiedenen Verwaltungsbeschwerden erhielten die Umweltorganisationen zwar im Durchschnitt nur jedes dritte Mal Recht. Dies ist je-

doch ebenfalls dreieinhalb Mal häufiger als bei anderen Beschwerdeführern. Das bedeutet, dass die These eines allgemeinen Missbrauchs des Beschwerderechts der Umweltorganisationen unbegründet ist.

## Dialogfördernd und vorbeugend

Kommen wir daher wieder auf unsere erste Frage zurück: Wo liegt eigentlich das Problem, wenn die meisten Beschwerden von Privaten stammen? Um diese Frage zu klären, haben wir 11 Fallbeispiele geprüft und etwa 40 Gespräche mit betroffenen Investoren, kantonalen und kommunalen Verwaltungen sowie Umweltschutzorganisationen und Politikern geführt. Entgegen der berechtigten Vermutung, dass die Einräumung eines Rekursrechts zwangsläufig zu mehr Streit führen muss, haben die Interviews gezeigt, dass das Verbandsbeschwerderecht Verhandlungslösungen begünstigt und eine partnerschaftliche Entwicklung fördert. Dieses

Recht regt also zum Dialog, zur Verständigung, zum Konsens und zum Verhandeln an, und es ist in keiner Weise die Ursache der Überlastung unserer Gerichte (wie das von den Beschwerdegegnern immer wieder behauptet wird. Anmerkung der Redaktion). Mit andern Worten könnte man sagen, dass dieses Recht einem «esprit helvétique» entspricht, das – es ist heute noch so – Konsenslösungen gegenüber Konfrontation vorzieht. Wie kann man diese erstaunliche Schlussfolgerung erklären?

Unsere Studie hat gezeigt, dass die höhere Erfolgsquote der Beschwerden der Umweltschutzverbände ganz klar eine präventive Wirkung zeitigt. Anders ausgedrückt: allein auf Grund der drohenden Gefahr, in ein möglicherweise langes Gerichtsverfahren verwickelt zu werden – und dazu in ein Verfahren, in dem die Investoren statistisch gesehen weniger Chancen haben, gewinnen zu können – sind die Bauwilligen bestrebt, ihre Projekte von Anfang an umweltrechtlich zu konzipieren. Die Verbände müssen also von den Bauherren als gleichberechtigte Partner anerkannt werden. Was logischerweise die Investoren in ihrer Freiheit begrenzt, aber zu Gunsten der Umwelt. Unsere Studie hat zudem ergeben, dass das Beschwerde-

recht der Organisationen eine wirksamere Anwendung des Umweltrechts erlaubt. Es gestattet einen besseren Vollzug der geltenden Vorschriften. Das Beschwerderecht minimiert ferner die staatlichen Interventionen, da staatliche und hierarchisch organisierte Kontrollmechanismen durch eine partnerschaftliche und vernetzte Aufsicht ergänzt werden können. Das stimmt mit dem heute allgemeinen Trend zur Privatisierung überein. Zuletzt muss man deutlich sagen, dass das Verbandsbeschwerderecht mit weniger Kosten verbunden ist. Alternative Lösungen, wenn wir sie ebenso wirksam haben wollen, würden bestimmt höhere Kosten mit sich bringen. Man denke nur an eine staatliche Umweltschutzanwaltschaft oder an eine Subventionierung der meist freiwilligen Arbeit, die in den Umweltschutzorganisationen geleistet wird.

### Verfahrens-Probleme

Dennoch gibt es Schwierigkeiten, die hier nicht verschwiegen werden sollen. Es ist zuzugeben, dass die Investoren mit wirklichen Problemen konfrontiert sind, wenn sich die Verfahren ohne ersichtlichen Grund in die Länge ziehen. In diesem Fall hat unsere Studie gezeigt, dass die Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts nur ein tiefer liegendes Problem verlagern oder überdecken würde. So blieben beispielsweise die Frage der Überlastung der Gerichte oder diejenige der relativen Unbestimmtheit des Umweltrechts in gewissen Bereichen unbeantwortet. Das Beschwerderecht der Einzelnen bliebe weiterhin bestehen, weshalb sich die Verfahren von Fällen, in denen sie oder Behörden vor Gericht antreten können, keinesfalls beschleunigen.

Im Gegenteil, das politische Klima verhärtete sich und führte dazu, dass die Instrumente der direkten Demokratie vermehrt eingesetzt würden. Dies mit der Folge, dass das bestehende Gleichgewicht gefährdet wäre. Von daher kann man sich fragen, ob das Verbandsbeschwerderecht nicht als Sündenbock erhalten muss.

Das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen begünstigt die Anwendung des Umweltrechts. Aus einigen Kritiken geht hervor, dass nicht so sehr das Beschwerderecht als Verfahrensinstrument in Frage gestellt wird, sondern die materiellen Standards, welche dieses Recht zu verwirklichen anstrebt. Es wäre jedoch unhaltbar, eine als zu streng erachtete materielle Gesetzgebung zu schaffen und beizubehalten, gleichzeitig aber die Mittel zu ihrer wirksamen Durchsetzung

abzuschaffen. Es obliegt somit den politischen Behörden, die besagten Anforderungen zu überprüfen, sollten sie auf die Kritik eingehen. Denn es stünde einem Rechtsstaat schlecht an, Gesetze beizubehalten, die inhaltlich als zu streng betrachtet werden, die Mittel zu deren wirksamen Anwendung aber zu schwächen oder aufzuheben.

### Amtliche Beschwerdestelle einführen?

Das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen stellt ein Instrument dar, das eine sinnvolle Anwendung des Umweltrechts erlaubt. Seine ersatzlose Aufhebung kann deshalb nicht akzeptiert werden. Abzulehnen wären allerdings auch die Vorschläge, die darauf hinauslaufen, das Beschwerderecht rechtlich zwar nicht anzutasten, ihre Anwendung jedoch faktisch zu verun-

möglichen. So beispielsweise die Einführung von prohibitiven Verfahrenskosten zu Lasten der Umweltschutzorganisationen oder die Kausalhaftung für Verspätungen, die aus dem Beschwerderecht resultieren. Gleiches gälte, wenn das Beschwerderecht zwar nicht gänzlich aufgehoben, aber eingeschränkt würde. Alternative Lösungen erweisen sich somit als problematisch oder verursachten neue Probleme. Ins Auge gefasst werden könnte jedoch die Schaffung einer amtlichen Beschwerdestelle. Diese müsste drei Bedingungen erfüllen:

- erstens in der Lage sein, in allen Fällen Beschwerde zu erheben, in denen das Verbandsbeschwerderecht zurzeit Anwendung findet;
- verwaltungsunabhängig sein;
- über die für die Ausübung seiner Aufgaben erforderlichen materiellen Mittel verfügen.

Eine weitere Alternative bestünde in der Ausweitung der Beschwerdebefugnis der Bürger. Dabei ginge es darum, dieses Recht des Eigentümers oder Mieters auf den Benutzer, den Wanderer, den Wissenschaftler, den Fischer und weitere Personen auszudehnen.

### Gesetze besser beachten und verhandeln

Auf der Grundlage dieser Kenntnisse erlaube ich mir abschliessend einige Denkanstösse zu vermitteln mit dem Ziel, Wege zur demokratischen Diskussion zu öffnen:

1. muss man das Recht ab Beginn eines (Bau)Vorhabens stärker respektieren, was zahlreiche Beschwerdegründe aufheben würde. Denn es ist stadt-, land- und

## Konstruktive Skepsis

ti. Anlässlich der Winterthurer Tagung der VLP kamen selbstverständlich auch die Skeptiker der Verbandsbeschwerde zum Wort, allen voran alt Nationalrat Dr. Peter Baumberger (Winterthur), seinerzeit Kommissionspräsident bei der Neukonzipierung des Verbandsbeschwerderechts im NHG und USG. Er bewürwortete zwar dieses Instrument, hielt es aber in seiner heutigen Form für zu teuer, missbrauchs anfällig und einseitig rechtsverzerrend zu Gunsten umweltrechtlicher und zum Nachteil raumplanerischer Gesichtspunkte. Die Praxis zeige, dass die Organisationen bei rechtzeitigem Kontakt zu Lösungen sowohl im Interesse der Umwelt als auch der Projekte beitragen könnten, doch versuchten gewisse Verbände (gesprächsweise wurden besonders der WWF und VCS genannt) den gesetzlichen Spielraum nicht nur auszureizen, sondern über die gesetzlichen Grundlagen hinaus Massnahmen und Auflagen zu Lasten von Projekten zu erzwingen. An Verbesserungsmöglichkeiten schlug Baumberger unter anderem vor, Verhandlungsergebnisse rechtlich abzusichern, dem Rechtsmittelverfahren ein Einsprache-Erledigungsverfahren voranzustellen, bei Missbräuchen die Kostenfolgen den betreffenden Organisationen anzulasten (Tagungsteilnehmer regten stattdessen für solche Fälle den Beschwerderechtsentzug an), die Gleichrangigkeit von Querschnittsaufgaben festzuschreiben und die projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung zu überdenken.

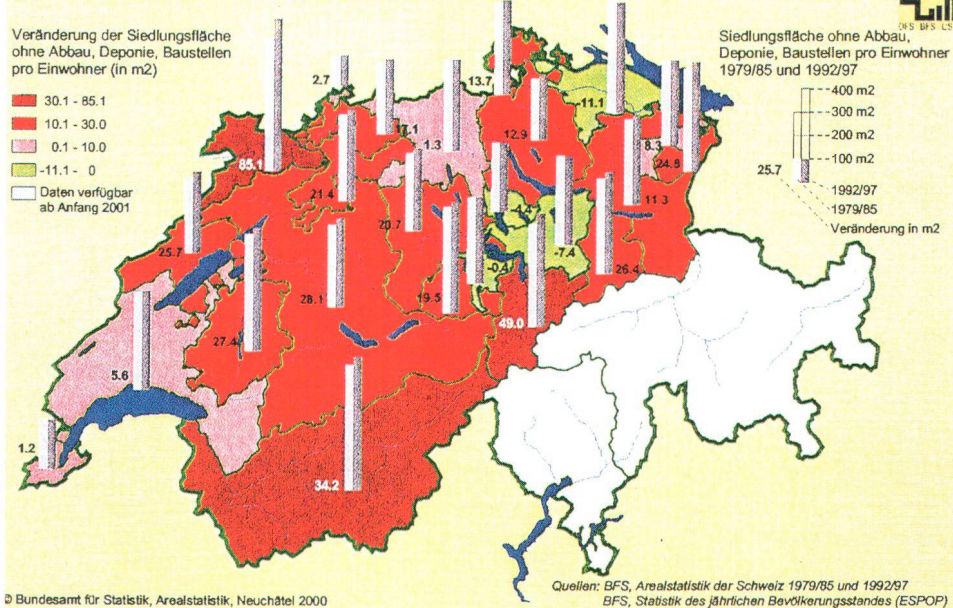
bergbekannt, dass es heute noch Vollzugsprobleme gibt.

2. muss das Verbandsbeschwerderecht zweifellos beibehalten werden, denn wie unsere Studie zeigt, erscheint dieses nicht als das eigentliche Problem; vielmehr müssen die Umweltorganisationen für verschiedenste Frustrationen herhalten, weil es schwierig ist, für eine raschere Justiz zu sorgen, es schlecht ankäme, wenn die Volksrechte angegriffen würden und es unmöglich ist, im Bereich des Umweltrechts eine absolute Voraussehbarkeit zu gewährleisten.

3. haben wir in unserer Studie gewisse Probleme aufgezeigt, die jedoch gelöst werden könnten, wenn man sich in einer Verhandlungscharta zusammenfände und eine Ombudsperson für deren Umsetzung verantwortlich zeichnete.

Aber wir haben noch andere Empfehlungen formuliert, so die Förderung der Transparenz, indem die offiziellen und von den Verbänden stammende Statistik ausgebaut würde, oder der Verzicht auf eine vorsorgliche Einsprache, wenn vorgängig eine Verhandlungslösung gefunden werden konnte. Denn das heutige Recht zwingt nämlich die Organisationen dazu, vorsorglich Einsprache zu erheben, wenn sie das Verfahren weiterziehen möchten, was aber bei den Investoren zur Folge hat, dass sich diese verraten fühlen. Dies ist problematisch und sollte vermieden werden.

K2 Entwicklung der Siedlungsfläche pro Einwohner 1979/85 - 1992/97



Jede Sekunde wird ein Quadratmeter Boden überbaut

# Siedlungsfläche wächst und wächst

brp./red. Der Flächenverbrauch für die Besiedlung steigt, die Zersiedelung der Landschaft schreitet voran und der Veränderungsdruck auf die Kulturlandschaft hält unvermittelt an. Dies geht aus den neusten Daten der Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik über den Bodennutzungswandel zwischen 1979/1985 und 1992/1997 in 24 Kantonen hervor. Demnach wuchs die Siedlungsfläche in den untersuchten Kantonen während der Untersuchungsperiode um 13 Prozent. Das bedeutet, dass – hochgerechnet auf die gesamte Landesfläche – pro Sekunde ein Quadratmeter für Siedlungsbedürfnisse beansprucht worden ist.

Seit Beginn der achtziger Jahre hat sich die Siedlungsfläche in der Schweiz – die noch ausstehenden Daten der Kantone Graubünden

und Tessin nicht mitgerechnet – um 294 Quadratkilometer ausgedehnt. Dies entspricht der Fläche des Kantons Schaffhausen oder

einem Quadratmeter pro Sekunde. Dieses Tempo hat sich seit den sechziger Jahren kaum verändert. Noch ausgeprägter war das Siedlungswachstum in Kantonen mit grösseren Agglomerationen. Spitzenreiter ist hier Genf. Hochgerechnet auf die Fläche der Schweiz beträgt die Ausdehnungsgeschwindigkeit dort drei Quadratmeter pro Sekunde. Auch in Mittelland-Kantonen wie Aargau oder Zürich wuchs die Siedlungsfläche deutlich stärker als im Schweizer Mittel. Im Wallis, in Uri und in Glarus ist das Flächenwachstum der Siedlungen dagegen auf Grund des hohen Anteils von nicht besiedelbarem Gebiet verhältnismässig kleiner.