

Richtigen Rechtsvollzug gewährleisten : was wollte der Gesetzgeber mit dem Beschwerderecht?

Autor(en): **Zweidler, Reinhard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **98 (2003)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-176029>

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.

Was wollte der Gesetzgeber mit dem Beschwerderecht?

Richtigen Rechtsvollzug gewährleisten

Reinhard Zweidler,
Rechtsdienst 3 des
Bundesamtes für Umwelt,
Wald und Landschaft, Bern

Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen hat seit dem ersten Vorentwurf des Umweltschutzgesetzes (USG) aus dem Jahr 1973 immer wieder Anlass für regelrechte Glaubenskriege zwischen Gegnern und Befürwortern gegeben. In den letzten Jahren ist die Auseinandersetzung um Erhalt, Abschaffung oder Begrenzung des Verbandsbeschwerderechts zu einem politischen Dauerthema geworden. Bei diesen Ausmachungen werden die Gründe, aus denen das Beschwerderecht der Umweltorganisationen eingeführt wurde, oftmals gänzlich ausgeklammert. Deshalb sei hier an die seinerzeitigen Überlegungen erinnert, die immer noch gültig sind.

Verbandsbeschwerderechte zur gerichtlichen Durchsetzung ideeller Interessen waren im Schweizerischen Recht bei Einführung des USG nichts Unbekanntes. Bereits 1890 hatte das Markenschutzgesetz eine Verbandsbeschwerde der Berufs- und Wirtschaftsorganisationen vorgesehen. Vorbild für die Regelung im USG waren die Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG), das den Natur- und Heimatschutzorganisationen ein Beschwerderecht einräumte und bezüglich derer ein breiter Konsens bestand, dass sie sich bewährt hatten.

Praxis leidet unter Vollzugsdefiziten

Das Verbandsbeschwerderecht dient bestimmungsgemäss der Sicherung einer richtigen Anwendung des materiellen Rechts. Oft leiden in der Praxis die Schutzbestimmungen unter einem Vollzugsdefizit, da im Konflikt zwischen Schutz und Nutzung unserer Ressourcen sich der Nutzungsaspekt vielfach als durchsetzungsfähiger erweist. In solchen Fällen sind die Behörden zu Interessenabwägungen verpflichtet, stehen dabei aber nicht selten unter erheblichem politischem oder wirtschaftlichem Druck. Auch können lokale Interessen dazu führen, dass übergeordnete Rechtsvorschriften von Bund und Kantonen nur unzureichend in einen Entscheid einfließen. Um den richtigen Rechtsvollzug gewährleisten zu können, müssen deshalb Behördenentscheide einer gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden können. In vielen Fällen stehen dafür die Rekursmöglichkeiten der betroffenen Nachbarn zur Verfügung, aber manchmal erfüllt niemand die Kriterien, die die Rechtsprechung für die Zulassung der Nachbarreurse entwickelt hat oder es mag sich niemand exponieren oder die teilweise erheblichen Kosten eines Prozesses tragen. In solchen Fällen kann nur mit der Zulassung von ideellen Verbandsbeschwerden sichergestellt werden, dass die Einhaltung der Schutzvorschriften auch kontrolliert werden

kann. Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen, denen das Verbandsbeschwerderecht zugesprochen worden ist, erhalten dadurch die Möglichkeit, effektiv als Anwälte von Umwelt, Natur und Heimat zu agieren.

Geltungsbereich des Beschwerderechts

Im Bereich des NHG steht gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen das Beschwerderecht zu, soweit gegen kantonale Verfügungen oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden letztinstanzlich die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Das Umweltschutzgesetz sieht vor, dass gesamtschweizerische Umweltschutzorganisationen Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht gegen Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen führen können, wenn für diese eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 9 USG erforderlich ist und die anwendbaren Verfahrensvorschriften die genannten Rechtsmittel vorsehen. Der Bundesrat bezeichnet die Organisationen, die zur Beschwerde befugt sind, in einer speziellen Verordnung (VBO). Damit eine Organisation die Beschwerdebefugnis nach VBO erhält, muss sie folgende Voraussetzungen erfüllen:

- es handelt sich um eine ideelle Vereinigung;
- die Organisation besteht seit mindestens 10 Jahren;
- es handelt sich um eine Organisation, die sich dem Umweltschutz, dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmet und diese Ziele nachweislich verfolgt;
- es handelt sich um eine gesamtschweizerische Organisation.

Aus behördlicher Sicht bewährt

Das BUWAL hat im Jahre 2000 durch das Zentrum für Gesetzesevaluation der Universität Genf (CETEL) eine Wirkungsanalyse des Verbandsbeschwerderechts vornehmen lassen. Dabei kamen die Experten zu einer ausserordentlich positiven Beurteilung des Verbandsbeschwerderechts. Es wurde festgestellt, dass entgegen dem Eindruck, der manchmal in der Öffentlichkeit entsteht, die Verbandsbeschwerden nur einen ausserordentlich kleinen Teil aller Beschwerden ausmachen, so beispielsweise beim Bundesgericht weniger als 1,4 %. Verbandsbeschwerden werden aber 3,5 mal häufiger gutgeheissen, als Beschwerden von Privaten oder Gemeinden. Dies zeigt, dass die Verbände ihr Recht zurückhaltend einsetzen, aber dort, wo sie es tun, einen erheblichen Beitrag zur richtigen Anwendung des Umweltrechts leisten. Das Verbandsbeschwerderecht erweist sich insgesamt als geeignetes, effizientes und kostengünstiges Instrument des Rechtsvollzugs. Gleichwertige Alternativen stehen nicht zur Verfügung. Die Experten hatten theoretisch denkbare Möglichkeiten wie etwa die Aufweichung des materiellen Umweltrechts, den materiellen und personellen Ausbau der erstinstanzlichen Entscheidbehörden oder die Schaffung einer staatlichen Umweltanwaltschaft geprüft und alle diese Ansätze als ungeeignet, kostspieliger oder aufwändiger verworfen. Aus behördlicher Sicht ist somit klar: Das Verbandsbeschwerderecht hat sich bewährt; es sollte weder abgeschafft noch eingeschränkt werden.

Empfehlungen zum Verhandeln

pd. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) hat Empfehlungen zum praktischen Umgang mit dem Verbandsbeschwerderecht erarbeitet und diese Anfang April in die Vernehmlassung geschickt. Modell für die aufgrund eines parlamentarischen Auftrags erarbeiteten Empfehlungen stand ein französischer Ehrenkodex über das Verhalten und Vorgehen bei Verhandlungen über ein Projekt («Charte de la Concertation» von 1996). Die neuen Richtlinien richten sich sowohl an Gesuchsteller von Projekten als auch an beschwerdeberechtigte Umweltorganisationen. Sie sind eine Richtschnur für korrektes und anständiges Verhandeln und enthalten 14 konkrete Empfehlungen samt Checklisten – zur Vorphase des Verhandelns, zum Verhandlungsprozess selber sowie zum Verhandlungsabschluss. Die wichtigsten Punkte sind:

- Alle betroffenen Verhandlungspartner (Gesuchsteller, zuständige Behörde, beschwerdeberechtigte Umweltverbände sowie Private) sollen frühzeitig einbezogen werden. Je komplexer ein Konflikt ist, desto eher sollte eine Lösung auf dem Verhandlungsweg geprüft werden.
- Die Verhandlungen müssen im Rahmen des geltenden Rechts stattfinden. Verhandlungslösungen dürfen zwingendem Recht also nicht widersprechen.
- Klar abgelehnt werden Pauschalzahlungen an Umweltschutzorganisationen und freiwillige, rechtlich nicht vorgeschriebene Umweltschutzmassnahmen als Gegenleistung für die Nichterhebung oder den Rückzug von Einsprachen oder Beschwerden. Solche Kompensationen sollen weder vom Bauherrn angeboten noch von den Umweltorganisationen gefordert werden.



Immer mehr erinnert die notorische Streitlust einiger SVP-Parlamentarier um das Beschwerderecht an das Gezänk der jungen Heissporne auf dem Wandbild von Albert Welti und Wilhelm Balmer im Ständeratssaal (Archivbild)

Les attaques notoires portées contre le droit de recours par quelques parlementaires UDC rappellent les querelles sans fin des jeunes têtes chaudes de la fresque d'Albert Welti et Wilhelm Balmer qui orne la salle du Conseil des Etats
(photo archives)

Quelle était la volonté du législateur qui a introduit le droit de recours?

Garantir l'application efficace des lois

Reinhard Zweidler, service juridique 3 de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne (résumé)

Depuis l'avant-projet de 1973 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), le droit de recours des associations environnementales n'a pas cessé d'alimenter une polémique entre ses adversaires et ses défenseurs. Ces dernières années, la controverse sur le maintien, l'abrogation ou la limitation du droit de recours des associations a occupé, à intervalles réguliers, les parlementaires. Au cours de ces délibérations, les raisons de l'introduction du droit de recours des associations ont bien souvent été passées sous silence. Voici donc un rappel des réflexions d'alors, réflexions qui ont d'ailleurs aujourd'hui toute leur pertinence.

Le droit de recours des associations existe depuis longtemps: en 1890, la loi sur la protection des marques accordait un droit de recours aux associations professionnelles. Beaucoup plus tard, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), puis la loi sur la protection de l'environnement (LPE) ont conféré aux associations environnementales le droit de «défendre» la nature et le paysage.

Faciliter l'application du droit

Le droit de recours des associations a été conçu pour faciliter l'exécution du droit de l'environnement. Souvent aux prises à de fortes pressions politiques ou économiques, les autorités ne procèdent pas toujours à une pesée équitable des intérêts en présence. Leurs décisions doivent donc être soumises à un système de contrôle. Le recours des voisins directement atteints par la décision attaquée existe certes, mais ne peut pas forcément être utilisé lorsqu'il s'agit de protéger des intérêts idéaux. Le droit de recours des associations environnementales comble cette lacune et confère

à celles-ci la fonction d'avocates de la nature et de l'environnement.

La LPN accorde aux organisations d'importance nationale à but non lucratif qui se vouent par pur idéal à la protection de la nature et du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables et qui existent au moins depuis 10 ans, le droit de recours pour la défense d'intérêts généraux en matière de protection de la nature et du paysage. La LPE confère ce droit aux organisations nationales dont le but est la protection de l'environnement, mais limite ce droit aux décisions relatives à des objets soumis à une étude d'impact. Par ailleurs, le Conseil fédéral désigne dans une ordonnance spéciale (ODO) les organisations qui ont la qualité pour agir.

Pour les autorités, le droit de recours a fait ses preuves

En 2000, le Centre d'Etude, de Technique et d'Evaluation Législatives (CETEL) de l'Université de Genève a procédé, sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), à une évaluation du droit de recours des associations de protection de l'environnement. Ces experts ont observé que les critiques exprimées contre ce droit sont généralement injustifiées. Dans la majorité des cas, les associations environnementales font un usage modéré de leur droit de recours. Elles sont à l'origine de moins d'1,4% de tous les recours de droit administratif. Or, le taux de succès de ces recours est largement supérieur à la moyenne. Ce taux de succès élevé a un effet préventif car pour éviter des oppositions, on tente de tenir compte le plus tôt possible des aspects environnementaux. Les alternatives entraîneraient des coûts supérieurs. En d'autres termes, le droit de recours a fait ses preuves: il ne faut ni l'abroger ni le limiter.

Ce graphique démontre la faculté de concertation constructive des associations environnementales. Pour des raisons de temps, moins de la moitié des cas peuvent se régler dans l'année en cours. Pour les organisations de défense de l'environnement, l'issue positive ou partiellement positive d'un recours signifie que les décisions et autorisations tiennent compte de leurs propositions.

Die Grafik belegt die Fähigkeit der Verbände zu konstruktiven Lösungen. Aus zeitlichen Gründen können weniger als die Hälfte der Fälle im selben Jahr erledigt werden. Positives oder teilweise positives Resultat bedeutet aus der Sicht der Umweltschutzorganisationen, dass ihre Vorschläge in den Verfügungen und Bewilligungen meist berücksichtigt wurden.

