

BUWAL-Studie zeigt Erfolgsquote und Verbesserungspotenziale

# Das Verbandsbeschwerderecht ist zurückhaltend, aber effektiv

*Das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen bildete im Laufe der letzten zehn Jahre in regelmässigen Abständen Gegenstand engagierter und kontroverser Diskussionen. Zur Versachlichung der Diskussion liess das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen durch unabhängige Fachleute überprüfen. Untersucht wurden im Rahmen dieser Studie die Rechtslage in der Schweiz und im Ausland im Sinne von Art. 44a des Umweltschutzgesetzes sowie die Wirksamkeit des Verbandsbeschwerderechts in der Praxis. Der folgende Beitrag ist eine Zusammenfassung der BUWAL-Studie.*

Nicht alle Personen sind berechtigt, sich vor den Verwaltungsinstanzen oder vor Gericht mittels einer Beschwerde gegen einen Projektentscheid zu wehren. Das heute geltende Recht gesteht diese

Möglichkeit grundsätzlich nur jenen zu, die durch einen Entscheid direkt betroffen sind und ein eigenes, schutzwürdiges Interesse nachweisen können. Zur Wahrnehmung allgemeiner Interessen gesteht das Natur- und Heimatschutzgesetz – und analog das Umweltschutzgesetz – das Beschwerderecht den gesamtschweizerischen Organisationen zu, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen und seit mindestens zehn Jahren bestehen.

## Hilfsmittel für den Gesetzesvollzug

Dieses Beschwerderecht verstärkt die Umsetzung des Umweltrechts. Die be-

**Inhaltliche Verantwortung:**

**Isabel Flynn**

**Koordinationsstelle für Umweltschutz**

**8090 Zürich**

**Telefon 01 / 259 24 18**

**Telefax 01 / 259 51 26**

**E-Mail: [isabel.flynn@bd.zh.ch](mailto:isabel.flynn@bd.zh.ch)**

UMWELTRECHT



Die Umweltschutzverbände agieren als Anwälte der Umwelt.

Quelle: Kanton Zürich

schwerdeberechtigten Organisationen können dabei als eine Art Vertreter jener Bevölkerungskreise gesehen werden, die zwar an der Erhaltung der natürlichen Umwelt interessiert, mangels unmittelbarer eigener Betroffenheit aber nicht zur Erhebung einer Beschwerde legitimiert sind. Gleichzeitig agieren die Umweltschutzorganisationen aber auch als Anwälte der Umwelt, die dadurch eine direkte Stimme in den Verfahren erhält. Das Verbandsbeschwerderecht verhilft den Umweltschutzorganisationen dazu, als ernst zu nehmende Vertreter des ideellen öffentlichen Interesses anerkannt zu werden.

### Die Kritik am Verbandsbeschwerderecht

Das Verbandsbeschwerderecht gerät immer wieder unter Beschuss. Die Kritik fokussiert sich auf drei Schwerpunkte:

- **Vorwurf der Verzögerung:**  
Es entstünden gravierende, nicht zu rechtfertigende Verteuerungen der Bauvorhaben.
- **Vorwurf der Einmischung:**  
Die Organisationen versuchten, anstelle der demokratisch gewählten Behörden oder anstelle des Volkes über die Projekte zu entscheiden.
- **Vorwurf des Missbrauch:**  
Zum Beispiel würde versucht, Umweltschutzmassnahmen zu erzwingen, für die keine gesetzliche Grundlage bestehe.

Die Ergebnisse der Studie belegen, dass diese Vorwürfe unberechtigt sind. Gleichzeitig wird hervorgehoben, dass Verbesserungen möglich wären (siehe unten).

### Hohe Erfolgsquote

Statistische Erhebungen bei den Gerichten und Verwaltungen zeigen, dass die Umweltschutzorganisationen vom Verbandsbeschwerderecht ausgesprochen zurückhaltend, selektiv und sparsam Gebrauch machen, im Vergleich zu den Einsprachen und Beschwerden der Privaten jedoch überdurchschnittlich oft Recht erhalten. Vor dem Bundesgericht sind die Umweltschutzorganisationen zwischen 1996 und 1998 nur in einer von hundert Verwaltungsgerichtsbeschwer-

den als Beschwerde führend aufgetreten. Sie haben dabei dreieinhalbmal häufiger Recht erhalten als andere Beschwerdeführer (knapp zwei Drittel gegenüber rund 18 Prozent). Bei den vom Bundesrat entschiedenen Verwaltungsbeschwerden erhielten sie ebenfalls dreieinhalbmal, bei den untersuchten Verwaltungsgerichtsverfahren rund eineinhalbmal häufiger Recht. Auch die Erfolgsquote von Einsprachen übertrifft den Durchschnitt.

Beschwerden der Umweltschutzorganisationen werden durch die Behörden oder Gerichte dann gut geheissen, wenn die zu beurteilenden Projekte aus Sicht des Umweltrechts Mängel aufweisen. Die hohe Erfolgsquote der Umweltschutzorganisationen zeigt, dass erst das Verbandsbeschwerderecht zu einer ausreichenden Berücksichtigung des Umweltrechts beziehungsweise zu einer umweltrechtlichen Verbesserung der Projekte führt. Es wird also in begründeten Fällen eingesetzt.

Die ersatzlose Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts würde den Gesetzesvollzug im Umweltrecht erheblich schwächen. Zu befürchten ist, dass sich das politische Klima verhärten würde und die auf Konsenslösungen ausgerichteten Beziehungen zwischen den Organisationen und den Bauwilligen gefährdet oder zerstört würden. Eine wesentliche Beschleunigung der Verfahren wäre nicht zu erwarten.

### Verbesserungspotenzial

Es liegen allerdings verschiedene prüfenswerte Ansätze vor, die Anwendung des Verbandsbeschwerderechts zu verbessern:

- Verkürzung der Verfahrensdauer ohne Eingriffe in die Qualität der Entscheidvorbereitung (ist inzwischen durch diverse Anpassungen des Verfahrensrechts auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene weitgehend realisiert)
- Schaffung einer Verhandlungscharta (Ehrenkodex) aller an Vergleichsverhandlungen Beteiligten
- Rechtliche Sicherung der Verhandlungsergebnisse, damit Organisationen nicht trotzdem vorsorglich Beschwerde ergreifen müssen

- Ersatz formeller Einspracheverfahren durch weniger aufwändige Einwendungsverfahren
- Umweltschutzorganisationen in Nutzungsplanungsverfahren generell zulassen
- Mehr Transparenz

*Die Kurzfassung der Studie «Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen» der Autoren Alexandre Flückiger, Charles-Albert Morand und Thierry Tanquerel kann bezogen werden beim:*

*BUWAL*

*Dokumentation*

*3003 Bern*

*Telefax 031 / 324 02 16*

*E-Mail: docu@buwal.dmin.ch oder*

*www.admin.ch/buwal/publikat/d/*

*unter Bestellnummer DIV-1903-D.*

*Die vollständige Fassung «Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement» ist als Nummer 314 der Schriftenreihe «Umwelt» zum Preis von CHF 25.– unter Bestellnummer FRU-314-F erhältlich.*

### Stand bei Bund und Kanton

An seiner Sitzung vom 22. Juni hat der Nationalrat das Verbandsbeschwerderecht seit 1998 zum dritten Mal geschützt, indem er einer parlamentarischen Initiative, welche dieses Instrument abschaffen wollte, klar keine Folge gegeben hat.

Im Kanton Zürich ist eine Einzelinitiative von Hans-Peter Züblin, Weiningen, zwecks Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts hängig. Der Regierungsrat hat, Bezug nehmend auf die Ablehnung auf Bundesebene, dem Kantonsrat beantragt, die Einzelinitiative nicht definitiv zu unterstützen. In Zusammenhang mit der Neuordnung des PBG (siehe Beitrag Seite 37) erscheint es dem Regierungsrat unzweckmässig, die Frage der Beschwerdelegitimation der Natur- und Heimatschutzverbände losgelöst von den übrigen Fragen des Verfahrensrechts zu behandeln.