

VERNEHMLASSUNG

Aufhebung kantonales Verbandsbeschwerderecht

St. Gallen, 30. Juni 2005. Gemeinsam mit anderen Umwelt, Natur- und Heimatschutzorganisationen sowie weiteren interessierten Kreisen wurde die Sektion des Verkehrsclubs der Schweiz VCS St.Gallen / Appenzell zur Einreichung einer Stellungnahme zum «Erläuternden Bericht zum Entwurf für einen V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege» eingeladen. Der VCS ist eine national tätige Organisation mit rund 136'000 Mitgliedern. Unsere kantonsübergreifende Sektion zählt gegen 8000 Mitglieder.

Grundsätzliche Überlegungen

Der VCS beschäftigt sich als national tätige Organisation mit Verkehrsfragen. Unser Leitbild hält dazu folgendes fest:

Der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) engagiert sich für ein sinnvolles Miteinander der verschiedenen Verkehrsarten: vernetzte Mobilität ja, unbegrenzte Mobilität nein! Er richtet sich dabei nach folgenden Grundsätzen:

- *Sparsame Verwendung von Energie*
- *Minimale Umweltbelastung*
- *Vermeidung von unnötigem Verkehr und unnötigen Transporten*
- *Optimale Sicherheit und Gesundheit für alle Verkehrsteilnehmenden*
- *Begünstigung von Verkehrsmitteln mit optimalem Wirkungsgrad*
- *Förderung verkehrsarmer Raumordnungs- und Siedlungsstrukturen*
- *Schutz von Natur und Kulturgütern gegen Beeinträchtigungen durch den Verkehr*

Der VCS verfolgt diese Ziele mit einer Vielzahl von Mitteln: Informations- und Beratungstätigkeit von Privaten, Firmen und Behörden, Lancierung und Mitbeteiligung an verkehrspolitischen Diskussionen und Abstimmungen. Und fallweise durch das Ergreifen von Rechtsmitteln gegen Strassenprojekte oder publikumsintensive Anlagen, sofern aus unserer Sicht einschlägige Bestimmungen des Umweltrechts und/oder der Raumplanung verletzt werden.

Die Debatte zur Verbandsbeschwerde im St. Galler Kantonsrat stand unter dem Eindruck der Diskussionen um das Zürcher Fussballstadion. Stark in der Kritik stand auch der St. Galler Heimatschutz, der

VCS Sektion St. Gallen/Appenzell

Verkehrs-Club der Schweiz, Marktgasse 14, 9004 St. Gallen
Tel. 071 222 26 32, Fax 071 222 26 62, PC 90-2587-9
www.vcs-sgap.ch, info@vcs-sgap.ch

sich durch seinen vielleicht unbequemen, aber absolut rechtskonformen Einsatz für den Erhalt von Baukultur bei einigen im Kantonsrat einsitzenden Gemeindevertretern speziell unbeliebt gemacht hat.

Stellungnahme

Im Detail möchten wir folgende Bemerkungen zum Erläuternden Bericht anbringen:

2.4.3 Zweck des Verbandsbeschwerderechts

Wir schliessen uns grundsätzlich allen aufgeführten Punkten der Vernehmlassung der Naturschutzorganisation Pro Natura an. Ergänzend dazu stellen wir fest, dass das Umweltrecht und die Regelungen in der Raumplanung sehr weit entwickelt sind und ein hohes Mass an Komplexität aufweisen. Gerade kleinere Gemeinden stossen dabei an die Grenzen ihrer Möglichkeiten und vermögen die Folgen einer Entscheidung gar nicht abzuschätzen. Dies trifft umso mehr für direktbetroffene und damit einspracheberechtignte Nachbarn zu, die zum Schutz ihrer privaten oder ideellen Interessen auf eine fachkundige Unterstützung angewiesen sind.

Weiter ist es für direktbetroffene Einzelpersonen nicht immer einfach, sich für ideelle Anliegen zu exponieren. Wer sich für die berechtigten Anliegen des Natur-, Umwelt- und Umweltschutzes sowie des Heimatschutzes engagiert, der muss gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten mit persönlichen Anfeindungen rechnen. In diesem Sinne dient das Verbandsbeschwerderecht auch als eigentliche «Rechtsschutzversicherung» für seine Mitglieder.

2.4.4 Hauptsächlicher Anwendungsbereich und Häufigkeit des kantonalen Verbandsbeschwerderechts

Wir schliessen uns grundsätzlich allen aufgeführten Punkten der Vernehmlassung der Naturschutzorganisation Pro Natura an. Unsere VCS-Sektion hat zwischen 1999 und 2004 nur 24 Einsprachen erhoben. In nur einem einzigen Fall wurde ein Projekt an den Kanton weitergezogen (Einkaufszentrum/Stadion St. Gallen). Dieser Fall wäre auch ohne kantonale Verbandsbeschwerde zustande gekommen.

Aber: Die vorgesehenen Änderungen beim Art. 45 hätten auf kommunaler Ebene durchaus auch für den VCS negative Auswirkungen. Unsere Möglichkeiten, im Sinne unseres Leitbilds für die Interessen unserer Mitglieder einzustehen, würde beschnitten. Im laufenden Jahr haben wir dank einer Einsprache auf Basis von Art. 45 eine durchgehende Fusswegverbindung zur nahen Haltestelle des öffentlichen Verkehrs in einen Gestaltungsplan in der Stadt St. Gallen einbringen und rechtlich verbindlich absichern können. Im Anschluss daran wurde die Einsprache zurückgezogen.

Im letzten Sommer konnte die Sicherheit von FussgängerInnen und Velo Fahrenden in einem ebenfalls in der Stadt St. Gallen geplanten neuen Quartier wiederum dank einer VCS-Einsprache verbessert werden: Dies durch die Ausdehnung einer Tempo30-Zone sowie durch Anpassungen in der Strassen-signalisation.

Die Natur- und Umweltorganisationen sowie der Heimatschutz erheben keine Einsprachen als Selbstzweck. Ihr Handeln orientiert sich nicht am (berechtigten) Renditestreben von Investoren oder an den Aussichten auf neue Arbeitsplätze. Das Kriterium der Verbände kann und darf einzig die Vertretung der Interessen des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes sein. Sowie im Fall des VCS die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmenden.

2.4.5 Rechtslage in Nachbarkantonen

Der Kanton Schaffhausen zählt zwar nicht zu unseren direkten Nachbarn. Trotzdem ist die Haltung des Regierungsrats dieses Ostschweizer Kantons aufschlussreich. Eine parlamentarische Anfrage erkundigt sich nach den Auswirkungen des Verbandsbeschwerderechts und nach Möglichkeiten, die Legitimation der Verbände auf kantonaler Ebene zu beschränken. In seiner Antwort vom 2. November führt der Schaffhauser Regierungsrat unter anderem folgendes aus:

Das Verbandsbeschwerderecht ist ein Instrument der Rechtspflege, mit dem überprüft werden kann, ob ein Projekt die materiellen gesetzlichen Vorschriften einhält. Dabei sind alle Akteure verpflichtet, sich an die Gesetze zu halten. Diese Pflicht trifft sowohl die Planer und Bauherrschaften als auch die Bewilligungsbehörden, die nötigenfalls Korrekturen des Baugesuchs verlangen müssen. Das Baubewilligungsverfahren bezweckt die Wahrung der Interessen der Nachbarn, welche eine Überprüfung der Baubewilligung im Rechtsmittelverfahren verlangen können. Der stummen Natur bzw. den Vertretern des Umwelt- und Heimatschutzes wurden die gleichen Verfahrensrechte eingeräumt. Verbandsbeschwerden sind wie erwähnt zahlenmässig marginal und ihre Erfolgsquote ist hoch. Sie bewirken daher mehrheitlich positive Effekte für Natur und Landschaft. Dies gilt umso mehr bei den Fällen, bei denen ein früher Einbezug der Verbände zu Projektverbesserungen führt. Diese Fälle erscheinen jedoch in keiner Statistik und werden medial auch nicht beachtet.

Die vollständige Stellungnahme der Schaffhauser Regierung findet sich in der Beilage.

2.4.6 Parlamentarische Vorstösse zum Verbandsbeschwerderecht auf Bundesebene

In einer Vernehmlassungsantwort zuhanden der Rechtskommission des Ständerats haben sich die Umweltverbände im Februar zu den meisten Vorschlägen zur Anpassung der UVP und des VBR positiv geäußert. Heute steht fest: Im nationalen Parlament steht nicht die Abschaffung, sondern nur eine Anpassung des Verbandsbeschwerderechts zur Diskussion. Die Gründe, die für eine Beibehaltung des nationalen Verbandsbeschwerderechts genannt werden, haben auch auf kantonaler Ebene ihre Gültigkeit.

2.4.7 Begründung für die Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts im kantonalen Recht

Wir schliessen uns grundsätzlich allen aufgeführten Punkten der Vernehmlassung der Naturschutzorganisation Pro Natura an. Wir erlauben uns weiter, erneut aus der Stellungnahme des Schaffhauser Regierungsrats zu zitieren:

Angesichts der insgesamt wenigen Fälle rät der Regierungsrat aus Gründen der Verhältnismässigkeit und aus Kosten-Nutzen-Überlegungen von einer Anpassung des kantonalen NHG ab. Eine NHG-Teilrevision würde auch nicht dazu führen, dass Baubewilligungen im Kanton Schaffhausen von Verbänden nicht mehr angefochten werden können. Sobald für eine Bewilligung Bundesrecht zur Anwendung kommt, ist die Legitimation der Verbände kraft Bundesrecht ohnehin gegeben. Auf eidgenössischer Ebene ist die Rechtskommission des Ständerates daran, Vorschläge zur Verwesentlichung des Verbandsbeschwerderechts auszuarbeiten. Falls allfällige Änderungen des Bundesrechts Handlungsbedarf auf kantonomer Ebene auslösen, wird sich der Regierungsrat damit befassen.

Zusammenfassend halten wir fest

- Der VCS St. Gallen / Appenzell wäre von einer Abschaffung des Kantonsanktgallischen Verbandsbeschwerderechts nur wenig betroffen. Dabei war unser Verband wohl eines der Hauptziele der eingereichten Motion.
- Die Abschaffung der kantonalen Verbandsbeschwerde schwächt den Heimat- und Landschaftsschutz aufgrund mangelnder kantonomer Regelungen in diesem Bereich und die lokal verankerten Naturschutzvereine empfindlich.
- Die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts höhlt auf indirektem Weg das Umweltrecht aus.

Die Mehrheit des Kantonsrats hat den Sack geschlagen, aber den Esel gemeint. Wir rufen die St. Galler Regierung zur Besonnenheit auf und empfehlen ihr, dem Kantonsrat von der Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts abzuraten.

Mit freundlichen Grüssen



Thomas Schwager
Geschäftsleiter

Beilage: Protokoll Regierungsrat Schaffhausen vom 2.11.04, Kleine Anfrage betreffend
«Auswirkungen von Verbandsbeschwerden in Sachen Bauvorhaben im Kanton Schaffhausen»

Protokoll vom 2. November 2004

Kleine Anfrage 27/2004

betreffend "Auswirkungen von Verbandsbeschwerden in Sachen Bauvorhaben im Kanton Schaffhausen"

In einer am 1. Juli 2004 eingegangenen Kleinen Anfrage erkundigt sich Kantonsrätin Susanne Günter nach der Beschwerdetätigkeit der Umweltverbände im Kanton Schaffhausen. Insbesondere will die Fragestellerin Auskunft über die Anzahl der ergriffenen Rechtsmittel, die Beschwerdegründe, die Dauer der Verfahren und die ökonomischen Auswirkungen für die Bauherrschaften. Weiter erkundigt sie sich nach einer möglichen Einschränkung der Legitimation der Verbände auf kantonaler Gesetzesstufe.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t:

1. Die Legitimation der gesamtschweizerischen Verbände richtet sich grundsätzlich nach Bundesrecht (Art. 12 Natur- und Heimatschutzgesetz [NHG, SR 451] und Art. 55 Umweltschutzgesetz [USG, SR 814.01]). In einer Verordnung hat der Bundesrat die beschwerdeberechtigten Organisationen aufgelistet (VBO, SR 814.076). Art. 6b des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Schaffhausen (SHR 451.100) formuliert die Legitimation etwas weiter gehend. Dieser erweiterten Legitimation kommt jedoch keine praktische Relevanz zu, da im Kanton Schaffhausen Rechtsmittel bis anhin nur von bereits bundesrechtlich legitimierten Verbänden ergriffen wurden.

Eine gewisse Relevanz hat dagegen ein weiterer Unterschied zwischen der Regelung des Bundes und des Kantons Schaffhausen. Im Bereich von Natur- und Heimatschutz beschränkt der Bund die Legitimation der Verbände auf die Anwendung von Bundesrecht bzw. auf die Erfüllung einer Bundesaufgabe. Letzteres ist z.B. die Bewilligung für Bauen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 RPG). Die Zonenplanung und das Erteilen einer Baubewilligung für zonenkonforme Bauten stellen dagegen keine Bundesaufgaben dar. Eine solche Einschränkung kennt das Schaffhauser Recht nicht. Deshalb sind die Verbände nach kantonalem Recht auch legitimiert, Planungsakte und „normale“ Baubewilligungen anzufechten – allerdings nur, wenn eine Verletzung der Belange des Natur- und Heimatschutzes geltend gemacht wird.

2. Die Zusammenstellung „Ausübung des Verbandsbeschwerderechts – Fälle im Kt. Schaffhausen“ gibt Auskunft über die Zahl der Fälle, die Anfechtungsobjekte, die Beschwerdegründe, die Art der Beendigung der Verfahren und deren Dauer. Es ist darauf hinzuweisen, dass nur Fälle erfasst werden konnten, mit denen sich kantonale Instanzen befasst haben. Aus verwaltungsökonomischen Gründen wurde der untersuchte Zeitraum von Ende 1985 bis 12. Oktober 2004 beschränkt. Aus der Zusammenstellung wird ersichtlich, dass einerseits Verbandsbeschwerden mit durchschnittlich ein bis zwei Fällen


pro Jahr rein zahlenmässig von untergeordneter Bedeutung sind und andererseits, dass die Erfolgsquote überdurchschnittlich hoch ist. Das heisst, dass sich die Verbände zwar selten, dann aber mehrheitlich erfolgreich in Verfahren einschalten. Diese Feststellung gilt nicht nur für den Kanton Schaffhausen, sondern für die ganze Schweiz.

3. Mehrkosten können entstehen, wenn bereits Vorinvestitionen getätigt wurden oder Kredite verzinst werden müssen. Dies gilt jedoch unabhängig davon, ob ein Rechtsmittel von einem Verband oder von Privaten ergriffen wurde. Zur Höhe allfälliger Mehrkosten kann der Regierungsrat keine Angaben machen. Es kommt auch vor, dass Projektverbesserungen zu weniger Kosten führen (z.B. kleiner dimensionierte Anlagen). Vor allem ist darauf hinzuweisen, dass die Vorgaben des materiellen (Umweltschutz-) Rechts das Bauen teuer machen können, insbesondere wenn bei grossen Vorhaben Ersatzmassnahmen umzusetzen sind.
4. Das Verbandsbeschwerderecht ist ein Instrument der Rechtspflege, mit dem überprüft werden kann, ob ein Projekt die materiellen gesetzlichen Vorschriften einhält. Dabei sind alle Akteure verpflichtet, sich an die Gesetze zu halten. Diese Pflicht trifft sowohl die Planer und Bauherrschaften als auch die Bewilligungsbehörden, die nötigenfalls Korrekturen des Baugesuchs verlangen müssen. Das Baubewilligungsverfahren bezweckt die Wahrung der Interessen der Nachbarn, welche eine Überprüfung der Baubewilligung im Rechtsmittelverfahren verlangen können. Der stummen Natur bzw. den Vertretern des Umwelt- und Heimatschutzes wurden die gleichen Verfahrensrechte eingeräumt. Verbandsbeschwerden sind wie erwähnt zahlenmässig marginal und ihre Erfolgsquote ist hoch. Sie bewirken daher mehrheitlich positive Effekte für Natur und Landschaft. Dies gilt umso mehr bei den Fällen, bei denen ein früher Einbezug der Verbände zu Projektverbesserungen führt. Diese Fälle erscheinen jedoch in keiner Statistik und werden medial auch nicht beachtet.

Angesichts der insgesamt wenigen Fälle rät der Regierungsrat aus Gründen der Verhältnismässigkeit und aus Kosten-Nutzen-Überlegungen von einer Anpassung des kantonalen NHG ab. Eine NHG-Teilrevision würde auch nicht dazu führen, dass Baubewilligungen im Kanton Schaffhausen von Verbänden nicht mehr angefochten werden können. Sobald für eine Bewilligung Bundesrecht zur Anwendung kommt, ist die Legitimation der Verbände kraft Bundesrecht ohnehin gegeben. Auf eidgenössischer Ebene ist die Rechtskommission des Ständerates daran, Vorschläge zur Verwesentlichung des Verbandsbeschwerderechts auszuarbeiten. Falls allfällige Änderungen des Bundesrechts Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene auslösen, wird sich der Regierungsrat damit befassen.

Schaffhausen, 2. November 2004

DER STAATSSCHREIBER:


Dr. Reto Dubach