Alain Griffel

«David gegen Goliath»: ein parlamentarisches Schattenboxen – oder doch mehr?

Man reibt sich die Augen: Der Gesetzgeber regelt ein Problem, das nicht existiert, weil das, was er einschränken will, ebenfalls nicht existiert, zumindest im Grundsatz nicht. So geschehen mit der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) vom 27. September 2024 (BBl 2024 2490). Was das Parlament einschränken wollte: das Verbandsbeschwerderecht gemäss NHG innerhalb der Bauzonen. Was grundsätzlich nicht existiert: ein Verbandsbeschwerderecht gemäss NHG innerhalb der Bauzonen. Denn das im NHG vorgesehene Verbandsbeschwerderecht kommt nur im Zusammenhang mit der *Erfüllung von Bundesaufgaben* zum Tragen, und auch dann nur, wenn diese einen Bezug zum Landschafts-, Ortsbild-, Arten- oder Biotopschutz aufweisen. Da es sich bei der Bewilligung einer Baute in einer Bauzone nicht um eine Bundesaufgabe handelt, kommt das NHG-Verbandsbeschwerderecht auf solche Bauvorhaben grundsätzlich nicht zur Anwendung. Gleichwohl sah sich das Parlament veranlasst, Wohnbauten innerhalb von Bauzonen mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m² vom Verbandsbeschwerderecht auszunehmen, unter Vorbehalt des Ortsbild-, Denkmal- und Biotopschutzes (Art. 12 Abs. 1bis revNHG).

Die Gesetzesrevision geht auf eine *parlamentarische Initiative* mit dem Titel «Kein ‹David gegen Goliath› beim Verbandsbeschwerderecht» zurück, welche verlangte, «das Verbandsbeschwerderecht gemäss Artikel 12 ff. NHG – im Sinne der Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes […] – bei kleineren Einzelprojekten innerhalb der Bauzone einzuschränken» (Geschäfts-Nr. 19.409). Der suggestive Titel «David gegen Goliath» wurde vom Initianten in der parlamentarischen Beratung dramaturgisch noch gesteigert: Die Gesetzesanpassung sei «nichts anderes als ein sachgerechter Schnitt, um den einfachen Menschen in diesem Land ein Problem vom Hals zu schaffen.» Denn «wir helfen und schaffen für Menschen, die einmal im Leben ein Heim bauen, hier eine einfachere Möglichkeit. Und wir verhindern, dass grosse, finanzkräftige Verbände auf einfache, arme Leute losgehen» (Votum Bregy, AB 2024 N 765). Was der Jurist seinen Ratskolleginnen und -kollegen nicht sagte: dass das Verbandsbeschwerderecht schon bisher auf 99 Prozent aller Heime, die von einfachen, armen Leuten gebaut werden, nicht anwendbar war. Bundesrat Rösti nahm, bezogen auf die umstrittene Schwelle von 400 m², Mass an einem «anständigen Einfamilienhaus mit einer Einliegerwohnung» (AB 2024 S 655, 656), sagte jedoch ebenfalls nicht, dass die allermeisten Einfamilienhäuser gar nie vom Verbandsbeschwerderecht erfasst wurden. Manch ein Ratsmitglied mag Beschwerden kantonaler Heimatschutzorganisationen im

Denkmalschutzbereich gestützt auf kantonales Recht vor Augen gehabt haben; diese werden von der Revision aber nicht erfasst.

Durch die gesamten Beratungen zog sich das bereits in der parlamentarischen Initiative angelegte Narrativ, dass eine *Asymmetrie* bestehe zwischen dem Verbandsbeschwerderecht gemäss USG, welches auf UVP-pflichtige und damit grössere Vorhaben beschränkt sei, und dem Verbandsbeschwerderecht gemäss NHG, welches unbeschränkt sei und deshalb in vergleichbarer Weise eingeschränkt werden müsse. Das Beschwerderecht gemäss NHG ist jedoch ebenfalls eingeschränkt, nur anders, nämlich auf die Erfüllung von Bundesaufgaben. Genau aus diesem Grund ist es auf Bauvorhaben innerhalb der Bauzonen grundsätzlich nicht anwendbar, weil deren Bewilligung eine kantonale Aufgabe ist.

Zur Anwendung kommt das NHG-Verbandsbeschwerderecht innerhalb der Bauzonen im Wesentlichen in zwei besonderen Konstellationen, die einen Bezug zum Landschaftsschutz aufweisen: bei der Erstellung von *Zweitwohnungen* (BGE 139 II 271 E. 11) und bei *Bauvorhaben auf potenziellen Rückzonungsflächen* im Sinn von Art. 15 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG). Dieser verpflichtet die Kantone und Gemeinden, überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern, was durch neue Bauvorhaben in den Reduktionsgebieten vereitelt werden kann. Beide Problemkreise wurden erkannt und führten zu entsprechenden Minderheitsanträgen. Der Initiant konterte diese geschickt: «Ja, warum sollte man einen spezifischen Bereich jetzt hier herausnehmen, wenn man eine klare, saubere Regelung hat, dass man nämlich bei Bauten unter 400 Quadratmetern Geschossfläche das Verbandsbeschwerderecht streicht, analog zur Umweltverträglichkeitsprüfung im Umweltschutzgesetz?» (Votum Bregy, AB 2024 N 765). Was er nicht sagte: dass es ja nur gerade diese beiden Bereiche sind, die von der neuen Einschränkung überhaupt erfasst werden. Die Sache war damit jedenfalls erledigt.

Ein Sturm im Wasserglas also? Ein parlamentarisches Schattenboxen? Wohl doch nicht. Zum einen handelt es sich bei den beiden nun eingeschränkten Bereichen – Erstellung von Zweitwohnungen und Bauten auf potenziellen Rückzonungsflächen – genau um solche, bei denen es gewiss angebracht wäre, dass die Gerichte genauer hinsehen können. Zum andern und vor allem: Die Übung «David gegen Goliath» dürfte auch eine Lockerungsübung gewesen sein, um das Parlament an Einschränkungen des Verbandsbeschwerderechts zu gewöhnen – seit der Ablehnung der Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» im Jahr 2008 ein Tabu. So liess sich der Präsident der ständerätlichen UREK bereits am Tag nach der Volksabstimmung vom 9. Juni 2024 über den sog. Mantelerlass («Stromgesetz») wie folgt zitieren: «Beat Rieder wurde am Abstimmungssonntag konkret. Entweder würden die vom Volk gutgeheissenen Wasserkraftprojekte nun gebaut, oder das Gesetz bleibe toter Buchstabe. ‹Dann müssten wir über härtere Massnahmen zur Umsetzung des Gesetzes nachdenken›, so der Mitte-Ständerat» (NZZ vom 10. Juni 2024, S. 9).

Die UREK-S mochte jedoch nicht abwarten, ob die vom Volk gutgeheissenen Wasserkraftprojekte gebaut werden, sondern schritt gleich zur Tat. Sie reicherte den in der parlamentarischen Beratung befindlichen *«Beschleunigungserlass»* (Änderung des Energiegesetzes [EnG] und weiterer Erlasse, Geschäfts-Nr. 23.051) am 10. Oktober 2024 mit Einschränkungen des Verbandsbeschwerderechts an. So soll dieses für die 16 im Stromversorgungsgesetz (StromVG) genannten Wasserkraftanlagen tel quel ausgeschlossen werden (Art. 9*a* Abs. 3bis E-StromVG). Ein

solcher Ausschluss für konkrete Anlagen wäre rechtlich jedoch völlig singulär. Ja mehr noch: Art. 33*d* E-StromVG sieht vor, dass der Ausschluss des Beschwerderechts auch auf Verfahren anwendbar sein soll, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesrevision hängig sind. Den beschwerdeführenden Organisationen soll also in hängigen Verfahren die Beschwerdelegitimation entzogen werden! Eine derart brachiale Übergangsregelung, die von allgemein anerkannten Grundsätzen abweicht (vgl. BGE 137 II 409 E. 7.4.5), wäre in der schweizerischen Rechtsordnung wohl einmalig. Des Weiteren sah bereits der bundesrätliche Entwurf vor, die Beschwerdelegitimation auch beim oberen kantonalen Gericht – welches in den Anwendungsfällen von Art. 14*c* Abs. 1 E-EnG die einzige kantonale Rechtsmittelinstanz sein soll – auf den Kreis jener zu beschränken, die nach Art. 89 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) zur Beschwerde legitimiert sind (Art. 14*c* Abs. 3 E-EnG). Damit würden nach kantonalem Recht legitimierte Organisationen, also ein allfälliges kantonales Verbandsbeschwerderecht, bundesrechtlich im kantonalen Verfahren ausgeschlossen. Dies stellt einen massiven – und eindeutig verfassungswidrigen – Eingriff in die kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie dar und wäre im schweizerischen Verfahrensrecht denn auch beispiellos. Der Ständerat stimmte diesen Anträgen in der Wintersession 2024 jedoch allesamt zu.

Unnötig zu sagen, dass die UREK-S auch die 2023 eingereichte *Standesinitiative des Kantons St. Gallen* mit dem Titel «Verbandsbeschwerderecht bei Energieprojekten anpassen» (Geschäfts-Nr. 23.318) unterstützt, welche Verfahrensrecht (Beschwerdelegitimation der Verbände) und materielles Recht (Interessengewichtung) in elementarer Weise durcheinanderbringt («Der Kantonsrat lädt die Bundesversammlung ein, das Verbandsbeschwerderecht bei Projekten zur Produktion von erneuerbaren Energien […] und zum Ausbau des Verteilnetzes so anzupassen, dass die sichere Energieversorgung in der lnteressensabwägung eine bedeutend höhere Gewichtung im Sinne des nationalen Interesses erhält»). Der Zweck heiligt offenbar jedes Mittel.

Man sieht: Wenn die Dämme einmal brechen, kommt die Flut.