

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Kommission für Umwelt, Raumplanung und  
Energie

CH-3003 Bern

Per Mail an: [recht@bafu.admin.ch](mailto:recht@bafu.admin.ch)

Liestal, 27. Juni 2023  
BUD

## **19.409 n Pa. Iv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht**

Sehr geehrter Herr Bourgeois

Mit Schreiben vom 11. April 2023 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend 19.409 n Pa. Lv. Bregy. Kein «David gegen Goliath» beim Verbandsbeschwerderecht Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns dafür und lassen Ihnen folgende Rückmeldung zukommen.

Die Vorlage sieht in Artikel 12 Absatz 1 bis NHG vor, dass das Verbandsbeschwerderecht nach Artikel 12 ff. NHG gegen Wohnbauten mit einer Geschossfläche von weniger als 400 m<sup>2</sup> innerhalb der Bauzone grundsätzlich nicht mehr bestehen soll. In Fällen, in denen solche Vorhaben in besonders sensiblen Gebieten geplant sind, soll das Beschwerderecht jedoch nicht aufgehoben werden. Konkret geht es dabei um Vorhaben in geschützten Ortskernen, in unmittelbarer Nähe von geschichtlichen Stätten oder von Kulturdenkmälern. Ebenso bei Vorhaben, die innerhalb von nationalen, regionalen oder lokalen Biotopen bzw. innerhalb von Gewässerräumen geplant sind.

### Erwägungen

Die Schweiz hat das Verbandsbeschwerderecht (VBR) 1966 eingeführt. In einer Volksabstimmung wurde es am 30. November 2008 mit 66 Prozent der Stimmen deutlich bestätigt. Aus Sicht des Regierungsrats erfolgt der Einsatz des Verbandsbeschwerderechtes verantwortungsvoll, werden die Beschwerden doch überwiegend teilweise oder ganz gutgeheissen. Die von den Bundesbehörden erhobene Statistik zeigt, dass mit durchschnittlich 68 Fällen pro Jahr (5-Jahres-Schnitt) die Zahl von Beschwerdefällen gering ist. Dies bedeutet, dass die beschwerdeberechtigten Organisationen ihr Recht im Grundsatz umsichtig wahrnehmen, um mittels Beschwerde Verstösse gegen geltendes Recht zu verhindern.

Umweltorganisationen wird auf Bundesebene ein besonderes Beschwerderecht eingeräumt. Rechtliche Grundlagen hierfür finden sich im Natur- und Heimatschutzgesetz NHG, im Umweltschutzgesetz USG und im Fuss- und Wanderweggesetz FWG. Mit der Verbandsbeschwerde können jedoch nicht alle Anordnungen von Behörden angefochten werden: Bei Beschwerden gestützt auf Artikel 12 NHG muss die behördliche Anordnung «in Erfüllung einer Bundesaufgabe» ergehen

und in einem hinreichenden Zusammenhang mit dem Natur- und Heimatschutzrecht stehen. Im Bereich des Umweltschutzgesetzes USG darf das Beschwerderecht nur geltend gemacht werden, soweit die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen betroffen sind, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung UVP unterliegen (Art. 55 USG). Eine solche Prüfung ist nötig, wenn ein Projekt die Umwelt erheblich belasten kann.

Im Bereich des NHG ist das Verbandsbeschwerderecht wie erwähnt zulässig gegen Verfügungen, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sind und bei denen ein Bezug zum Natur- und Heimatschutz besteht. Die Kantone erfüllen vor allem dann Bundesaufgaben, wenn sie Bewilligungen nach Bundesumweltrecht erlassen. Das NHG zählt in Artikel 2 exemplarisch verschiedene Bundesaufgaben auf, zum Beispiel die Planung und Errichtung von Werken und Anlagen wie Nationalstrassen und Bahnanlagen oder die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen. Eine Bundesaufgabe kann aber auch dann vorliegen, wenn eine kantonale Behörde eine Verfügung erlässt und es sich dabei um umfassende, direkt anwendbare Vorschriften des Bundesrechts handelt. In diesem Sinne hat das Bundesgericht auch andere raumwirksame Tätigkeiten zu Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG erklärt, zum Beispiel die Erstellung von Zivilschutzbauten und Mobilfunkanlagen. Auch Ausnahmegewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone und Bewilligungen für Zweitwohnungen betreffen eine Bundesaufgabe. Sie erfolgen ebenfalls gestützt auf umfassend geregeltes, direkt anwendbares Bundesrecht. Keine Bundesaufgabe nach Artikel 2 NHG liegt in Bereichen vor, für welche die Kantone zuständig sind und in denen das Bundesrecht nur Rahmenbestimmungen enthält. Dies ist grundsätzlich bei der Raumplanung der Fall (Art. 75 BV). So hat das Bundesgericht stets betont, der Erlass von Nutzungsplänen sei eine kantonale beziehungsweise kommunale Aufgabe und Umweltverbände seien daher nicht beschwerdeberechtigt. Bezüglich der Nutzungspläne gibt es gemäss der bisherigen Bundesrechtsprechung jedoch zwei Ausnahmen, wenn Nutzungs- und insbesondere Sondernutzungspläne wesentliche bundesrechtliche Fragen des Natur- und Heimatschutzes oder des Umweltschutzes derart detailliert regeln, dass sie einer Verfügung nahekommen; wenn es sich um isolierte, ausserhalb des eigentlichen Siedlungsgebietes liegende Kleinbauzonen handelt. 2016 hat das Bundesgericht zudem entschieden, dass die Bauzonendimensionierungsregeln und die Einzonungsvoraussetzungen von Artikel 15 RPG in der Fassung vom 15. Juni 2012 (in Kraft getreten am 1. Mai 2014) wie die Bestimmungen der Artikel 24 ff. RPG direkt anwendbares Bundesrecht darstellen (BGE 142 II 509). Folgerichtig dürfte die Verbandsbeschwerde damit auch zur Durchsetzung der in Artikel 15 Absatz 2 RPG vorgeschriebenen Pflicht zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen zugelassen sein.

Gegen einzelne Baubewilligungen kann also nur in Ausnahmefällen Verbandsbeschwerde erhoben werden. Nämlich wenn einer der beschriebenen Fälle zutrifft. Entsprechend gibt es gesamtschweizerisch nur wenige Verbandsbeschwerden, die unter die neuen Bestimmungen fallen würden. In der Regel geht es dabei um die Durchsetzung raumplanerischer Gebote wie die Zweitwohnungsregelung oder die Reduktion übergrosser Bauzonen, welche im öffentlichen Interesse sind.

Eine Analyse der Kantons- bzw. Bundesgerichtsurteile auf Kantonsebene, in welche die relevanten Dienststellen des Kantons Basel-Landschaft seit 1984 involviert waren, zeigt, dass kein einziger Fall vorliegt, welcher von der mit der Parlamentarischen Initiative beabsichtigten Gesetzesanpassung erfasst würde. Der Relevanz der Regelung ist deshalb im Kanton Basel-Landschaft nicht gegeben.

Eine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts auf Bundesebene würde überdies zu einer grossen Diskrepanz zwischen den bundesrechtlichen und den kantonalen Regelungen führen. Die

basellandschaftlichen Regelungen verlangen nur, dass die kantonalen Organisationen in den jeweiligen Belangen seit mindestens fünf Jahren als juristische Person bestehen (Art. 32 des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz, SGS 790 bzw. Art. 25 des Gesetzes über den Denkmal- und Heimatschutz, SGS 791). Mit der Gesetzesanpassung müsste zur Klärung der Beschwerdelegitimation jeweils geprüft werden, ob ein Projekt ausschliesslich kantonale oder auch bundesrechtliche Rechtsverhältnisse regelt. Dass diese Frage nicht immer leicht zu beantworten ist, zeigt ein Blick in die umfangreiche Rechtsprechung und Literatur (stellvertretend dafür: Peter M. Keller, in: Peter M. Keller/ Jean-Baptiste Zufferey/ Karl-Ludwig Fahrländer, Kommentar NHG, 2018, Art. 12, Rz. 4).

Gegen eine Anpassung der Beschwerdelegitimation auf Bundesebene spricht deshalb aus Sicht des Kantons Basel-Landschaft nebst der fehlenden Relevanz auch die fehlende Praxistauglichkeit und die Gefahr von Rechtsunsicherheit.

Vor diesem Hintergrund lehnt der Regierungsrat die vorgeschlagene Anpassung von Artikel 12 Absatz 1bis NHG ab.

Freundliche Grüsse

Kathrin Schweizer  
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich  
Landschreiberin