

Sitzung vom 2. Oktober 1991

3434. Anfrage

Kantonsrat Hans-Jacob Heitz, Winterthur, hat am 8. Juli 1991 folgende Anfrage eingereicht:

In Einsprache-, Rekurs- und Beschwerdeverfahren stellt sich oft die Frage nach der entsprechenden Aktivlegitimation von Verbänden; diese ist nur in einigen Spezialgesetzen ausdrücklich geregelt.

Es besteht im Alltag der Rechtsanwendung nicht nur bei Verbänden, welche im Rahmen ihrer Zweckbestimmung Mitgliederinteressen wahrzunehmen haben, sondern auch bei Behörden und Rechtsmittelinstanzen diesbezüglich eine gewisse Rechtsunsicherheit. Der Regierungsrat dürfte als Rechtsmittelinstanz mit dieser Frage regelmässig konfrontiert sein.

Wir fragen den Regierungsrat an:

1. Welches sind die Kriterien für die Legitimation von Verbänden in Einsprache-, Rekurs- und Beschwerdeverfahren kantonalen und eidgenössischen Rechts?
2. Zusätzlich interessiert im besondern:
 - 2.1 Spielt es eine Rolle, wie viele Mitglieder eines beschwerdeführenden Verbandes von der angefochtenen Anordnung betroffen sind?
 - 2.2 Wenn ja, kommt es auf die absolute Zahl oder den prozentualen Anteil der betroffenen Mitglieder an?

Nach Einsichtnahme in einen Bericht des Staatsschreibers und auf Antrag seines Präsidenten

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Anfrage Hans-Jacob Heitz, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

1. Ein Verband ist zur Ergreifung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht und der Beschwerde an den Bundesrat berechtigt, wenn er durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 103 lit. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG] und Art. 48 lit. a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG]). Neben den eigenen Interessen darf ein Verband die Interessen seiner Mitglieder vertreten, wenn es sich um Interessen handelt, die der Verband statutengemäss zu wahren hat und die der Mehrheit oder doch einer grossen Zahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre. Die Umschreibung der Beschwerdelegitimation des Verbandes zur Beschwerde in eigener Sache bzw. für die Mehrheit der Mitglieder (sogenannte egoistische Verbandsbeschwerde) ist auf kantonaler Ebene an die gleichen Voraussetzungen wie im Bundesrecht geknüpft. Diese Voraussetzungen sind im einzelnen durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts folgendermassen konkretisiert worden:

- Der Verband muss als Körperschaft dauernden Bestand haben; es darf sich nicht um eine blosse Zufallsvereinigung handeln.
- Der statutarische Zweck muss konkret mit den Beschwerdeinteressen der betroffenen Verbandsmitglieder in Zusammenhang stehen. So ist eine politische Partei nicht legitimiert, zur Erhaltung eines schutzwürdigen Dorfbildes die einem Dritten erteilte Baubewilligung anzufechten.
- Bei einem Verein von 165 Mitgliedern ist es ungenügend, wenn davon 38 qualifiziert betroffen sind.

2. Zur sogenannten ideellen Verbandsbeschwerde ist jede Organisation legitimiert, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt (Art. 103 lit. c OG und 48 lit. b VwVG). Insbesondere folgende Bestimmungen des Bundesrechts sehen ein Beschwerderecht von bestimmten Organisationen vor:

- Nach Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) steht das Beschwerderecht den gesamtschweizerischen Vereinigungen zu, die sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen.
- Gemäss Art. 55 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz steht gegen Verfügungen über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 9 erforderlich ist, das Beschwerderecht auch den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen zu, sofern sie mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet wurden.
- Nach Art. 58 des Arbeitsgesetzes sind Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, die ein unmittelbares Interesse nachweisen, beschwerdeberechtigt.
- Nach Art. 14 des Bundesgesetzes über die Fuss- und Wanderwege sind die vom Eidgenössischen Departement des Innern anerkannten Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung beschwerdeberechtigt.

Das kantonale Recht hat die ideelle Verbandsbeschwerde in § 338a des Planungs- und Baugesetzes aufgenommen. Nach dieser Bestimmung sind zum Rekurs und zur Beschwerde gegen Anordnungen und Erlasse, soweit sie sich auf den III. Titel (Natur- und Heimatschutz) oder § 238 Abs. 2 stützen, sowie gegen Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen auch gesamtkantonal tätige Vereinigungen berechtigt, die sich seit wenigstens zehn Jahren statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen (Fassung vom 28. September 1986, in Kraft seit 1. Januar 1987).

3. Das Verbandsbeschwerderecht ist gekennzeichnet durch eine Vielfalt von Bestimmungen allgemeiner und besonderer Natur vor allem im Bundesrecht. Es erstaunt daher nicht, dass in Verbindung mit den auf dem Spiel stehenden Interessen eine reiche Praxis der Rechtsprechung von Verwaltungsbehörden und Gerichten ergangen ist. Dennoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Rechtsprechung schon alle offenen Fragen des Verbandsbeschwerderechts geklärt hätte. Die Rechtsunsicherheit wird zusätzlich gefördert, wenn der Bundesrat Verbände ohne besondere gesetzliche Grundlage gestützt auf die Betroffenheit weniger Verbandsmitglieder zur Beschwerde zulässt, ohne dass die allgemeinen Zulassungskriterien geprüft werden. Insofern ist jedes Beschwerdeverfahren im Ausgang ungewiss.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Zürich, den 2. Oktober 1991

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller