

Regierungsratsbeschluss

vom 10. September 2019

Nr. 2019/1386
KR.Nr. K 0109/2019 (BJD)

Kleine Anfrage Fraktion SP/Junge SP: Bundesrechtswidrige Beschwerdefrist im Anwendungsbereich des eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzes Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Das Beschwerderecht der Natur- und Heimatschutzorganisationen (sog. Verbandsbeschwerderecht) berechtigt gesamtschweizerische Natur- und Heimatschutzorganisationen, gegen bestimmte Projekte, die das Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler beeinträchtigen, Einsprache oder Beschwerde zu erheben. Das Verbandsbeschwerderecht ist in den Art. 12 ff. des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) geregelt. Art. 12b Abs. 1 Satz 2 NHG bestimmt dabei, dass die öffentliche Auflage von Projekten, gegen die Verbandsbeschwerde erhoben werden darf, in der Regel 30 Tage dauert. Nach dem Willen des Bundesgesetzgebers werden mit dieser Bestimmung Kantone mit unzumutbar kurzen Beschwerde- und Einsprachefristen eingeladen, ihre Gesetzgebungen anzupassen. Dabei ist zwar nicht zwingend vorgeschrieben, im kantonalen Recht eine Frist von 30 Tagen vorzusehen; allerdings ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, dass kantonale Fristen von unter 20 Tagen mit dem Bundesrecht unvereinbar sind. Dies hat das Bundesgericht in seinem Leitsatz BGE 135 II 78¹⁾ E. 2.3.2²⁾ und 2.5³⁾ festgehalten und die damalige Walliser Einsprachefrist von 10 Tagen für bundesrechtswidrig erklärt.

Trotzdem kennt der Kanton Solothurn immer noch eine Beschwerdefrist von nur 10 Tagen (vgl. § 2 Abs. 6 der Kantonalen Bauverordnung vom 3. Juli 1978 [KBV, BGS 711.61]). Zwar setzt das Solothurner Verwaltungsgericht praxisgemäss für die Begründung der Beschwerde eine darüberhinausgehende Frist an. Doch müssen die beschwerdeberechtigten Organisationen ihre (vollständigen) Rechtsbegehren innerhalb der Frist von 10 Tagen stellen und können diese später - nachdem sie sich eingehend mit dem Projekt auseinandergesetzt haben - nicht noch erweitern. Diese Praxis widerspricht dem vom Bundesgericht ermittelten Sinn und Zweck des geltenden Bundesrechts, wonach kantonale Fristen unter 20 Tagen mit Art. 12b Abs. 1 Satz 2 NHG unvereinbar sind. Entsprechend kann eine zu kurze Auflagefrist auch nicht durch die Einräumung einer zusätzlichen Frist zur näheren Begründung kompensiert werden, weil in der zusätzlichen Frist keine neuen Rechtsbegehren gestellt werden dürfen (vgl. zum Ganzen Peter M. Keller, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl-Ludwig Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 12b, Rz. 2 und 6 und insb. Fn. 14).

¹⁾ BGE 135 II 78 Regeste: Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 12b Abs. 1 NHG ergibt sich, dass diese Bestimmung kantonale Einsprache- und Auflagefristen von weniger als 20 Tagen verbietet. Die kantonalen Behörden müssen die kantonale Gesetzgebung und Praxis an das Bundesrecht anpassen, indem sie Fristen von mindestens 20 Tagen vorsehen (E. 2).

²⁾ BGE 135 II 78 E. 2.3.2. Ainsi, l'analyse des travaux préparatoires montre que le législateur a introduit la locution "en règle générale" dans le but de ne pas conférer une portée absolument contraignante à la norme en cause, tout en excluant ainsi les délais inférieurs à vingt jours. Au surplus, de manière générale, la doctrine récente en matière de procédure administrative fédérale se montre critique à l'encontre des délais inférieurs à vingt jours (PATRICK SUTTER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Auer et al. [éd.], 2008, n° 9 ad art. 30a al. 2 PA). Dans ces conditions et pour des motifs de sécurité du droit, il y a lieu de retenir que l'art. 12b al. 1 LPN interdit les délais cantonaux, respectivement de mise à l'enquête publique et d'opposition, inférieurs à vingt jours.

³⁾ BGE 135 II 78 E. 5.2.5: Vu ce qui précède, le délai d'opposition prévu par le droit cantonal valaisan à l'art. 41 al. 1 LC n'est pas conforme au droit fédéral. L'art. 12b al. 1 LPN impose en effet que toute opposition soit déposée dans un délai d'au moins vingt jours. A cet égard, il appartiendra à l'autorité compétente d'adapter la législation et la pratique cantonales au droit fédéral, en arrétant le délai précité à une durée de vingt jours au moins.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Ist dem Regierungsrat bewusst, dass das Bundesgericht in seinem Leitentscheid BGE 135 II 78 die zehntägige Frist des Kantons Wallis für bundesrechtswidrig erklärt hat und der Solothurner Regelung bei entsprechender Beschwerde dasselbe Schicksal drohen könnte?
2. Ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der die Frist nach § 2 Abs. 6 KBV auf die Regelfrist von 30 Tagen verlängert wird?
3. Falls nein, ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der § 2 Abs. 6 KBV dahingehend angepasst wird, dass nicht nur eine eingehende Begründung nachgereicht, sondern auch die gestellten Rechtsbegehren nach Ablauf der zehntägigen Frist noch erweitert werden dürfen, sofern innerhalb der zehntägigen Frist Beschwerde eingereicht wurde?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Ist dem Regierungsrat bewusst, dass das Bundesgericht in seinem Leitentscheid BGE 135 II 78 die zehntägige Frist des Kantons Wallis für bundesrechtswidrig erklärt hat und der Solothurner Regelung bei entsprechender Beschwerde dasselbe Schicksal drohen könnte?

Wir haben Kenntnis vom Bundesgerichtsentscheid in der Sache IC_383/2008 vom 21. Januar 2009 (BGE 135 II 78 ff.). Allerdings betrifft das bundesgerichtliche Urteil nicht das von den Interpellanten angesprochene Beschwerdeverfahren an das Verwaltungsgericht. In diesem Verfahren erhält der potenzielle Beschwerdeführer den Entscheid der Vorinstanz direkt zugestellt, wird also «persönlich» informiert. Zudem beginnt der Fristenlauf gemäss Gesetz erst am Folgetag der Zustellung zu laufen (§ 9 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11). Auch weiss der Empfänger grundsätzlich um das laufende Verfahren, so dass ihn der Empfang des anfechtbaren Entscheids nicht unvorbereitet trifft. Es scheint daher ohne weiteres möglich und auch zumutbar, innert einer Rechtsmittelfrist von 10 Tagen einen Weiterzug des Entscheids an das Verwaltungsgericht zu prüfen und gegebenenfalls einzuleiten. Dies umso mehr, als es der langjährigen Praxis des Verwaltungsgerichts entspricht, für die einlässliche Begründung eine grosszügige Fristerstreckung zu gewähren, worauf auch die Interpellanten hinweisen. Richtig ist, dass der Streitgegenstand mit der fristgerecht (also innert 10 Tagen) eingereichten Beschwerde durch die Anträge fixiert wird. Allerdings ist es auch zu einem späteren Zeitpunkt ohne weiteres möglich, weniger als ursprünglich beantragt zu verlangen. Nicht zulässig sind einzig über das ursprüngliche Rechtsbegehren hinausgehende Anträge. Dieses Risiko ist von geringer praktischer Bedeutung, lautet das ursprüngliche Rechtsbegehren doch in der Regel sinngemäss: «Die Verfügung der Vorinstanz sei aufzuheben», womit einerseits ein weitergehendes Rechtsbegehren gar nicht möglich ist, andererseits kann - wie gesagt - dieses Rechtsbegehren auch mit der (späteren) einlässlichen Begründung ohne weiteres präzisiert und damit eingeschränkt werden. Auf der Habenseite der 10-tägigen Beschwerdeschrift gemäss Gesetz steht die Rechtssicherheit (hier des Gesuchstellers). Dieser weiss in absehbarer Zeit, ob eine Verfügung vor Verwaltungsgericht angefochten wird oder nicht und damit in Rechtskraft erwächst. Je länger eine Beschwer-

defrist normiert wird, desto länger dauert die Unsicherheit auf Seiten des Gesuchstellers. Dabei ist zu beachten, dass die von den Interpellanten angesprochene Frist von § 2 Abs. 6 KBV für das gesamte Baubewilligungsverfahren von Bedeutung ist, einem Verfahren, in dem bekanntlich den Zeitverhältnissen und der (Planungs-)Sicherheit per se eine hohe Bedeutung zukommt.

Wir teilen daher die Auffassung der Interpellanten, was die Bundesrechtswidrigkeit der 10-tägigen Beschwerdefrist in Planungs- und Bausachen anbelangt, nicht.

3.1.2 Zu Frage 2:

Ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der die Frist nach § 2 Abs. 6 KBV auf die Regelfrist von 30 Tagen verlängert wird?

Aus den vorgenannten Gründen (siehe Antwort 1) ist somit eine Änderung nicht erforderlich. Zu beachten ist zudem, dass mit einer Verlängerung der Beschwerdefrist die heute grosszügige Praxis der Fristerstreckung zur einlässlichen Begründung vom Gericht sicherlich kritisch hinterfragt und mutmasslich aufgegeben würde.

3.1.3 Zu Frage 3:

Falls nein, ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der § 2 Abs. 6 KBV dahingehend angepasst wird, dass nicht nur eine eingehende Begründung nachgereicht, sondern auch die gestellten Rechtsbegehren nach Ablauf der zehntägigen Frist noch erweitert werden dürfen, sofern innerhalb der zehntägigen Frist Beschwerde eingereicht wurde?

Wie erwähnt, erscheint eine solche Vorlage nicht opportun, können die Rechtsbegehren auch mit der einlässlichen Begründung präzisierend eingeschränkt werden. Für die einlässliche Begründung wird regelmässig eine ausreichende Frist eingeräumt, womit auch die «Konkretisierung» der Rechtsbegehren kaum Schwierigkeiten macht. Eine gesetzliche Regelung, wonach der Streitgegenstand erst mit der einlässlichen Beschwerdebegründung fixiert werden müsste, scheint einerseits unnötig und wäre andererseits auch der Rechtssicherheit nicht zuträglich. In nicht wenigen Fällen ist nach Ablauf der zehntägigen Rechtsmittelfrist klar, was der Beschwerdeführer will und wieso, was für den Bewilligungsempfänger (in der Regel der Bauherr) von zentraler Bedeutung ist, ermöglicht dies doch die Planung des weiteren Vorgehens durch klare Prämissen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst (rk)
Amt für Raumplanung
Staatskanzlei/Amt für Logistik und Justiz
Gerichtsverwaltung
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat