

Dr. iur. Daniela Thurnherr  
Oberassistentin an der Universität Luzern  
Rüschistrasse 21  
8037 Zürich  
dthurnherr@hotmail.com

# **Entzug des Verbandsbeschwerderechts nach kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen**

Im Auftrag von: Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz, equiterre, Greenpeace,  
Praktischer Umweltschutz Schweiz Pusch, Pro Natura, Rheinaubund,  
Schweizer Heimatschutz, SVS/Birdlife Schweiz, Stiftung Landschafts-  
schutz Schweiz, VCS, WWF Schweiz

Zürich, 30. März 2004

## **INHALTSVERZEICHNIS**

Einleitende Bemerkungen.....	2
1. Anwendungsbereich des Verbandsbeschwerderechts gemäss geltendem Recht .....	2
2. Verbandsbeschwerderecht gegen in Volksabstimmungen gefällte Entscheide.....	3
2.1 Ausgangslage .....	3
2.2 Demokratische Planungsentscheide.....	3
2.3 Anfechtbarkeit von Planungsentscheiden.....	4
3. Staatsrechtliche Beurteilung des Entzugs des Verbandsbeschwerderechts nach Volksabstimmungen .....	7
3.1 Pflicht zur ordnungsgemässen Umsetzung des Bundesrechts.....	7
3.2 Beachtung des Vorrangs des Bundesrechts (derogatorische Kraft).....	8
3.3 Schwächung der Durchsetzung von Bundesrecht infolge Einschränkung der Beschwerdelegitimation .....	8
4. Weitere Argumente gegen einen Entzug des Verbandsbeschwerderechts nach kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen .....	10
4.1 Volksabstimmungen als wenig sinnvolles Anknüpfungskriterium .....	10
4.2 Spannungsverhältnis zur Stärkung des Rechtsschutzgedankens.....	11
4.3 Schwindender Einfluss der Verbände in der Projektierungsphase .....	11
5. Fazit .....	12

## **EINLEITENDE BEMERKUNGEN<sup>1</sup>**

Ausgehend von der parlamentarischen Initiative Hofmann<sup>2</sup> wurde in der politischen Diskussion angeregt, das Verbandsbeschwerderecht nach kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen zu entziehen. Dieser Vorschlag ist aus staatsrechtlicher Sicht in hohem Masse problematisch. Im Folgenden wird zunächst aufgezeigt, wann gemäss geltendem Recht das Verbandsbeschwerderecht nach kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen zur Anwendung kommt. Im Zentrum der Erörterungen steht sodann die staatsrechtliche Beurteilung eines Entzugs des Verbandsbeschwerderechts nach solchen Entscheiden.

### **1. ANWENDUNGSBEREICH DES VERBANDSBESCHWERDERECHTS GEMÄSS GELTENDEM RECHT**

Das Bundesrecht kennt in vier Fällen ein Beschwerderecht ideeller Vereinigungen. Im vorliegenden Kontext sind insbesondere die Verbandsbeschwerderechte gemäss Art. 12 NHG<sup>3</sup> und Art. 55 USG<sup>4</sup> von Bedeutung<sup>5</sup>.

Gemäss Art. 12 NHG können gesamtschweizerische Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zwecken widmen und mindestens seit 10 Jahren bestehen, gegen Verfügungen, die letztinstanzlich der Beschwerde an den Bundesrat oder der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegen, Beschwerde ergreifen. Anfechtungsobjekt bilden demnach Anordnungen von Behörden im Einzelfall, welche ein bundesrechtliches Rechtsverhältnis regeln (Art. 72 VwVG<sup>6</sup> bzw. Art. 97 OG<sup>7</sup> i.V.m. Art. 5 VwVG). Unbeachtlich ist, ob eine kantonale Behörde oder eine Bundesbehörde die Verfügung erlassen hat. Es können sämtliche Rügen erhoben werden, die im Interesse des Natur- und Heimatschutzes liegen. Dieses Beschwerderecht ist zudem gegen Verfügungen gestützt auf gewisse Bestimmungen des Waldgesetzes gegeben<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Die Gutachterin legt im Folgenden ihre persönlichen fachlichen Standpunkte dar. Diese sind nicht mit der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern abgesprochen und ergehen deswegen auch nicht in deren Namen.

<sup>2</sup> Parlamentarische Initiative 02.436 vom 19. Juni 2002, Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts, Amtl. Bull. S. 2003 667 ff.

<sup>3</sup> Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR 451.

<sup>4</sup> Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz, SR 814.01.

<sup>5</sup> Auf die in Art. 14 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (SR 704) und Art. 28 des Bundesgesetzes über die Gentechnik im Ausserhumanbereich vom 21. März 2003 (SR 814.91) verankerten ideellen Beschwerderechte wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen.

<sup>6</sup> Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, SR 172.021.

<sup>7</sup> Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege, SR 173.110.

<sup>8</sup> Art. 46 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0). Vgl. zum Ganzen Peter M. Keller, Art. 12, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrlander (Hrsg.), Kommentar NHG, Zürich 1997; Enrico Riva, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Diss. Bern 1980, S. 43 ff.

Art. 55 USG sieht eine Beschwerdemöglichkeit für bestimmte gesamtschweizerische Umweltschutzorganisationen vor. Anfechtungsobjekt bilden «Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 9 erforderlich ist», soweit gegen diese die Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht zulässig ist. Die Lehre vertritt praktisch einhellig die Auffassung, Art. 55 berechtige Organisationen zur Erhebung sämtlicher Rügen, die auch von Beschwerdeführenden erhoben werden können, die gemäss Art. 103 lit. a OG legitimiert sind. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung können die Verbände nur die Verletzung des Umweltrechts rügen. Der Begriff des Umweltrechts wird dabei allerdings in einem weiten Sinn verstanden, der neben dem Umweltschutzgesetz auch andere Erlasse wie das Waldgesetz, das Gewässerschutzgesetz, das Natur- und Heimatschutzgesetz etc. umfasst<sup>9</sup>. Offen ist, ob und in welchem Ausmass die Organisationen darüber hinaus die Verletzung raumplanungsrechtlicher Bestimmungen geltend gemacht werden dürfen<sup>10</sup>.

Indem das Gesetz das Verbandsbeschwerderecht jeweils nur gegen Verfügungen zulässt, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat angefochten werden können, wird klargestellt, dass kein neuer Rechtsweg eröffnet, sondern lediglich die Legitimation zur Ergreifung ohnehin schon bestehender Rechtsmittel erweitert wird. Es besteht mithin ein einheitlicher Rechtsmittelweg, was verfahrensökonomisch auch sehr sinnvoll ist.

## **2. VERBANDSBESCHWERDERECHT GEGEN IN VOLKSABSTIMMUNGEN GEFÄLLTE ENTSCHEIDE**

### **2.1 Ausgangslage**

Wie dargelegt, können mit dem Verbandsbeschwerderecht Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, d.h. *individuell-konkrete Verwaltungsakte*, angefochten werden. Das Volk befindet im Rahmen von Abstimmungen jedoch grundsätzlich über *generell-abstrakte Regelungen*. Dennoch bestehen gemäss geltender Rechtslage durchaus Volksentscheide, die mittels Verbandsbeschwerde angefochten werden können, nämlich bestimmte *Planungsentscheide*.

### **2.2 Demokratische Planungsentscheide**

Die Frage, welche Planungsentscheide vom Volk gefällt werden, kann nicht leichthin beantwortet werden, da die diesbezügliche Rechtslage je nach Kanton bzw. Gemeinde variiert. Art. 10 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 RPG<sup>11</sup> weisen die Kantone an, die Zuständigkeit und das Verfahren bei der Festsetzung der Raumpläne zu ordnen. Das RPG setzt dabei einen bundesrechtlichen Minimalstandard fest, an den sich die kantonale Ordnung halten muss (vgl. insbesondere Art. 4 und 33 RPG). Vorgaben hinsichtlich demokratischer Mitwirkungsrechte werden vom RPG nicht

---

<sup>9</sup> BGE 126 II 283.

<sup>10</sup> Vgl. zum Ganzen Theo Loretan, Art. 55, in: Vereinigung für Umweltrecht und Helen Keller (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Auflage 7. Lieferung, Zürich/Basel/Genf 2003.

<sup>11</sup> Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung, SR 700.

statuiert<sup>12</sup>. Es steht daher im Belieben der Kantone bzw. Gemeinden, für gewisse Planungsentscheide Volksabstimmungen vorzusehen. Insbesondere die direktemokratische Ausgestaltung des *kommunalen Planungsverfahrens* verfügt über eine grosse Tradition und scheint sich zu bewähren. Aufgrund der räumlichen Nähe pflegt die Ortsplanung die Bürgerinnen und Bürger in der Regel besonders zu interessieren. Bei Rahmennutzungsplänen ist das Bedürfnis nach demokratischer Legitimation wegen ihrer grossen politischen Tragweite und der Schwere der damit verbundenen Eingriffe in das Eigentum grösser als bei Richtplänen<sup>13</sup>.

Zwischen den einzelnen Kantonen bzw. Gemeinden bestehen Unterschiede hinsichtlich des Umfangs der im Rahmen von Volksabstimmungen gefällten Planungsentscheide. Im Kanton Zürich beispielsweise setzt die Gemeindelegislative die kommunalen Richtpläne sowie die kommunale Bau- und Zonenordnung fest (§§ 32 Abs. 3 und 88 Abs. 1 PBG<sup>14</sup>). Dasselbe gilt für Sonderbauvorschriften, Gestaltungspläne und Erschliessungspläne (§ 88 Abs. 1 und 95 PBG). Je nach Gemeinde handelt es sich bei der Gemeindelegislative um die Gemeindeversammlung, eine Urnenabstimmung oder den Grossen Gemeinderat<sup>15</sup>. Es findet also nicht in jedem Fall eine Volksabstimmung statt. Andere planerische Entscheide von kommunaler Bedeutung fallen im Allgemeinen in die Zuständigkeit der Gemeindeexekutive (z.B. amtlicher Quartierplan, § 130 PBG; Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes, § 211 Abs. 1 PBG; Zustimmung zu privaten Gestaltungsplänen, § 86 Satz 2 PBG). Im Kanton St. Gallen ist die Bürgerschaft demgegenüber nur für den Erlass und die Änderung des Zonenplanes, der das Baugebiet von Nichtbaugebiet abgrenzt, zuständig. Sondernutzungspläne fallen demgegenüber in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive (§ 29 f. BauG<sup>16</sup>).

## **2.3 Anfechtbarkeit von Planungsentscheiden**

### *2.3.1 Rechtstheoretische Qualifikation des Raumplanes*

Die Frage, ob Planungsentscheide mit den auf Verfügungen zugeschnittenen Rechtsmitteln angefochten werden können, ist eng mit der rechtstheoretischen Qualifikation des Raumplanes verknüpft.

Raumpläne, welche die Raumordnung in rechtsverbindlicher Weise steuern, lassen sich nicht aufgrund logischer und zugleich praktikabler Kriterien eindeutig dem Rechtssatz oder der Verfügung zuordnen<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Das RPG verlangt auch nicht, dass Nutzungspläne von der Legislative erlassen werden; vgl. BGE vom 25. August 1998, in: Die Praxis 1999 Nr. 19.

<sup>13</sup> Walter Haller/Peter Karlen, unter Mitarbeit von Daniela Thurnherr, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I: Grundlagen, Raumplanungsrecht, Baurecht, 3. Auflage, Zürich 1999, Rz. 153.

<sup>14</sup> Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975, LS 700.1.

<sup>15</sup> Haller/Karlen (Anm. 12), Rz. 414.

<sup>16</sup> Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 6. Juni 1972 (sGS 731.1).

<sup>17</sup> So bereits BGE 90 I 352 f.; bestätigt unter anderem in BGE 121 II 346; 119 Ia 150; 116 Ia 211.

*Richtpläne* gelten nicht als Rechtssätze, weil sie deren typische Aufgabe – gesetzliche Grundlage eines Verwaltungsaktes zu sein – nicht wahrnehmen können. Andererseits schliesst der Umstand, dass Richtpläne nicht grundeigentümerverbindlich sind, ihre Zuordnung zu den Verfügungen aus.

*Rahmennutzungspläne* werden teils als Rechtssätze, teils als Allgemeinverfügungen betrachtet. Ihr Adressatenkreis wird zwar durch eine Sachbeziehung (Lage der Grundstücke im Planungsgebiet) eingeschränkt, ist jedoch zeitlich offen: Adressaten sind die jeweiligen Grundeigentümer. Umstritten ist, ob die darin getroffenen Anordnungen abstrakt oder konkret seien.

*Sondernutzungspläne* können am ehesten als Verfügungen betrachtet werden, vor allem wenn sie konkrete rechtsgestaltende Anordnungen (z.B. Landumlegung mit Neuordnung der Eigentumsverhältnisse) enthalten<sup>18</sup>.

### 2.3.2 *Rechtsmittelordnung gemäss Art. 34 RPG*

Die fehlende eindeutige Qualifikation der Raumpläne als Verfügung oder Erlass führt zu komplexen Rechtsmittelfragen. Das RPG löst dieses Problem dadurch, dass es in Art. 34 eine abweichende Rechtsmittelordnung vorsieht: Gegen Entscheide letzter kantonalen Instanzen kommt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur in zwei Fällen zum Zug, nämlich wenn Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5 RPG) oder Ausnahmegewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 ff. RPG) streitig sind. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann auch geltend gemacht werden, durch Erlass eines Nutzungsplanes werde Art. 24 ff. RPG umgangen<sup>19</sup>. Andere Entscheide letzter kantonalen Instanzen können gemäss dieser legislatorischen Festlegung nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden, selbst wenn nach der allgemeinen Rechtsmittelordnung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben wäre. Relativiert wird dieser Grundsatz allerdings durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Planungsentscheiden mit Verfügungskomponenten (siehe unten 2.3.3).

Gemäss Art. 12 NHG sind nur Verfügungen mittels Verbandsbeschwerde anfechtbar, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sind. Die Raumplanung ist in ihrem Wesen Sache der Kantone und kann daher nur ausnahmsweise als Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG angesehen werden. Gemäss bundesgerichtlicher Praxis werden Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 ff. RPG jedoch besonders behandelt: Die Erteilung einer solchen Ausnahmegewilligung ist dann als Bundesaufgabe zu betrachten, wenn geltend gemacht wird, sie verstosse gegen die nach Art. 78 Abs. 2 BV und den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf die Natur und Heimat<sup>20</sup>. Diesbezüglich kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch geltend gemacht werden, mit einer – unter Umständen demokratisch entschiedenen – Planungsmassnahme (Ausscheidung einer Kleinstbauzone) werde Art. 24 ff. RPG umgangen<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Haller/Karlen (Anm. 12), Rz. 145 ff.; vgl. auch Peter Hänni, unter Mitarbeit von Marco Scruzzi und Adrian Walpen, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage, Bern 2002, S. 91 f.

<sup>19</sup> BGE 123 II 501 f.; 118 Ib 51; 118 Ib 337 f.; Hänni (Anm. 17), S. 531.

<sup>20</sup> BGE 112 Ib 75; Hänni (Anm. 17), S. 551.

<sup>21</sup> BGE 123 II 292.

### 2.3.3 Bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Anfechtung von Planungsentscheiden mit Verfügungskomponenten

Der Anfechtung von Planungsentscheiden mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde scheinen drei Hindernisse im Weg zu stehen: die Beschränkung des Anfechtungsobjekts auf Verfügungen (Art. 97 OG), die Erwähnung der Pläne im Negativkatalog (Art. 99 Abs. 1 lit. C OG) sowie die oben erwähnte Rechtsmittelordnung von Art. 34 RPG. Nutzungspläne – vor allem Sondernutzungspläne, aber auch Rahmennutzungspläne – können allerdings projektbezogene Anordnungen enthalten, die funktional weitgehend einer Verfügung entsprechen. Grund dafür ist die enge Verflechtung der Raumplanung mit dem Umweltschutz. Berühren bauliche Vorhaben das Umwelt- oder das Natur- und Heimatschutzrecht, die Wald- oder die Gewässerschutzgesetzgebung, gilt es, die baurechtlichen und die umweltrechtlichen Normen einer Gesamtbetrachtung zu unterziehen. Der Nutzungsplan dient heute als «zentrales Vehikel zur Umsetzung auch umweltrechtlicher Aufgaben»<sup>22</sup>.

Die bundesgerichtliche Praxis hat die Verwaltungsgerichtsbeschwerde daher zunehmend auch gegenüber *Nutzungsplänen* zugelassen, und zwar sowohl für Rahmennutzungspläne als auch für Sondernutzungspläne aller Art, d.h. für Quartier- und Gestaltungspläne bzw. Überbauungsordnungen, Strassenpläne, Kiesabbau- oder Deponiepläne<sup>23</sup>. Das Bundesgericht erklärte zunächst, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde stehe insoweit zur Verfügung, als ein Nutzungsplan Anordnungen enthalte, die in ihrer Funktion Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG gleichkommen. Es geht dabei um Festlegungen, die sich auf Bundesrecht ausserhalb des Raumplanungsrechts stützen oder stützen sollten und die «anlagebezogen derart detaillierte und verbindliche Anordnungen treffen, dass allfällig nachfolgende Bewilligungsverfahren weitgehend präjudiziert werden»<sup>24</sup>. Entscheidend ist, ob der Verfügungsteil Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bilden könnte, wenn er separat erlassen und nicht in den Plan integriert worden wäre.

In folgenden Fällen hat das Bundesgericht die Anfechtbarkeit mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde bejaht<sup>25</sup>:

- kantonaler Sondernutzungsplan, der die Ausführung einer Deponie abschliessend regelt und detaillierte Festlegungen hinsichtlich Anlage des Kanalisations- und Strassennetzes sowie bauliche Anordnungen enthält<sup>26</sup>;
- Strassenplan, mit dessen rechtskräftiger Genehmigung zugleich die Baubewilligung erteilt wird<sup>27</sup>;

---

<sup>22</sup> Pierre Tschannen, Besprechung von BGE 121 II 72, AJP 1996, S. 82.

<sup>23</sup> Diese Praxis kann gemäss Loretan (Anm. 9), Art. 54 Rz. 8 f. nicht auf Richtpläne übertragen werden, da diese nicht dafür konzipiert sind, individuelle Rechtsverhältnisse zu regeln.

<sup>24</sup> BGE 119 Ia 290.

<sup>25</sup> Weitere Beispiele bei Walter Haller, Rechtsmittel, in: Peter Münch/Peter Karlen/Thomas Geiser (Hrsg.), Beraten und Prozessieren in Bausachen, Basel/Genf/München 1998, § 10 Rz. 10.57; Hänni (Anm. 18), S. 533.

<sup>26</sup> BGE 115 Ib 507.

- Überbauungsordnung, die die planungsrechtlichen Grundlagen für die Erweiterung eines Golfplatzes legt und dabei ein Flachmoorgebiet tangiert<sup>28</sup>.

Im Fall Schänis ging das Bundesgericht einen Schritt weiter und entschied, dass im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch alle planungsrechtlichen Rügen erhoben werden können, soweit das Planungsrecht hier sachnotwendig mit dem Umweltschutzrecht zusammenhängt<sup>29</sup>.

Derartige Anordnungen können gemäss geltendem Recht bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen mittels Verbandsbeschwerderecht angefochten werden, unabhängig davon, ob sie in einem Plan enthalten sind, der im Rahmen einer Volksabstimmung angenommen wurde.

### **3. STAATSRECHTLICHE BEURTEILUNG DES ENTZUGS DES VERBANDSBESCHWERDERECHTS NACH VOLKSABSTIMMUNGEN**

#### **3.1 Pflicht zur ordnungsgemässen Umsetzung des Bundesrechts**

Soweit im Rahmen von Planungsentscheiden verfügungsähnliche Anordnungen getroffen werden, handelt die entscheidende Instanz gleichzeitig als rechtsanwendendes Organ, das Bundesverwaltungsrecht vollzieht. Die Pflicht zur *ordnungsgemässen Umsetzung* des Bundesrechts (Art. 46 Abs. 1 BV) bindet jede Instanz im Kanton, auch das Volk, wenn es im Nutzungsplanverfahren nicht nur eine rechtssetzende, sondern auch eine rechtsanwendende Funktion übernimmt. Dass gewisse Planungsentscheide mittels Volksabstimmungen gefällt werden, entbindet daher nicht von der Pflicht zum rechtsrichtigen Vollzug des Bundesrechts. Art. 34 Abs. 2 BV schützt zwar die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten. Das Stimm- und Wahlrecht gewährleistet indes keinen Anspruch auf Anerkennung eines Abstimmungsergebnisses, das gegen die Rechtsordnung verstösst<sup>30</sup>.

Die Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben durch das Volk gilt im Gewaltenteilungsgefüge der Schweiz als untypisch. Dass das Volk im Rahmen von Planungsentscheiden auch über konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen entscheidet, entspricht denn auch wohl nicht expliziter gesetzgeberischer Absicht, sondern ist die Folge der zunehmenden Verflechtung von Raumplanungs- und Umweltrecht. Standen ursprünglich eigentliche Planungsentscheide wie die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet, die eine Nähe zu generell-abstrakten Erlassen aufweisen, im Zentrum, sind heute oftmals gleichzeitig verfürgungsgleiche Anordnungen zu erlassen. Die Erfüllung dieser Aufgabe stellt besondere Anforderungen an das Volk. Die Gefahr der Missachtung von Bundesrecht ist gross, da gerade bei Planungsentscheiden partikuläre Interessen im Vordergrund stehen können und die Einhaltung des übergeordneten Rechts in den Hintergrund tritt. Grosses Gewicht kann dabei finanziellen Interessen zukommen (? Fall Schuhmacher). Insbesondere bei Grossprojekten stellen sich zudem komplexe umwelt- und

---

<sup>27</sup> BGE 116 Ib 163.

<sup>28</sup> BGE 118 Ib 14 f.

<sup>29</sup> BGE 121 II 75 f.

<sup>30</sup> BGE 129 I 217, 225 f. E. 2.2.2.



naturschutzrechtliche Fragen, die vom Volk nicht leichthin beurteilt werden können (? Privater Gestaltungsplan Stadion Zürich). Dem Verwaltungsprozessrecht – und damit auch dem Verbandsbeschwerderecht als Teil desselben – kommt hier deshalb als Instrument zur Durchsetzung des materiellen Rechts besondere Bedeutung zu<sup>31</sup>.

### **3.2 Beachtung des Vorrangs des Bundesrechts (derogatorische Kraft)**

Gemäss Art. 49 Abs. 1 BV haben die Kantone und Gemeinden den Vorrang des Bundesrechts (derogatorische Kraft des Bundesrechts) zu respektieren. Es ist ihnen daher untersagt, Rechtsätze zu erlassen und anzuwenden, die dem Bundesrecht widersprechen<sup>32</sup>. Beim Vorrangprinzip handelt es sich gleichzeitig um eine objektive Norm des bundesstaatlichen Kollisionsrechts und ein verfassungsmässiges Recht der Bürger.

Im Raumplanungsrecht besteht gemäss Art. 75 BV eine *Grundsatzgesetzgebungskompetenz* des Bundes<sup>33</sup>. Gestützt darauf hat dieser das RPG erlassen und sich darin unter anderem abschliessend zur Frage der Zulässigkeit von Bauten ausserhalb der Bauzonen ausgesprochen (Art. 24 ff. RPG). Wie unter 2.3.1. erörtert, können Nutzungspläne als Determinanten für die Rechtsanwendung eine den Rechtsnormen analoge Wirkung aufweisen, indem gestützt auf sie beispielsweise eine Baubewilligung erteilt oder verweigert wird. Steht in einem konkreten Fall die rechtssatzähnliche Wirkung des Planes im Vordergrund, so verstossen eine Planfestsetzung für ein bestimmtes Vorhaben (sog. „projektbezogene Nutzungsplanung“) und die gestützt darauf ausgesprochene Bewilligung, welche die Bestimmungen von Art. 24 ff. RPG umgehen, gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts.

Es ist allerdings zu festzuhalten, dass baubewilligungsähnliche Nutzungspläne in der Regel eher einen individuell-konkreten Charakter aufweisen. Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts, der sich auf *Rechtssätze* und nicht auf Rechtsanwendungsakte bezieht, ist dann nicht massgeblich. Vielmehr steht in solchen Fällen die Pflicht zur ordnungsgemässen Umsetzung des Bundesrechts im Zentrum<sup>34</sup>.

### **3.3 Schwächung der Durchsetzung von Bundesrecht infolge Einschränkung der Beschwerdelegitimation**

Für die Sicherstellung der rechtsrichtigen Anwendung des materiellen Rechts kommt dem *Prozessrecht* eine wichtige Funktion zu. Über den Einzelfall hinaus trägt es zum Schutz der Grundlagen des Rechtsstaates und des Bundesstaates bei. Dazu gehören insbesondere der

---

<sup>31</sup> Vgl. dazu hinten 3.3.

<sup>32</sup> Vgl. dazu statt vieler Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Rz. 1171 ff.; René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003, Rz. 691 ff.; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, S. 302 ff.

<sup>33</sup> Häfelin/Haller (Anm. 31), Rz. 1089.

<sup>34</sup> Vgl. dazu oben 3.1.

allgemeine Grundsatz des Vorranges von Bundesrecht vor dem kantonalen Recht sowie die einheitliche Anwendung des Bundesrechts auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft.<sup>35</sup>

Ein Entzug des Verbandsbeschwerderechts nach Volksabstimmungen führt dazu, dass die Legitimation zur Anfechtung der unter 2.3.2 und 2.3.3 erörterten Planungsentscheide eingeschränkt wird. Dennoch ist das Volk beim Erlass von Planungsmassnahmen auch im Falle einer Umsetzung des genannten Vorschlages zu einem ordnungsgemässen Vollzug des Bundesverwaltungsrechts und zur Beachtung des Vorrangprinzips verpflichtet. Die Rechtmässigkeit der Nutzungspläne wird zum einen durch die Genehmigung durch eine kantonale Behörde (vg. Art. 26 RPG) sichergestellt. Zum anderen kann sie von den übrigen Beschwerdelegitimierten gemäss Art. 103 OG – insbesondere den Verfügungsadressaten, Nachbarn und Behörden – auf dem Prozessweg durchgesetzt werden.

Obwohl diese anderen Rechtsschutzmöglichkeiten Geltung behalten, führt die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts dazu, dass die Durchsetzung des Bundesrechts in erheblichem Masse geschwächt wird. Die bisherige Praxis zeigt, dass die Erweiterung des Kreises der Beschwerdelegitimierten um bestimmte Verbände ein wichtiges Mittel zur Durchsetzung des Umweltrechts (im weiteren Sinne, worunter auch das Natur- und Heimatschutzrecht, die Wald- sowie die Gewässerschutzgesetzgebung zu subsumieren sind) darstellt<sup>36</sup>. Bei der Beurteilung von Eingriffen in die Umwelt, die mit Nutzungsansprüchen des Menschen begründet werden, und insbesondere bei Zulassung umweltbelastender Anlagen besteht hinsichtlich der Umweltschutzvorschriften ein strukturelles Vollzugsdefizit. Stehen sich Schutz- und Nutzungsinteressen gegenüber, haben letztere oftmals eine grössere Durchsetzungskraft, weil sie konkreter und notwendiger erscheinen. Das Schutzinteresse ist für das rechtsanwendende Organ in der Regel weniger fassbar; es erscheint daher im konkreten Fall oftmals weniger wichtig. Nicht zu unterschätzen ist auch der teilweise erhebliche persönliche, wirtschaftliche und politischen Druck seitens der Vertreter der Nutzungsinteressen, unter dem die Entscheidungsträger stehen<sup>37</sup>. Wird in dieser Ausgangssituation das Verbandsbeschwerderecht eingeschränkt, findet eine erhebliche Schwächung der Durchsetzung des Bundesrechts statt.

Die genannten Gefahren bestehen unabhängig vom entscheidenden Organ, sie sind bei Volksentscheiden allerdings besonders akut. Der demokratischen Legitimation eines Planerlasses oder einer Planänderung kommt aufgrund der weitreichenden Konsequenzen der räumlichen Entwicklung zweifellos grosse Bedeutung zu. Wegen des hohen Konkretisierungsgrades der zu treffenden Entscheide besteht allerdings eine erhöhte Gefahr, dass sich Stimmberechtigte stark von partikulären Interessen leiten lassen – seien diese monetärer Art wie im Fall Schuhmacher oder anderer Natur, wenn bei der Abstimmung über den privaten Gestaltungsplan Stadion Zürich der Wunsch nach einer modernen Sportstätte im Zentrum steht – und der Blick auf die

---

<sup>35</sup> Ulrich Zimmerli/Walter Kälin/Regina Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2004, S. 4; vgl. auch Alfred Kötz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 9 ff.

<sup>36</sup> Vgl. zum Ganzen Alexandre Flückiger/Charles-Albert Morand/Thierry Tanquerel, Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, Bern 2000, S. 32, 197 ff.

<sup>37</sup> Loretan (Anm. 9), Rz. 1.

Übereinstimmung mit den übergeordneten Rechtsnormen daher verloren geht. Im Übrigen ist das Volk aufgrund des hohen Komplexitätsgrades der anzuwendenden Normen wohl grundsätzlich nicht das geeignete Organ, um eine Bundesrechtswidrigkeit zu erkennen. Das Verbandsbeschwerderecht vermag bei solchen Entscheiden massgeblich zu einer rechtsrichtigen Anwendung des Bundesverwaltungsrechts beizutragen. Es kann daher festgehalten werden, dass ein Entzug des Verbandsbeschwerderechts nach kantonalen oder kommunalen Volksentscheiden das bestehende Vollzugsdefizit weiter verschärfen wird, was aus rechtsstaatlicher Sicht in hohem Masse unerwünscht ist.

#### **4. WEITERE ARGUMENTE GEGEN EINEN ENTZUG DES VERBANDSBESCHWERDERECHTS NACH KANTONALEN UND KOMMUNALEN VOLKSABSTIMMUNGEN**

##### **4.1 *Volksabstimmungen als wenig sinnvolles Anknüpfungskriterium***

Gegen einen Entzug des Verbandsbeschwerderechts nach kantonalen oder kommunalen Volksabstimmungen spricht ferner, dass die Anknüpfung am Kriterium „Volksabstimmung“ wenig sinnvoll ist.

Bei einer Umsetzung dieses Vorschlages wären die mittels Verbandsbeschwerde anfechtbaren Entscheide nicht mehr abschliessend auf Bundesebene festgeschrieben. Der Umfang des Beschwerderechts würde vielmehr davon abhängen, wer auf kommunaler oder kantonaler Ebene zum Erlass von Nutzungsplänen vorgesehen ist. Wie unter 2.2 erörtert, variiert die diesbezügliche Rechtslage nicht nur zwischen den einzelnen Kantonen sondern auch den einzelnen Gemeinden eines Kantons. Dies führt zu einer unübersichtlichen Rechtslage, indem letztlich das kantonale oder kommunale Planungsverfahren entscheidet, ob bestimmte Verstösse gegen Bundesverwaltungsrecht mittels Verbandsbeschwerde anfechtbar sind oder nicht. Kantone und Gemeinden könnten mittels einer weitgehend Übertragung von Planungsentscheiden an das Volk zudem das Verbandsbeschwerderecht nach Belieben einschränken. Der Ergreifung einer Verbandsbeschwerde könnte ferner dadurch vorgebeugt werden, dass Planungsentscheide, die an sich einem anderen Organ vorbehalten sind, im Einzelfall der Volksabstimmung unterworfen werden<sup>38</sup>. Die Konsequenz davon ist eine unübersichtliche Rechtslage hinsichtlich der prozessualen Durchsetzung des Bundesrechts.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Sachurteilsvoraussetzungen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss geltender Rechtslage in abschliessender Weise auf bundesrechtlicher Ebene festgeschrieben werden. Massgebend ist das OG in Verbindung mit anderen Bundesgesetzen. Der genannte Vorschlag ist daher insofern systemwidrig, als er die Umschreibung der Beschwerdelegitimation der Verbände von rechtlichen Gegebenheiten auf kantonaler und kommunaler Ebene abhängig macht. Dies führt dazu, dass die prozessuale Durchsetzung von Bundesverwaltungsrecht mittels eines bundesrechtlichen Rechtsmittels (der Verwaltungsgerichtsbeschwerde) nicht mehr auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft gleichermassen gewährleistet ist.

---

<sup>38</sup> Die Volksabstimmung über den privaten Gestaltungsplan Stadion Zürich wurde beispielsweise – freilich aus anderen als den oben genannten Gründen – vom Gemeinderat freiwillig der Volksabstimmung unterstellt.

#### **4.2 Spannungsverhältnis zur Stärkung des Rechtsschutzgedankens**

Ein Entzug des Verbandsbeschwerderechts nach kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen ist ferner insofern problematisch, als er den gegenwärtigen Tendenzen hin zu einer Stärkung des Rechtsschutzgedankens und der rechtsstaatlichen Werte zuwiderläuft.

In den Einbürgerungsentscheiden<sup>39</sup> hat das Bundesgericht die Bedeutung des Rechtsschutzes gegen individuell-konkrete Anordnungen im Rahmen von Volksabstimmungen betont. Darüber hinaus kommt das Bestreben zu einem Ausbau des Rechtsschutzes auch in Art. 29a BV zum Ausdruck, wonach jedermann bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat<sup>40</sup>.

Sodann bestehen auf umweltvölkerrechtlicher Ebene Bestrebungen zu einer Stärkung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten. Das von der Schweiz am 25. Juni 1998 unterzeichnete, aber noch nicht ratifizierte Übereinkommen über den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (sog. Aarhus-Konvention)<sup>41</sup> verpflichtet die Vertragsstaaten in Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 zur Schaffung einer umweltrechtlichen Verbandsklage bei Tätigkeiten mit erheblichen potenziellen Umweltauswirkungen<sup>42</sup>.

Die mit dem genannten Vorschlag intendierte Beschränkung des Rechtsschutzes steht in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zu diesen Entwicklungen.

#### **4.3 Schwindender Einfluss der Verbände in der Projektierungsphase**

Oftmals wird das Verbandsbeschwerderecht von den Umweltschutzorganisationen mit dem Ziel angewendet, frühzeitig in die Projektierung und die Entscheidungsfindung involviert zu werden, um im Rahmen der gesetzlichen Anforderungen Projektverbesserungen zu erreichen<sup>43</sup>. Wird bei den Entscheiden, die im Rahmen von Volksabstimmung gefasst werden, das Verbandsbeschwerderecht entzogen, sinkt die Motivation des Gesuchstellers, die Verbände frühzeitig in die Projektierung und Entscheidungsfindung zu involvieren und von Beginn weg ein umweltrechtskonformes Projekt zu präsentieren. Es ist daher zu erwarten, dass bei einer derartigen Einschränkung des Beschwerderechts Verbände nur noch beschränkt in Planungsprozesse einbezogen würden und diese für den Vollzug des materiellen Rechts wichtige präventive Funktion des Verbandsbeschwerderechts nicht mehr im selben Umfang zum Tragen kommen würde wie bisher.

---

<sup>39</sup> BGE 129 I 217; 129 I 232.

<sup>40</sup> AS 2002, 3148 (noch nicht in Kraft).

<sup>41</sup> Text in: ILM 38 (1999) 517 ff.

<sup>42</sup> Vgl. dazu Daniela Thurnherr, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen. Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht, Diss. Zürich 2003, S. 73.

<sup>43</sup> Loretan (Anm. 9), Rz. 50.

## **5. FAZIT**

Eine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts nach kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen ist aus staatsrechtlicher Sicht problematisch, da sie bei Entscheiden, die in Volksabstimmungen gefällt werden, zu einer erheblichen Schwächung der Durchsetzung des Bundesrechts führt. Bei grossen Planungs- und Bauvorhaben stehen häufig andere Interessen im Zentrum und der Umwelt- und Naturschutz läuft daher Gefahr, nur unzureichend berücksichtigt zu werden. Es bedarf gerade in solchen Fällen eines starken Korrektivs wie des Verbandsbeschwerderechts, um die korrekte Umsetzung des materiellen Rechts sicherzustellen. Im Weiteren ist zu konstatieren, dass die Anknüpfung an das Kriterium des Volksentscheides wenig sinnvoll ist, da sie zu einer unübersichtlichen Rechtslage hinsichtlich des Umfangs des Verbandsbeschwerderechts führt. Die Einschränkung der Beschwerdelegitimation steht zudem in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zur gegenwärtigen Tendenz hin zu einer Stärkung des Rechtsschutzes. Schliesslich ist zu erwarten, dass bei einer Umsetzung dieses Vorhabens Verbände nur noch bedingt in Planungsprozesse einbezogen würden, was wiederum zu einer Schwächung der wichtigen präventiven Funktion des Verbandsbeschwerderechts beim Vollzug des materiellen Umweltrechts führen würde.