

HELEN KELLER

Dr. iur., LL.M.

Professorin an der Universität Zürich

Umbricht Rechtsanwälte

Bahnhofstrasse 22

Postfach 2957

8022 Zürich

Tel. 044 213 63 63

**Gutachten zur Volksinitiative
"Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit
der Verhinderungspolitik – Mehr Wachst-
tum für die Schweiz!"**

I. Inhaltsverzeichnis

I.	Inhaltsverzeichnis	2
II.	Zusammenfassung	4
	A. Verbandsbeschwerde und Verfassungsrecht.....	4
	B. Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten	4
	C. Auslegungsschwierigkeiten	4
	D. Mögliche Auslegungsergebnisse	5
	E. Umsetzungsvorschlag	5
	F. Verfassungsrechtliche Beurteilung	6
III.	Einleitung.....	7
	A. Ausgangslage	7
	B. Auftrag und Fragestellung	9
	C. Vorgehensweise	10
IV.	Geltende Rechtslage und Umsetzung der parlamentarischen Initiative Hofmann	11
	A. Funktion und Bedeutung des Verbandsbeschwerderechts.....	11
	B. Verankerung auf gesetzlicher Ebene	12
	1. Natur- und Heimatschutzgesetz.....	12
	2. Umweltschutzgesetz	13
	3. Gentechnikgesetz.....	14
	4. Legitimation zur Anfechtung von planungsrechtlichen Entscheiden.....	14
	C. Parlamentarische Initiative Hofmann	16
	1. Inhalt.....	16
	2. Umsetzung.....	17
V.	Verbandsbeschwerde und Verfassungsrecht	20
	A. Geltende Rechtslage.....	20
	B. Bedeutung von Art. 30a I-BV	21
VI.	Auslegung des Initiativtexts	23
	A. Allgemeines	23
	B. Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten	24
	C. Beschränkung der zulässigen Anfechtungsobjekte.....	24
	1. Mehrzahl möglicher Auslegungsergebnisse.....	24
	2. Enges Auslegungsergebnis	25
	a) Erlasse.....	26
	b) Beschlüsse und Entscheide	26
	c) Konsequenzen.....	28
	3. Extensiveres Auslegungsergebnis	29
	a) Konnex zwischen demokratischem Entscheid und Anfechtungsobjekt.....	29
	b) Mangelnde Bestimmtheit des Initiativtexts.....	29
	4. Gänzliche Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts?	31

D. Konsequenzen der unklaren Formulierung.....	31
1. Umsetzungsschwierigkeiten	31
2. Spannungsverhältnis zur Garantie der politischen Rechte	32
E. Umsetzungsvorschlag: Anpassung der einschlägigen Bestimmungen oder Verbandsbeschwerdegesetz	32
1. Enges Auslegungsergebnis	32
2. Extensiveres Auslegungsergebnis	33
VII. Verfassungsrechtliche Beurteilung des Initiativtexts	35
A. Ungleichbehandlung von Entscheiden gleicher materieller Tragweite	35
1. Gebot der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung (Art. 8 Abs. 1 BV)	36
2. Geltende Rechtslage	36
3. Beurteilung des Initiativtexts	37
a) Argumentation der Initianten	37
b) Pflicht zur ordnungsgemässen Umsetzung des Bundesrechts.....	37
c) Bedeutung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes bei demokrati- schen Entscheiden.....	38
d) Fehlen sachlicher Gründe für eine Ungleichbehandlung	39
e) Tendenzielle Privilegierung öffentlicher Projekte	40
B. Ungleichbehandlung der Umweltschutzorganisationen gegenüber den anderen Beschwerdeberechtigten.....	40
1. Gebot der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung (Art. 8 Abs. 1 BV)	41
2. Willkürverbot (Art. 9 BV)	42
a) Tragweite	42
b) Mangelnde Tauglichkeit zur Verhinderung von Verfahrensverzögerungen	42
C. Systemwidrige Umschreibung des Verbandsbeschwerderechts.....	43
1. Grundsatz der Einheit des Verfahrens	43
2. Abkehr von einem bundesrechtlichen Minimalstandard	45
VIII. Fazit	46
IX. Anhang.....	48
A. Literaturverzeichnis	48
B. Weitere Quellen (Auswahl)	51
C. Abkürzungsverzeichnis.....	51

II. Zusammenfassung

A. Verbandsbeschwerde und Verfassungsrecht

1. Das Verbandsbeschwerderecht geniesst gemäss geltender Rechtslage keinen verfassungsrechtlichen Schutz. Daran würde sich auch bei einer allfälligen Aufnahme des von den Initianten vorgeschlagenen Art. 30a I-BV in den Verfassungstext nichts ändern. Zwar nimmt diese Bestimmung explizit auf das Verbandsbeschwerderecht Bezug, sie äussert sich jedoch nur dazu, wann die Verbände über *keine* Beschwerdemöglichkeit verfügen sollen. Art. 30a I-BV verankert damit *keinen positiven Schutz des Verbandsbeschwerderechts*.
2. Die Platzierung von Art. 30a I-BV im Grundrechtsteil ist *in systematischer Hinsicht verfehlt*. Zudem sprechen Argumente der Normenhierarchie für eine Verankerung des Anliegens der Initianten auf gesetzlicher Ebene.

B. Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten

3. Da sich die Initiative auf das Verbandsbeschwerderecht in «Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten» erstreckt, führt sie zu einer *Beschränkung der in Art. 12 NHG, Art. 55 USG und Art. 28 GTG verankerten Verbandsbeschwerderechte*. Bei einer Annahme des Volksbegehrens würde auch die in der bundesgerichtliche Rechtsprechung entwickelte Legitimation zur Anfechtung planungsrechtlicher Entscheide durch die Verbände eine Limitierung erfahren.

C. Auslegungsschwierigkeiten

4. Die im Rahmen des vorliegenden Gutachtens vorgenommene Auslegung des Initiativtexts orientiert sich *primär am Wortlaut* von Art. 30a I-BV. Die Absicht der Initianten und auch das Verständnis von Bundesrat, Parlament und Stimmvolk können im heutigen Zeitpunkt und auf Grund der vorliegenden Informationen nicht abschliessend beurteilt werden. Zu einem späteren Zeitpunkt könnte sich daher eine andere Auslegung aufdrängen als die hier unter den zurzeit vorliegenden Informationen vorgenommene.
5. Der Wortlaut von Art. 30a I-BV weist Unklarheiten auf und ist verschiedenen Auslegungsergebnissen zugänglich. Die Auslegungsschwierigkeiten sind zum

einen darin begründet, dass das Beschwerderecht nicht nur *gegen*, sondern *bei* Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden des Volkes entzogen werden soll. Zum anderen soll für einen Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts bereits ausreichend sein, dass Erlasse, Beschlüsse und Entscheide auf Volksabstimmungen in Bund, Kantonen oder Gemeinden *beruhen*. Schliesslich ist der Initiativtext nicht in allen vier Landessprachen gleichlautend.

D. Mögliche Auslegungsergebnisse

6. Die *engste Auslegung* des Initiativtexts kommt zum Schluss, dass nur Erlasse, Beschlüsse und Entscheide, die vom Volk in Bund, Kantonen oder Gemeinden selber verabschiedet bzw. getroffen werden, künftig nicht mehr Anfechtungsobjekt des Verbandsbeschwerderechts bilden sollen. Eine *extensivere Interpretation* des Initiativtexts gelangt demgegenüber zum Ergebnis, dass ein bestimmter Konnex zwischen einem demokratischen Entscheid und dem Anfechtungsobjekt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausreichend ist, um das Verbandsbeschwerderecht auszuschliessen. Die Hauptschwierigkeit bei diesem Auslegungsergebnis besteht darin, dass aus dem Initiativtext nicht klar hervorgeht, *wie eng dieser Konnex* zu sein hat. Dem Wortlaut von Art. 30a I-BV könnte schliesslich auch ein Begehren um gänzliche Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts entnommen werden. Diese Lesart entspricht allerdings wohl nicht dem Willen der Initianten.

E. Umsetzungsvorschlag

7. Die Unbestimmtheit von Art. 30a I-BV macht im Falle einer Annahme durch Volk und Stände eine *Konkretisierung auf gesetzlicher Ebene* notwendig. Die Art und Weise der Umsetzung hängt dabei massgeblich vom Auslegungsergebnis ab.
8. Wird die Initiative in einem *engen Sinne ausgelegt*, drängt es sich auf, Art. 12 NHG, Art. 55 USG und Art. 28 GTG (bzw. die sich nach Umsetzung der parlamentarischen Initiative Hofmann zum Verbandsbeschwerderecht äussernden Bestimmungen) dahingehend zu ergänzen, dass Erlasse, Beschlüsse und Entscheide des Volkes oder der Parlamente auf der Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes künftig vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen sind. Ungleich schwieriger gestaltet sich die Situation *bei einem extensiveren Auslegungsergebnis*, da in diesem Fall der Konnex zwischen einem demokratischen Entscheid und dem Anfechtungsobjekt des Verbandsbeschwerderechts, der zu einem Ausschluss von letzterem führt, auf gesetzlicher Ebene näher konkretisiert werden muss. Die Umsetzung der Initiative kann verfas-

sungsrechtlich sowohl auf dem Weg einer Partialrevision der bestehenden Regelung des Verbandsbeschwerderechts als durch die Verabschiedung eines neuen Erlasses erfolgen. Bei beiden Umsetzungsvarianten steht das Ziel im Vordergrund, im Hinblick auf die Schaffung von Rechtssicherheit und zur Garantie einer gewissen Homogenität im Bundesstaat bundesrechtlich festzulegen, in welchen Fällen das Beschwerderecht der Umweltorganisationen künftig ausgeschlossen sein soll. Zu klären gilt es insbesondere, wie eng der Konnex zwischen dem legitimierenden Volksentscheid und dem konkreten Projekt sein muss, damit das Verbandsbeschwerderecht i.S.v. Art. 30a lit. a I-BV zukünftig ausgeschlossen werden darf.

F. Verfassungsrechtliche Beurteilung

9. Die Ungleichbehandlung von Entscheiden gleicher materieller Tragweite in Bezug auf die Unterstellung unter das Verbandsbeschwerderecht entbehrt sachlicher und vernünftiger Gründe und verstösst daher *gegen das Gebot der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung* (Art. 8 Abs. 1 BV). Demgegenüber ist die Ungleichbehandlung der Umweltschutzorganisationen gegenüber den anderen Beschwerdeberechtigten in Bezug auf Entscheide, die auf Volksabstimmungen beruhen, unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit unproblematisch, da die verschiedenen Kategorien von Beschwerdelegitimierten nicht als „gleich“ i.S.v. Art. 8 Abs. 1 BV betrachtet werden können. Kritisch zu beurteilen ist diese Unterscheidung allerdings unter Willkür Gesichtspunkten (Art. 9 BV), da das Begehren kaum zur Verhinderung von Verfahrensverzögerungen beizutragen vermag.
10. Bei einer Annahme der Initiative würde das Verbandsbeschwerderecht auf Bundesebene in einer Art und Weise umschrieben, die mit dem gegenwärtigen System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes nicht in Einklang steht. Der Umfang des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes wird im geltenden Recht im Sinne eines Minimalstandards vom Bundesgesetzgeber definiert, um einen reibungslosen Anschluss des kantonalen Rechtsmittelverfahrens an dasjenige des Bundes zu gewährleisten (vgl. Art. 98a OG, Art. 104 Abs. 1 BGG). Art. 30a I-BV führt demgegenüber zu einer *Abkehr von bundesrechtlichen Minimalvorschriften*, da der Umfang des Verbandsbeschwerderechts nach dem Willen der Initianten letztlich von der Ausgestaltung des kantonalen und kommunalen Rechts abhängt.

III. Einleitung

A. Ausgangslage

11. Am 1. November 2004 reichte das Initiativkomitee «Schluss mit der Verhinderungspolitik» unter der Leitung der FDP des Kantons Zürich bei der Bundeskanzlei die Unterschriftenlisten zur eidgenössischen Volksinitiative 'Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!' ein. Die Volksinitiative wurde nach positiver Vorprüfung durch die Bundeskanzlei im Bundesblatt publiziert¹. Die Sammelfrist läuft noch bis zum 16. Mai 2006.

¹ BBl 2004, S. 6647 ff.

12. Die Volksinitiative lautet:

"I

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 30a Verbandsbeschwerderecht (neu)

Das Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten nach den Artikeln 74–79 ist ausgeschlossen bei:

- a. Erlassen, Beschliessen und Entscheiden, die auf Volksabstimmungen in Bund, Kantonen oder Gemeinden beruhen;*
- b. Erlassen, Beschliessen und Entscheiden der Parlamente des Bundes, der Kantone oder Gemeinden.*

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 2 (neu)

2. Übergangsbestimmungen zu Art. 30a (Verbandsbeschwerderecht)

¹ *Artikel 30a tritt spätestens auf Ende des der Volksabstimmung folgenden Jahres in Kraft.*

² *Der Bundesrat kann einen früheren Zeitpunkt ansetzen.*

13. Das geltende Recht sieht ein Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten im NHG, im USG sowie im GTG vor². In den vergangenen Jahren wurde von verschiedener Seite teilweise massive Kritik am Verbandsbeschwerderecht geübt³. Auf politischer Ebene wurde seit den 90er Jahren eine kaum mehr überblickbare Anzahl Vorstösse zur Abschaffung oder substanziellen Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts ein-

² Zu den Verbandsbeschwerderechten ausserhalb des Umweltrechts vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, N 803; HÄNER, Beteiligte, N 1046 ff.

³ Zum Dauerbrennerthema vgl. BRUNNER/KELLER, Umweltschutzgesetz, S. 12 f., 22 f. Zu den prominentesten Kritikern zählt die Avenir Suisse. Sie hat in den vergangenen Jahren zwei Studien zum Verbandsbeschwerderecht veröffentlicht, die aufzuzeigen versuchen, wie zahlreiche Projekte zur Entwicklung der Wirtschaft durch Beschwerden von Umweltschutzorganisationen behindert wurden. Vgl. RENTSCH, Umweltschutz auf Abwegen; PRAPLAN, recours. Dazu die kritische Rezension der Studie von Hans Rentsch durch ARNOLD MARTI, URP 2004, 354 ff.

gebracht⁴. Derzeit beschäftigt sich das Parlament im Zusammenhang mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Hofmann⁵ mit dem Verbandsbeschwerderecht.

B. Auftrag und Fragestellung

14. Im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), sind im Rahmen des vorliegenden Rechtsgutachtens Fragen verfassungs- und verfahrensrechtlicher Natur zu prüfen, welche die eidgenössische Volksinitiative 'Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!' aufwirft.
15. Der Auftrag umfasst mit Blick auf die Ausarbeitung einer Botschaft des Bundesrates die Erörterung folgender Fragen:
 1. *Wie verhält sich der neue Art. 30a BV zur geltenden verfassungsrechtlichen Lage in Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht? Führt er insbesondere dazu, dass das Verbandsbeschwerderecht, soweit es Artikel 30a nicht ausschliesst, in der Verfassung verankert wird?*
 2. *Wie ist die Initiative auszulegen? Insbesondere: Welche Erlasse, Entscheide und Beschlüsse sind vom Verbandsbeschwerderecht ausgeschlossen? Welche Folgen ergeben sich aus allfälligen Unklarheiten?*
 3. *Wie ist – bei Annahme der Initiative – der verbleibende Anwendungsbereich des Verbandsbeschwerderechts mit Blick auf seinen spezifischen Zweck zu beurteilen?*

⁴ Eine Anfang 1998 lancierte Verfassungsinitiative zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts scheiterte bereits an der erforderlichen Unterschriftenzahl (vgl. BBl 1998 I 36). Im Juni 2000 leistete der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative von Hans Fehr zur Abschaffung dieses Instruments (99.442, Bau- und Planungsbereich. Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts) keine Folge. Ebenso lehnte der Nationalrat eine Motion von Christian Speck ab (98.330, Beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen: Ausschlusskriterium bei illegalen Aktivitäten). Im Dezember 2003 sprach sich der Nationalrat erneut gegen die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts aus, als er einer entsprechenden Initiative von Nationalrat Jakob Freund (02.441, Hemmschuh Verbandsbeschwerderecht) keine Folge gab. Hingegen hat der Nationalrat ein Postulat der Rechtskommission des Nationalrates überwiesen (00.3188, Verbandsbeschwerderecht. Verhandlungscharta), das den Bundesrat ersucht zu prüfen, wie eine Verhandlungscharta als Ehrenkodex für Gesuchsteller und beschwerdeberechtigte Organisationen geschaffen werden kann. Schliesslich wurden im Anschluss an die im Frühjahr 2004 eingelegten Rekurse gegen das Stadionprojekt Zürich sowie ein Bauprojekt der Firma IKEA 19 parlamentarische Vorstösse eingereicht.

⁵ Siehe dazu hinten IV.C.

4. *Verfassungsrechtliche Beurteilung von folgenden Punkten, insbesondere in Bezug auf das verfassungsmässige Gebot zur ordnungsgemässen Umsetzung des Bundesrechts (Art. 46 Abs. 1 BV), das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) sowie das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV):*
- a) *Die Ungleichbehandlung in Bezug auf das Beschwerdeverfahren von Entscheiden, die auf Volksabstimmungen oder Parlamentsbeschlüssen beruhen, gegenüber anderen Entscheiden gleichen materiellen Inhaltes/Tragweite.*
 - b) *Die Ungleichbehandlung von Umweltschutzorganisationen gegenüber den übrigen Beschwerdeberechtigten in Bezug auf das Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die auf Volksabstimmungen oder Parlamentsbeschlüssen beruhen.*
 - c) *Der Umstand, dass die grundsätzliche Überprüfbarkeit in einem Beschwerdeverfahren von bundesrechtlichen Anwendungsakten davon abhängt, welches Organ nach dem kantonalen oder dem kommunalen Recht für solche Anwendungsakte zuständig ist.*
5. *Das Gutachten soll auch konkrete Hinweise enthalten, wie die neue Verfassungsbestimmung bei Zustandekommen und Annahme der Initiative im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen über das Verbandsbeschwerderecht nach USG, NHG und GTG (unter Berücksichtigung der parlamentarischen Initiative Hofmann) umgesetzt werden kann.*

C. Vorgehensweise

16. Abschnitt IV gibt einen Überblick über die Bedeutung und Funktion des Verbandsbeschwerderechts, die geltende Rechtslage sowie die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Hofmann. Diese Ausführungen bilden die Grundlage für die Analyse der mit der eidgenössischen Volksinitiative 'Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!' verbundenen Implikationen. Mit den Konsequenzen einer expliziten Nennung des Verbandsbeschwerderechts im Verfassungstext befasst sich Abschnitt V. Abschnitt VI wendet sich der Auslegung des Initiativtextes zu

und erörtert, welche Erlasse, Entscheide und Beschlüsse vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen werden sollen. Dabei werden auch Aussagen zum Umsetzungsbedarf auf gesetzlicher Ebene gemacht. Anschliessend wird der Initiativtext einer kritischen verfassungsrechtlichen Würdigung unterzogen. Eine Zusammenfassung findet sich am Anfang des Gutachtens.

IV. Geltende Rechtslage und Umsetzung der parlamentarischen Initiative Hofmann

A. Funktion und Bedeutung des Verbandsbeschwerderechts

17. Mit der korrekten Anwendung und Durchsetzung des materiellen Rechts zum Schutz der Umwelt sind primär die rechtsanwendenden Behörden in Bund, Kantonen und Gemeinden betraut. Die ratio legis des Verbandsbeschwerderechts liegt in der Erkenntnis, dass dort, wo Nutzungs- und Schutzinteressen aufeinanderprallen, den Umweltschutzverbänden eine *ausgleichende Funktion* zukommen soll. Die Verbände sollen das ideelle Interesse an der korrekten Einhaltung des Bundesrechts bei besonders umweltgefährdenden Projekten im Rechtsmittelverfahren durchsetzen können. Dass daneben ein dringendes Bedürfnis für eine besondere Beschwerdelegitimation der Umweltverbände besteht, ist insbesondere im *Vollzugsdefizit des Umweltrechts* begründet⁶. Da Nutzungsinteressen häufig konkreter und notwendiger erscheinen als Schutzbestrebungen und vom Gesuchsteller auch deutlich zum Ausdruck gebracht werden können, kommt ihnen regelmässig eine grössere Durchsetzungskraft zu⁷. Aufgrund der hohen Normdichte und der Komplexität des Umweltrechts fordert die korrekte Rechtsanwendung vor allem kleinere Gemeinwesen mit beschränkten finanziellen und administrativen Ressourcen heraus. Verglichen mit einem Ausbau des staatlichen Vollzugsapparats handelt es sich beim Verbandsbeschwerderecht um eine *kostengünstige Massnahme* zur Unterstützung einer wirksamen und korrekten Umsetzung des materiellen Rechts⁸.
18. Bei Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben, mangelt es oftmals an Drittbetroffenen, die zur Wahrnehmung umweltbezogener Interes-

⁶ Zum Vollzugsdefizit vgl. LORETAN, N 1 zu Art. 55.

⁷ ROHRER, Bedeutung, 3. Kap. N 2. Vgl. auch HÄNER, Rechtsmittelerhebung, S. 44 mit Hinweis auf die chancengleiche Vertretung der Umweltinteressen.

⁸ FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, Evaluation, S. 215 f. Vgl. auch RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, N 795, die darauf hinweisen, dass das Verbandsbeschwerderecht die Position (kleiner) Vollzugsbehörden gegenüber (grossen) Unternehmen stärkt.

sen legitimiert wären⁹. Die Bedeutung des Verbandsbeschwerderechts ist allerdings auch in jenen Fällen nicht zu unterschätzen, in denen neben den Verfügungsadressaten auch Drittbetroffene beschwerdelegitimiert sind¹⁰. Letztere können zwar einen wichtigen Beitrag zur Vollzugskontrolle leisten, doch sind ihre Interessen nicht in jedem Fall mit den Zielen der Umweltschutzgesetzgebung identisch¹¹. Zudem besteht tendenziell ein Ungleichgewicht der Kräfte von Verursachern und Betroffenen einer Umweltbelastung¹².

19. Nicht zu unterschätzen ist ferner die wichtige *präventive Funktion* des Verbandsbeschwerderechts. Das Wissen um die Beschwerdemöglichkeit fachlich hoch qualifizierter Organisationen hält die rechtsanwendenden Behörden sowie die gesuchstellenden Personen dazu an, die anwendbaren Rechtsnormen genau zu beachten und die Suche nach optimierten Lösungen zu intensivieren¹³.

B. Verankerung auf gesetzlicher Ebene

1. Natur- und Heimatschutzgesetz

20. Das Verbandsbeschwerderecht hat erstmals mit dem 1967 in Kraft getretenen Natur- und Heimatschutzgesetz Eingang ins schweizerische Recht gefunden¹⁴. Die Schweiz nimmt damit im internationalen Vergleich eine Vorreiterstellung ein. Sie gilt als erstes Land in Europa, welches dieses Instrument in seine Rechtsordnung aufgenommen hat.¹⁵ Bei den Gesetzgebungsarbeiten für das NHG setzte sich die grundlegende Erkenntnis durch, dass den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes am besten gedient ist, wenn man die Kontrolle vertrauensvoll in die Verantwortung von ideellen Vereinigungen lege¹⁶.
21. Gemäss Art. 12 NHG können gesamtschweizerische Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen und seit mindestens 10 Jahren bestehen, gegen Verfügungen, die

⁹ HÄNER, Beteiligte, N 1025.

¹⁰ Dritten kommt die Beschwerdebefugnis dann zu, wenn sie «in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache» stehen. Vgl. BGE 123 II 376, 378 E. 2; BGE 121 II 171, 174 E. 2b; EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 25 ff.; HÄFELIN/MÜLLER, Verwaltungsrecht, N 1945 ff.; HÄNER, Beteiligte, N 711; ROMY, recours, S. 253; FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, Evaluation, S. 63 ff.

¹¹ Vgl. Botschaft USG, S. 824 f.

¹² LORETAN, N 1 zu Art. 55.

¹³ FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, Evaluation, S. 165 ff.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, N 794.

¹⁴ Vgl. Botschaft NHG, S. 96 ff., 105.

¹⁵ FÜHR/GEBERS/ORMOND/ROLLER, Access, S. 79.

¹⁶ Vgl. Amtl. Bull. S 1966 8, 21 ff., 178; Amtl. Bull. N 1966 320, 321 f. 329.

letztinstanzlich der Beschwerde an den Bundesrat oder der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegen, Beschwerde ergreifen. Anfechtbar sind in Anwendung von Bundesrecht gefällte Entscheide mit Auswirkungen auf die Natur oder die Landschaft bzw. zu Unrecht nicht in Anwendung von Bundesrecht ergangene Entscheide mit solchen Auswirkungen¹⁷. Unbeachtlich ist, ob eine Bundesbehörde die Verfügung erlassen hat, da Bundesaufgaben nicht nur von den Bundesbehörden, sondern auch von den Kantonen und Gemeinden wahrgenommen werden. Für die Anfechtbarkeit ist entscheidend, ob eine Aufgabe konkrete, direkt anwendbare bundesrechtliche Gesichtspunkte betrifft. Die angefochtenen Verfügungen müssen sich zudem unmittelbar auf die Natur bzw. die Heimat auswirken und einen Bezug zum Raum aufweisen, um nach Art. 12 NHG anfechtbar zu sein¹⁸. Es können sämtliche Rügen erhoben werden, die im Interesse des Natur- und Heimatschutzes liegen¹⁹. Dieses Beschwerderecht ist ferner gegen Verfügungen gestützt auf gewisse Bestimmungen des Waldgesetzes gegeben²⁰.

2. Umweltschutzgesetz

22. Eine bedeutende Erweiterung hat der Wirkungsbereich der Verbandsbeschwerde 1983 mit der Aufnahme im Umweltschutzgesetz erfahren. Das ideale Verbandsbeschwerderecht gemäss Art. 55 Abs. 1 USG besteht nicht hinsichtlich des gesamten USG, sondern ist ausdrücklich auf zwei Anwendungsbereiche beschränkt. Schon seit Erlass des USG besteht es bei Verfügungen hinsichtlich der Planung, Errichtung und Änderung von UVP-pflichtigen Anlagen²¹. Die Beschwerdemöglichkeit ist damit auf Vorhaben beschränkt, von denen erwartungsgemäss eine erhebliche Umweltbelastung ausgeht. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung können die Verbände²² 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 Waldgesetz²³, das Natur- und Heimatschutzgesetz

¹⁷ RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, N 807.

¹⁸ Vgl. BGE 125 II 29, 32 E. 1b; BGE 117 Ib 97, 100 E. 3a; EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 58 ff.; HÄNER, Beteiligte, N 1034 ff.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, N 807.

¹⁹ Vgl. BGE 118 Ib 614, 616 f. E. 1c; BGE 115 Ib 472, 479 f. E. 1d bb.

²⁰ Vgl. Art. 46 Abs. 3 Satz 2 WaG und dazu BGE 121 II 483.

²¹ Vgl. BGE 124 II 293, 307 E. 3d; Urteil des Verwaltungsgerichts SG vom 26. August 2003 in URP 2003, 748 ff.; HÄNER, Beteiligte, N 1041; ROMY, recours, S. 265 f.; TANQUEREL, voies de droit, N 97.

²² Auch das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 55 Abs. 1 USG steht nur gesamtschweizerischen Verbänden zu. Vgl. BGE 123 II 289, 291 f. E. 1e.

²³ Dem Waldgesetz kommt unter anderem die Aufgabe zu, den Wald in seiner Fläche und seiner räumlichen Verteilung zu erhalten und ihn in seiner Funktion als Schutz vor Naturgefahren zu bewahren, vgl. Art. 1 lit. a und b WaG. Das Waldgesetz soll demnächst revidiert werden, wobei

etc. umfasst²⁴. Vom Verbandsbeschwerderecht ausgeschlossen sind Projekte, die nicht der UVP-Pflicht unterliegen, selbst wenn sie mit grossen ökologischen Implikationen verbunden sind²⁵. Wo eine geplante Anlage Interessen des Natur- und Heimatschutzes tangiert, ist allerdings eine Beschwerde nach Art. 12 Abs. 1 NHG möglich²⁶.

23. Der zweite Bereich, in dem das USG das Verbandsbeschwerderecht vorsieht, betrifft die Organismen. Mit der Aufnahme eines ideellen Verbandsbeschwerderechts ins Gentechnikgesetz wurde Art. 55 Abs. 1 USG dahingehend ergänzt, dass den Umweltorganisationen auch gegen Bewilligungen der Bundesbehörden über das Inverkehrbringen pathogener Organismen, die bestimmungsgemäss in der Umwelt verwendet werden sollen²⁷, ein Beschwerderecht zusteht.

3. Gentechnikgesetz

24. Das jüngste, im Rahmen der Auslagerung des Gentechnikrechts aus dem USG beschlossene, Verbandsbeschwerderecht in Umweltangelegenheiten findet sich in Art. 28 GTG. Dieses ermächtigt gesamtschweizerische Umweltorganisationen, die mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet wurden, gegen Bewilligungen über das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen, die bestimmungsgemäss in der Umwelt verwendet werden sollen, Beschwerde zu ergreifen. Das Verbandsbeschwerderecht erstreckt sich damit nicht auf den gesamten Wirkungsbereich des Gentechnikgesetzes. Gegen Tätigkeiten in geschlossenen Systemen (vgl. Art. 10 GTG) sowie gegen Freisetzungsversuche (vgl. Art. 11 GTG) besteht seitens der Umweltverbände keine Beschwerdemöglichkeit.

4. Legitimation zur Anfechtung von planungsrechtlichen Entscheiden

25. Das Raumplanungsgesetz kennt kein Verbandsbeschwerderecht. Ob bestimmte Planungsentscheide mit den oben erörterten, auf Verfügungen zugeschnittenen Verbandsbeschwerderechten angefochten werden können, hängt eng mit der rechtstheoretischen Qualifikation des Raumplanes zusammen. Letztere

auch eine Lockerung des Rodungsverbots diskutiert wird, vgl. den Vernehmlassungsentwurf vom 26. Juni 2005.

²⁴ Vgl. HÄNER, Beteiligte, N 1042; LORETAN, N 27 zu Art. 55.

²⁵ EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 57 f., mit Beispielen.

²⁶ RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, N 808.

²⁷ Vgl. Art. 29d Abs. 3 und 4 USG.

lässt sich allerdings nicht ohne weiteres vornehmen, da sich Raumpläne sowohl den Rechtssätzen als auch den Verfügungen zuordnen lassen²⁸.

26. Das RPG löst die mit der fehlenden eindeutigen Qualifikation der Raumpläne einhergehenden Probleme durch eine eigene, vom OG abweichende Rechtsmittelordnung. Art. 34 RPG sieht vor, dass gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in zwei Fällen zum Zug kommt, nämlich wenn Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5 RPG) oder Ausnahmewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 ff. RPG) streitig sind²⁹.
27. Daraus lässt sich allerdings noch nicht zwingend ableiten, dass auch eine Anfechtungsmöglichkeit für Umweltorganisationen besteht. Art. 12 NHG beschränkt den Kreis der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Verfügungen nämlich auf solche, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sind. Eine Anfechtung von Ausnahmewilligungen bzw. Nutzungsplänen im Bereich von Art. 24 ff. RPG scheint daher auf den ersten Blick daran zu scheitern, dass die Raumplanung in ihrem Wesen Sache der Kantone ist³⁰ und daher nur ausnahmsweise als Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG betrachtet werden kann. Gemäss bundesgerichtlicher Praxis werden Ausnahmewilligungen nach Art. 24 RPG jedoch besonders behandelt: Als Bundesaufgabe gilt namentlich die Erteilung von Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone gestützt auf Art. 24 RPG, sofern geltend gemacht wird, sie verstosse gegen die nach Art. 78 Abs. 2 BV und den Vorschriften des NHG gebotene Rücksichtnahme auf Natur und Heimat³¹. Die Verbände können insbesondere auch rügen, mit der Schaffung einer Kleinbauzone würden die Vorschriften betreffend Erteilung von Ausnahmewilligungen (Art. 24 ff. RPG) umgangen³².

²⁸ So bereits BGE 90 I 345, 350 f. E. 2b; bestätigt unter anderem in BGE 121 II 317, 346 E. 12c; BGE 119 Ia 141, 150 E. 5c bb; BGE 1116 Ia 207, 211 E. 3b. Zur rechtstheoretischen Qualifikation des Raumplanes vgl. auch HALLER/KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, N 145 ff.; vgl. auch HÄNNI, Umweltschutzrecht, S. 91 f.; HÄFELIN/MÜLLER, Verwaltungsrecht, N 939 ff.

²⁹ Vgl. dazu JOMINI, N 6 ff. zu Art. 34.

³⁰ Vgl. Art. 75 Abs. 1 BV. Die Kantone erlassen Gesetze und Pläne und sind für die räumliche Entwicklung verantwortlich. Der Bund verfügt daneben über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Er ist nicht befugt, behörden- oder grundeigentümergehörige Raumpläne zu erlassen. Vielmehr beschränkt sich seine Kompetenz darauf, den Kantonen aufzuzeigen, «auf welche Ziele, mit welchen Instrumenten, mittels welcher Massnahmen und gestützt auf welche Verfahren die Aufgabe der Raumplanung an die Hand genommen werden soll.» Vgl. LENDI, N 24 zu Art. 75.

³¹ Leitentscheid ist BGE 112 Ib 70. Mittels Verbandsbeschwerde anfechtbar ist beispielsweise die Bewilligung für eine Motocrosstrainingsspiste in einer Kiesgrube (BGE 116 Ib 465).

³² Vgl. BGE 123 II 289, 291 E. 1b und 1c betreffend die Schaffung einer Kleinbauzone im Landwirtschaftsgebiet; BGE 117 Ib 9, 12 E. 2b; HÄNNI, Umweltschutzrecht, S. 551; JOMINI, N 44 zu Art. 34.

28. Darüber hinaus hat die bundesgerichtliche Praxis die Verwaltungsgerichtsbeschwerde 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- und Deponiepläne³³. In einem ersten Schritt hat das Bundesgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde dann für zulässig erklärt, wenn ein Nutzungsplan Anordnungen enthält, die in ihrer Funktion Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG gleichkommen³⁴. Es handelt sich 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 sind oder gar überflüssig werden, weshalb gesagt werden kann, es liege insofern eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG vor»³⁵. Das Bundesgericht hat den Anwendungsbereich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sukzessive erweitert und dieses Rechtsmittel auch im Zusammenhang mit der Festsetzung von Empfindlichkeitsstufen in Nutzungsplänen für anwendbar erklärt, obwohl es sich dabei um eine reine Planungsmassnahme handelt³⁶. Zudem können nun auch die planungsrechtlichen Rügen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden, soweit das Planungsrecht sachnotwendig mit dem Umweltrecht zusammenhängt³⁷.

C. Parlamentarische Initiative Hofmann

1. Inhalt

29. Am 19. Juni 2002 wurde von Ständerat Hans Hofmann eine parlamentarische Initiative mit dem Titel «Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts» eingereicht³⁸. Die parlamentarische Initiative wurde am

³³ Diese Praxis kann nicht auf Richtpläne übertragen werden, da diese nicht dafür konzipiert sind, individuelle Rechtsverhältnisse zu regeln. Vgl. LORETAN, N 8 f. zu Art. 54; PIERRE TSCHANNEN, Besprechung von BGE 121 II 420, AJP 1996, 1142.

³⁴ Vgl. BGE 118 Ib 11, 14 E. 2c.

³⁵ BGE 119 Ia 285, 290 E. 3c.

³⁶ BGE 120 Ib 287. Vgl. auch BGE 121 II 39 sowie BGE 120 Ib 224 betreffend die Anfechtung der Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

³⁷ BGE 123 II 88, 91 E. 1; BGE 121 II 72, 77 E. 1f. Zum Ganzen vgl. HALLER/KARLEN, Rechtsschutz, N 1021 f.; LORETAN, N 8 zu Art. 54; KELLER/THURNHERR, Verbandsbeschwerde, S. 293 ff.

³⁸ Parlamentarische Initiative 02.436. Bereits im Dezember 2000 hatte der Ständerat eine Motion gleichen Inhalts verabschiedet (00.3476, Motion Hans Hofmann, Präzisierung der Umweltverträglichkeitsprüfung und des Verbandsbeschwerderechts im USG und NHG). Diese Motion wurde jedoch im September 2001 vom Nationalrat abgelehnt (Amtl. Bull. N 2001 988).

15. Mai 2003 von der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats vorgeprüft. Am 18. Juni 2003 hat der Ständerat der Initiative ohne Gegenstimme Folge gegeben³⁹.

30. Angestrebt wird einerseits eine Beschränkung des Anwendungsbereichs der UVP. Eine solche soll nur dann notwendig sein, wenn ein Bauvorhaben die Umwelt tatsächlich und in erheblichem Mass beeinträchtigt. Die Überprüfung soll sich auf das zwingend Notwendige beschränken und in einfachen Fällen soll eine Verfahrensverkürzung möglich sein. Zudem wird eine Präzisierung der Beschwerdemöglichkeit der Umweltschutzorganisationen verlangt und ein teilweiser Entzug der aufschiebenden Wirkung dieses Rechtsmittels gefordert.

2. Umsetzung

31. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hat im Dezember 2004 im Rahmen der Behandlung dieser parlamentarischen Initiative einen Entwurf zur Änderung des USG und des NHG verabschiedet⁴⁰. Dieser wurde in der Herbstsession 2005 vom Ständerat beraten, welcher dem Kommissionsvorschlag über weite Strecken folgte, teilweise aber Modifikationen vornahm.
32. Die Einschränkung des Kreises der anfechtbaren Entscheide bildet einen Eckpfeiler des Entwurfs. Wie dargelegt, wird der Wirkungskreis des Verbandsbeschwerderechts im Bereich des USG massgeblich durch den Begriff der UVP-pflichtigen Anlagen determiniert⁴¹. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung wird gemäss Art. 9 Abs. 1 USG bei Anlagen durchgeführt, welche die Umwelt erheblich belasten können. Der Begriff der erheblichen Belastung soll neu in Art. 10a Abs. 2 E-USG auf Gesetzesstufe konkretisiert werden. Eine erhebliche Umweltbelastung wird lediglich bei solchen Anlagen angenommen, bei denen «die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- und standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann.» Weiter wird vorgeschlagen, die Liste der UVP-pflichtigen Anlagen und die Schwellenwerte periodisch zu überprüfen⁴².

³⁹ Amtl. Bull. S 2003 667 ff.

⁴⁰ Siehe den Entwurf zu einer Änderung des Umweltschutzgesetzes vom 27. Juni 2005 (im Folgenden: E-USG) sowie den Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 27. Juni 2005, BBl 2005 5351 ff. Nicht betroffen von der Revision ist das mit dem Gentechnikgesetz von 2003 neu geschaffene Verbandsbeschwerderecht gegen das Inverkehrbringen pathogener Organismen. Die entsprechenden Bestimmungen sollen daher in einen eigenen Artikel überführt werden (vgl. Art. 55f E-USG). Vgl. dazu KELLER/THURNHERR, Verbandsbeschwerde, S. 310 ff.

⁴¹ Vgl. dazu vorne IV.B.2.

⁴² Art. 10a Abs. 3 E-USG.

33. Ferner ist vorgesehen, dass neu nur noch Organisationen, die rein ideelle Zwecke verfolgen, beschwerdelegitimiert sein sollen. Allfällige wirtschaftliche Zwecke sollen nur noch insoweit zulässig sein, als sie der Erreichung der ideellen Zwecke dienen⁴³. Das Beschwerderecht soll sich zudem auf Rechtsbereiche beschränken, die seit mindestens 10 Jahren Gegenstand des statutarischen Zwecks der Organisation bilden⁴⁴. Auch ist vorgesehen, dass Umweltorganisationen die Gerichtskosten bezahlen sollen, wenn sie in Verfahren vor Bundesbehörden unterliegen⁴⁵. Im Hinblick auf die Schaffung verstärkter Transparenz verlangt die Kommission schliesslich, dass die Organisationen die Öffentlichkeit über ihre Einsprache- und Beschwerdetätigkeit transparent informieren. Die entsprechenden Modalitäten sollen vom Bundesrat auf dem Verordnungsweg geregelt werden⁴⁶.
34. Der Entwurf widmet sich ferner den Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und beschwerdeberechtigten Organisationen⁴⁷. Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Organisationen über finanzielle oder andere Leistungen sollen insofern nicht zulässig sein, als diese bestimmt sind für die Durchsetzung von Verpflichtungen des öffentlichen Rechts, insbesondere behördlicher Auflagen, für Massnahmen, die das öffentliche Recht nicht vorsieht oder die in keinem Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen, sowie für die Abgeltung eines Rechtsmittelverzichts oder eines anderen prozessualen Verhaltens⁴⁸. Diese Bestimmung wird dadurch abgesichert, dass eine Rechtsmittelbehörde

⁴³ Art. 55 Abs. 1 lit. b E-USG; Art. 12 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 E-NHG. Das NHG beschränkt das Beschwerderecht schon heute auf Organisationen mit ideellem Zweck. Der Bericht der Kommission für Rechtsfragen hält fest, dass in der Praxis zur Frage, wann eine wirtschaftliche Tätigkeit einer Organisation dem ideellen Zweck diene, eine Abwägung der verschiedenen Tätigkeiten und deren Bedeutung für die Organisation durchzuführen sei (Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, S. 5363 f.). Da diese Bestimmung für einige Organisationen zu Problemen führen wird, ist vorgesehen, diesen in einer Übergangsbestimmung einen Zeitraum von 3 Jahren zur Verfügung zu stellen, innerhalb dessen sie Gelegenheit haben, ihre Organisationsstruktur an die geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen anzupassen (Ziff. 3 Abs. 3 der Übergangsbestimmungen).

⁴⁴ Art. 55 Abs. 2 E-USG; Art. 12 Abs. 2 E-NHG.

⁴⁵ Art. 55 E-USG; Art. 12f E-NHG. Dieser Vorschlag zielt auf eine Abkehr von der bisherigen Bundesgerichtspraxis, wonach den beschwerdeberechtigten Organisationen im Falle des Unterliegens keine Gerichtskosten auferlegt werden (vgl. BGer vom 8. März 1999, URP 2000 654 ff.). Vgl. allerdings BGE 123 II 337, 358 E. 10a, wo das Bundesgericht die Kostenauflegung an einen Verband wegen der Weitschweifigkeit der Rechtschrift guthiess. Zudem sind die Verbände gemäss geltender Praxis dazu verpflichtet, den obsiegenden privaten Beschwerdegegnern gemäss Art. 159 OG Parteientschädigungen zu entrichten.

⁴⁶ Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, S. 5364 ff. Eine blosser Richtlinie würde den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normierungshöhe wohl auch genügen.

⁴⁷ Hinsichtlich der Verhandlungen bei Projekten, die der UVP unterstehen, liegen bereits Empfehlungen vor; vgl. Empfehlungen des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK für das Verhandeln bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen, Bern 2004. Vgl. dazu MEYER, Aktuelle Probleme, S. 193 ff; PFISTERER, Verhandeln, S. 106.

⁴⁸ Art. 55c Abs. 2 E-USG; Art. 12d Abs. 2 E-NHG.

auf eine Beschwerde nicht eintritt, wenn sie rechtsmissbräuchlich ist oder der Gesuchsteller nachweist, dass die Organisation Forderungen nach unzulässigen Leistungen im Sinne von Art. 55a Abs. 2 E-USG bzw. Art. 12 Abs. 2 E-NHG gestellt hat⁴⁹. Treffen Gesuchsteller und Organisation eine Einigung, so nimmt die Behörde das Ergebnis der Einigung in ihre Verfügung auf, wenn diese keine Mängel nach Art. 49 VwVG aufweist⁵⁰. Die Bestimmungen zur Zulässigkeit von Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Organisationen sowie zur Aufnahme der Vereinbarungen in die Verfügungen wurden in der parlamentarischen Beratung im Ständerat stark eingeschränkt⁵¹.

35. Zudem werden Vorkehrungen zur Verhinderung von Bauverzögerungen getroffen. Die Kommission strebt insbesondere eine bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung an, wobei sie den Bundesrat mit einer Motion beauftragt, entsprechende Massnahmen vorzusehen⁵². Immerhin ist im Entwurf selber vorgesehen, dass eine Organisation, die gegen einen Nutzungsplan mit Verfügungscharakter zulässige Rügen nicht erhoben hat oder deren Rügen rechtskräftig abgelehnt worden sind, diese Rügen in einem nachfolgenden Verfahren nicht mehr vorbringen darf⁵³. Ebenfalls der Verhinderung von Bauverzögerungen sollen Bestimmungen im USG und NHG dienen, wonach für jene Anlageteile, deren Ausführung vom Ausgang nicht beeinflusst wird, ein vorzeitiger Baubeginn zulässig sein soll⁵⁴.
36. Sowohl der Vorschlag der Rechtskommission des Ständerates zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Hofmann als auch die Initiative 'Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!' möchten primär den für das Wirtschaftswachstum schädlichen Bauverzögerungen Einhalt gebieten. Im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels wird zu unterschiedlichen Mitteln gegriffen. Der Ständerat hat allerdings einen Minderheitsantrag angenommen, welcher in gewissem Sinne eine Brücke zwischen den beiden Vorhaben schlägt. Die Bestimmung zur UVP (Art. 10a USG-E) wurde mit einem Abs. 1^{bis} ergänzt, welcher vorsieht, dass «die Behörde den Umweltverträglichkeitsbericht [würdigt] und [...] das massgebliche Recht unter Abwägung aller relevanten öffentlichen und privaten Interessen [anwendet]. Sie achtet dabei auf die öffentlichen Anliegen, *die in par-*

⁴⁹ Art. 55c Abs. 3 E-USG; Art. 12d Abs. 3 E-NHG.

⁵⁰ Art. 55c Abs. 1 E-USG; Art. 12d Abs. 1 E-NHG.

⁵¹ Zur Streichung von Art. 55c Abs. 1 E-USG sowie der entsprechenden Bestimmungen im E-NHG vgl. Amtl. Bull. S. 2005 887.

⁵² Motion 04.3664, Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung, eingereicht am 15. November 2004.

⁵³ Art. 55b Abs. 3 E-USG; Art. 12a Abs. 2 E-NHG.

⁵⁴ Art. 55a E-USG; Art. 12e E-NHG. Das Bundesgericht stellt gemäss geltender Praxis bei Verwaltungsgerichtsbeschwerden in Bausachen die aufschiebende Wirkung, die aufgrund von Art. 111 Abs. 1 OG generell entzogen ist, in der Regel wieder her. Vgl. LORETAN, N 35 zu Art. 54.

lamentarischen und Volksentscheiden zur gleichen Sache zum Ausdruck kommen.»⁵⁵

V. Verbandsbeschwerde und Verfassungsrecht

A. Geltende Rechtslage

37. Das geltende Bundesverfassungsrecht äussert sich nicht explizit zum Verbandsbeschwerderecht. Weder im Grundrechtskatalog (Art. 7–36 BV), noch im Abschnitt über «Umwelt und Raumplanung» (Art. 73–80 BV) oder bei den Zuständigkeiten des Bundesgerichts (Art. 188–191a BV) ist von der Beschwerdelegitimation der Umweltverbände die Rede.
38. Die Initianten streben an, den *Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts* bei bestimmten Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden im Grundrechtskatalog – genauer bei den Verfahrensgarantien (Art. 29–32 BV) – zu verankern. Das Verbandsbeschwerderecht geniesst gemäss geltendem Recht allerdings keinen grundrechtlichen Schutz. Art. 29 und 30 BV statuieren Anforderungen hinsichtlich der Ausgestaltung von Gerichts- und Verwaltungsverfahren, ohne sich zu deren Anwendungsbereich zu äussern⁵⁶. Mit dem Recht auf gerichtliche Beurteilung befasst sich die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV. Danach hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine unabhängige richterliche Behörde. Art. 29a BV lehnt sich an Art. 6 Ziff. 1 EMRK an und soll der Rechtsprechung der Strassburger Organe im schweizerischen Recht Nachachtung verschaffen. Der Gesetzgeber hat die Rechtsweggarantie nach Massgabe der gerichtsorganisatorischen Bestimmungen der Verfassung (vgl. Art. 188 BV) zu gestalten. Ihm kommt dabei ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, den er mit Blick auf das Leitziel, einen effektiven Rechtsschutz durch Gerichte zu realisieren, auszunutzen hat⁵⁷. Der am Individualrechtsschutz orientierte Art. 29a BV verpflichtet indes nicht dazu, ein Verbandsbeschwerderecht vorzusehen.

⁵⁵ Amtl. Bull. S 2005 865 (Hervorhebung durch die Verfasserin). Vgl. auch das Votum von Ständerat Carlo Schmid-Sutter: «Ich kann einfach sagen, dass der zweite Satz im Prinzip das ist, was die Initiative des Freisinns des Kantons Zürich dann in viel schärferer Form auf Verfassungsstufe verwirklichen will.»

⁵⁶ Vgl. dazu statt vieler HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 829 ff.; RHINOW, Grundzüge, N 2727 ff.

⁵⁷ KLEY, N 2 ff. zu Art. 29a.

B. Bedeutung von Art. 30a I-BV

39. Art. 30a I-BV äussert sich ausschliesslich dazu, wann das Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten *ausgeschlossen* sein soll (i.e. bei Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden, die auf Volksabstimmungen in Bund, Kantonen oder Gemeinden beruhen sowie solcher der Parlamente des Bundes, der Kantone oder Gemeinden). Die Volksinitiative verzichtet demgegenüber auf eine positive Umschreibung des Wirkungsbereichs für die Verbandsbeschwerde. Es stellt sich daher die Frage, ob Art. 30a I-BV das Verbandsbeschwerderecht, soweit es nicht explizit ausgeschlossen wird, in der Verfassung verankert.
40. Art. 30a I-BV geht implizit vom Bestehen eines Verbandsbeschwerderechts in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten aus. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass der Initiativtext mit den Worten «[d]as Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten» beginnt. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass bei einer Annahme der Initiative das Bestehen eines Beschwerderechts für Umweltorganisationen verfassungsrechtlich garantiert sein wird.
41. Verschiedene Argumente sprechen dagegen, dass der Initiativtext zu einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Festschreibung des Verbandsbeschwerderechts führt⁵⁸. Zum einen weist Art. 30a I-BV nicht explizit auf das Bestehen eines solchen Rechtsmittels hin. Der Initiativtext unterscheidet sich daher massgeblich von den anderen Bestimmungen im Grundrechtskatalog, die allesamt das Bestehen von Rechten statuieren⁵⁹. Zudem können dem Text von Art. 30a I-BV auch *keinerlei Hinweise zum Anwendungsbereich des Verbandsbeschwerderechts* entnommen werden. Die Initiative äussert sich weder zum Umfang der Beschwerdelegitimation noch zu den zulässigen Anfechtungsobjekten.
42. Dem Initiativtext kann insbesondere nicht entnommen werden, dass das Verbandsbeschwerderecht bei einer Annahme des Begehrens in allen übrigen, von Art. 30a I-BV nicht erfassten Fällen verfassungsrechtlich garantiert wird. Diese Lesart des Initiativtextes würde den Umfang des Verbandsbeschwerderechts im Vergleich zum geltenden Recht massgeblich erweitern. Wie vorne dargelegt, besteht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten gegenwärtig nur ein punktuelles Verbandsbeschwerderecht, das auf einen eng umschriebe-

⁵⁸ A.M. MÜLLER/RHINOW, Ausgleich, S. 9, die festhalten, mit der Initiative würde «das (beschränkte) Verbandsbeschwerderecht auf Verfassungsstufe verankert, könnte also nicht mehr durch Gesetzes-, sondern nur noch durch Verfassungsrevision geändert oder abgeschafft werden».

⁵⁹ Vgl. Art. 7–35 BV.

nen Kreis von Anfechtungsobjekten beschränkt ist⁶⁰. Würde man die Initiative so auslegen, dass mit Ausnahme der genannten Erlasse, Beschlüsse und Entschiede ein Verbandsbeschwerderecht besteht, würden insbesondere im Bereich des USG, des NHG, des RPG, des GTG und des GSchG (wo bislang kein Verbandsbeschwerderecht besteht) zahlreiche neue Beschwerdemöglichkeiten geschaffen. Dass dies nicht dem Willen der Initianten entspricht, die im Verhältnis zur geltenden Rechtslage eine Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts, nicht aber eine Erweiterung desselben anstreben, kommt bereits im Titel der Initiative zum Ausdruck.

43. Aus dem Gesagten folgt, dass Art. 30a I-BV das Verbandsbeschwerderecht *nicht auf Verfassungsebene festschreibt*, und zwar trotz der systematischen Einordnung im Grundrechtsteil. Die Initiative ist ausschliesslich als Leitlinie zu Händen des Gesetzgebers zu verstehen, bei der Ausgestaltung des Rechtsschutzes zumindest in den genannten Fällen kein Verbandsbeschwerderecht vorzusehen. Dies führt zum einen dazu, dass auch bei einer Annahme der Initiative das Verbandsbeschwerderecht auf Gesetzesstufe weiterhin beliebig eingeschränkt werden kann – sei es durch eine Limitierung der Beschwerdelegitimation, der möglichen Anfechtungsobjekte oder durch verfahrensrechtliche Hürden – ohne dass ein Widerspruch zu Art. 30a I-BV entsteht. Auch eine gänzliche Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts auf Gesetzesstufe würde nicht zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führen, sondern Art. 30a I-BV nur, aber immerhin, jeglichen Sinnes entleeren⁶¹. Die Verbände könnten sich jedenfalls nicht auf Art. 30a berufen, um Zugang zu gerichtlichen Überprüfungsverfahren in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten zu erlangen.
44. Wenngleich Art. 30a I-BV das Verbandsbeschwerderecht zwar nicht auf Verfassungsebene garantiert, so würde eine Annahme der Initiative immerhin erstmals zu einer Festschreibung desselben im Verfassungstext führen und das Bestehen der gesetzlichen Verbandsbeschwerderechte in Erinnerung rufen. Dies soll allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Initiativtext dem Beschwerderecht der Umweltorganisationen *keine positiven Konturen* verleiht und *keinerlei Minimalgarantien* enthält. Eine stärkere materielle Verankerung des Verbandsbeschwerderechts im schweizerischen Recht wird dadurch nicht erreicht.
45. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Platzierung von Art. 30a I-BV *im Grundrechtsteil in systematischer Hinsicht verfehlt* ist. Der seit der Totalrevision der Bundesverfassung in sich geschlossene Grundrechtskatalog würde bei

⁶⁰ Vgl. vorne IV.B.1. und 2.

⁶¹ A. M. MÜLLER/RHINOW, Ausgleich, S. 9.

einer Annahme der Initiative mit einer sachfremden Bestimmung ergänzt, was aus gesetzgebungstheoretischen Gründen abzulehnen ist.

46. An der Idee der Normenhierarchie orientierte Überlegungen sprechen schliesslich in grundsätzlicher Weise *gegen eine Verankerung dieser Bestimmung auf Verfassungsebene*. Sinnvoller wäre es, das auf gesetzlicher Ebene geregelte Verbandsbeschwerderecht auch auf dieser Erlassstufe zu beschränken.

VI. Auslegung des Initiativtexts

A. Allgemeines

47. Die Interpretation von Verfassungsrecht orientiert sich an einem Kanon verschiedener Auslegungsmethoden. Dieser umfasst zum einen die *grammatikalische* Auslegung, welche auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch abstellt. Die *systematische* Auslegung versucht, den Sinn einer Rechtsnorm durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert, zu ermitteln. Die *historische* Auslegung untersucht, welchen Sinn man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Unterschieden wird dabei zwischen der subjektiv-historischen und der objektiv-historischen Auslegung. Bei ersterer ist der subjektive Wille des konkreten historischen Verfassungsgebers massgebend. Demgegenüber stützt die objektiv-historische Auslegung auf die Bedeutung ab, die einer Norm durch die allgemeine Betrachtung zur Zeit ihrer Entstehung gegeben wird. Die *zeitgemässe* Auslegung orientiert sich am Normverständnis und den Verhältnissen wie sie gegenwärtig, d.h. zurzeit der Rechtsanwendung bestehen. Schliesslich ist bei der *teleologischen* Auslegung auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist, abzustellen⁶².
48. Die Absicht der Initianten kann im heutigen Zeitpunkt und auf Grund der vorhandenen Informationen nicht abschliessend beurteilt werden. Nach einer allfälligen Volksabstimmung über die Initiative werden weitere Gesichtspunkte hinsichtlich des historischen Auslegungsergebnisses hinzukommen. Dazu gehören namentlich die Begründung, welche die Initianten ihrer Initiative in ihren Stellungnahmen geben werden, die entsprechenden Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates, in der parlamentarischen Behandlung sowie im Abstimmungsbüchlein. Aus diesen Aspekten könnte sich zu einigen Fragen in

⁶² Zur Auslegung von Verfassungsbestimmungen vgl. HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 91 ff.; RHINOW, Grundzüge, N 458 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 17 ff.

einem späteren Zeitpunkt allenfalls eine andere Auslegung aufdrängen als die hier unter den zurzeit vorliegenden Informationen vorgenommene. Im Zentrum steht vorliegend daher die grammatikalische Auslegung. Sodann können auch einer systematischen sowie einer teleologischen Auslegung Hinweise auf die Bedeutung von Art. 30a I-BV entnommen werden.

B. Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten

49. Die Initiative möchte das Verbandsbeschwerderecht «in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten nach den Artikeln 74–79» teilweise ausschliessen. Der Hinweis auf die genannten Bestimmungen macht deutlich, dass das Volksbegehren nicht auf das Umweltrecht im engeren Sinn, das vorab im Umweltschutzgesetz und den dazu erlassenen Ausführungsverordnungen enthalten ist, beschränkt ist. Vielmehr soll sich die angestrebte *Einschränkung auch auf das Umweltrecht im weiteren Sinne*, also beispielsweise das Natur- und Heimatschutzgesetz, das Waldgesetz und das Gewässerschutzgesetz erstrecken⁶³. Zu den Umweltangelegenheiten gehört auch das Gentechnikgesetz, welches seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 74 BV hat.
50. Explizit ausgeschlossen werden soll das Verbandsbeschwerderecht unter den in lit. a und b genannten Voraussetzungen zudem in Raumplanungsangelegenheiten. Zwar kennt das RPG, anders als das USG und das NHG, kein Verbandsbeschwerderecht, doch hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung – wie oben dargelegt – die Beschwerdelegitimation von Umweltverbänden zunehmend auch gegen bestimmte Planungsentscheide bejaht⁶⁴.

C. Beschränkung der zulässigen Anfechtungsobjekte

1. Mehrzahl möglicher Auslegungsergebnisse

51. Der Wortlaut von Art. 30a I-BV weist Unklarheiten auf und ist daher verschiedenen Auslegungsergebnissen zugänglich, die sich in ihrer Tragweite stark unterscheiden⁶⁵. Dass der Bedeutungsgehalt der Bestimmung nicht zweifelsfrei ermittelbar ist, hängt zum einen damit zusammen, dass das Beschwerderecht nicht nur *gegen*, sondern – allgemeiner – *bei* Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden des Volkes und der Parlamente entzogen werden soll. Zum anderen soll das Verbandsbeschwerderecht bereits dann ausgeschlossen sein,

⁶³ Zu den Begriffen des Umweltrechts im engeren und weiteren Sinne vgl. HALLER/KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, N 46; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, N 1.

⁶⁴ Vgl. dazu vorne IV.B.4.

⁶⁵ Gleicher Ansicht GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, VIII.

wenn Erlasse, Beschlüsse und Entscheide auf Volksabstimmungen in Bund, Kantonen oder Gemeinden *beruhen* (lit. a). Diesbezüglich bestehen Unterschiede zur Formulierung in lit. b, wo von «Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden der Parlamente des Bundes, der Kantone oder Gemeinden» die Rede ist.

52. Die zweifelsfreie Bestimmung des Gehalts der Initiative wird zusätzlich dadurch erschwert, dass der Initiativtext nicht in allen vier Landessprachen gleichlautend ist. Wie die deutschsprachige Version möchten auch die italienische («in caso di atti normativi, decreti e decisioni»⁶⁶) und die rätoromanische Fassung («en cas da decrets, conclus e decisions»⁶⁷) das Verbandsbeschwerderecht nicht nur gegen die genannten Erlasse, Beschlüsse und Entscheide ausschliessen, sondern – allgemeiner – *im Fall von* solchen. Die französische Fassung ist demgegenüber restriktiver formuliert und möchte künftig nur, aber immerhin, «*contre les actes législatifs, arrêtés ou décisions*»⁶⁸ auf ein Beschwerderecht der Umweltverbände verzichten.
53. Gestützt auf den Wortlaut der Initiative lässt sich der Bedeutungsgehalt des Begehrens nicht zweifelsfrei und eindeutig feststellen. Fraglich ist insbesondere, wie eng nach dem Willen der Initianten der Konnex zwischen dem Anfechtungsobjekt der Verbandsbeschwerde und einem Volks- oder Parlamentsentscheid zu sein hat, damit im konkreten Fall keine Beschwerdemöglichkeit für die Verbände mehr bestehen soll.
54. Gestützt auf eine primär grammatikalische Auslegung kristallisieren sich *drei mögliche Auslegungsergebnisse* heraus, die einen unterschiedlich weiten Kreis von potenziellen Anfechtungsobjekten vom Verbandsbeschwerderecht ausklammern. Diese drei Lesarten des Volksbegehrens werden in der Folge näher erläutert.

2. Enges Auslegungsergebnis

55. Die engste Lesart des Initiativtextes kommt zum Schluss, dass nur Erlasse, Beschlüsse und Entscheide, die vom Volk in Bund, Kantonen oder Gemeinden selber verabschiedet bzw. getroffen wurden, künftig nicht mehr Anfechtungsobjekt des Verbandsbeschwerderechts bilden sollen. Zu diesem Resultat gelangt man, wenn man zum einen die Formulierung «Erlasse, Beschlüsse und Entscheide, die auf Volksabstimmungen in Bund, Kantonen oder Gemeinden *beruhen*» in einem engeren Sinne als Erlasse, Beschlüsse und Entscheide *des*

⁶⁶ FF 2004, 5923.

⁶⁷ BBI 2004, 6650.

⁶⁸ FF 2004, 6257 (Hervorhebung durch die Verfasserin).

Volkes versteht. Diese Interpretation des Begriffs «beruhen» drängt sich auf, wenn man davon ausgeht, dass die Initianten die Formulierung in lit. a deshalb gewählt haben, weil ein Genitiv – wie in lit. b – grammatikalisch mit dem Begriff der Volksabstimmungen nicht vereinbar gewesen wäre⁶⁹. Zum anderen lehnt sich diese enge Auslegung an den französischen Initiativtext an, der das Beschwerderecht nur *gegen*, nicht aber *bei* solchen Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden ausschliessen will. Dieses Auslegungsergebnis gewinnt klarere Konturen in Gegenüberstellung mit den zwei anderen möglichen Lesarten⁷⁰.

a) Erlasse

56. Da der Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen im NHG, USG und GTG das Anfechtungsobjekt der Verbandsbeschwerde auf individuell-konkrete Hoheitsakte beschränkt,⁷¹ mag es gesetzgebungstheoretisch erstaunen, dass vom Volk oder einem Parlament verabschiedete Erlasse vom Beschwerderecht ausgeklammert werden sollen. Unter seltenen Umständen kann allerdings auch ein generell-abstrakter Erlass Anfechtungsobjekt der Verbandsbeschwerde bilden. So hat das Bundesgericht beispielsweise die Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Schweizerischen Bundes für Naturschutz (der heutigen Pro Natura) und des WWF Schweiz gegen das bundesrechtswidrige Moorschutz-Reglement sowie den dazu gehörigen Plan der Regierung des Kantons Neuenburg geschützt⁷².

b) Beschlüsse und Entscheide

57. Ungleich grössere praktische Konsequenzen hätte ein Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts bei Beschlüssen und Entscheiden, die vom Volk oder den Parlamenten in Bund, Kantonen und Gemeinden gefällt werden. In Abgrenzung zu den Erlassen handelt es sich dabei um Sammelbegriffe für die übrigen Handlungsformen von Volk und Parlamenten. Darunter zu subsumieren sind daher zum einen Verfügungen, d.h. individuelle, an den einzelnen gerichtete Hoheitsakte, durch die eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung gestaltend oder feststellend in verbindlicher oder erzwingbarer Weise geregelt wird⁷³. Da Volk und Parlament in der Regel nicht mit dem Erlass von Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG betraut sind, würde diese Lesart ins-

⁶⁹ Bei lit. b stellt sich diese Auslegungsfrage nicht, da dort explizit von den «Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden der Parlamente» die Rede ist.

⁷⁰ Vgl. dazu hinten 3. und 4.

⁷¹ Vgl. Art. 12 Abs. 1 NHG, Art. 55 Abs. 1 USG, Art. 28 GTG.

⁷² Vgl. BGE 124 II 19.

⁷³ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER, Verwaltungsrecht, N 854.

besondere bestimmte planungsrechtliche Entscheide vom Verbandsbeschwerderecht ausnehmen⁷⁴.

58. Die Frage, wann solche Pläne vom Volk oder einem Parlament erlassen werden, kann nicht generell beantwortet werden, da die diesbezügliche Rechtslage je nach Kanton bzw. Gemeinde variiert. Art. 10 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 RPG 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 muss⁷⁵. Vorgaben hinsichtlich demokratischer Mitwirkungsrechte werden vom RPG nicht statuiert⁷⁶. Es steht daher im Belieben der Kantone und Gemeinden, welche Planungsentscheide von der Exekutive, vom Parlament oder direkt vom Volk gefällt werden. Über eine grosse Tradition verfügt die direkt-demokratische Ausgestaltung des kommunalen Planungsverfahrens. Aufgrund der räumlichen Nähe interessiert die Ortsplanung die Bürgerinnen und Bürger in der Regel besonders. Bei Rahmennutzungsplänen ist das Bedürfnis nach demokratischer Legitimation wegen ihrer grossen Tragweite und der Schwere der damit verbundenen Eingriffe in das Eigentum grösser als bei Richtplänen⁷⁷.
59. Zwischen den einzelnen Kantonen bestehen teilweise beträchtliche Unterschiede hinsichtlich des Umfangs der durch Volk und Parlament gefällten Planungsentscheide. Im Kanton Luzern beispielsweise erlassen die Stimmberechtigten der Gemeinde die Zonenpläne. Eine abweichende Zuständigkeitsregelung in der Gemeindeordnung bleibt vorbehalten, wobei das Referendum zumindest fakultativ zu gewährleisten ist⁷⁸. Die Stimmberechtigten sind daneben auch für die Bebauungspläne zuständig⁷⁹, während die Gestaltungspläne in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates fallen⁸⁰. Im Kanton Zürich setzt die Gemeindelegislative die kommunalen Richtpläne sowie die kommunale Bau- und Zonenordnung fest⁸¹. Andere planerische Entscheide von kommunaler Bedeutung fallen im Allgemeinen in die Zuständigkeit der Gemeindeex-

⁷⁴ Zur Anfechtbarkeit von planungsrechtlichen Entscheiden mittels Verbandsbeschwerde vgl. vorne IV.B.4.

⁷⁵ Vgl. insbesondere Art. 4 und 33 RPG.

⁷⁶ Das RPG verlangt auch nicht, dass Nutzungspläne von der Legislative erlassen werden. Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 25. August 1998, in: Pra 1999, Nr. 19.

⁷⁷ HALLER/KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, N 153.

⁷⁸ § 17 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (SRL 735).

⁷⁹ § 17 Abs. 3 Planungs- und Baugesetz.

⁸⁰ § 17 Abs. 4 Planungs- und Baugesetz.

⁸¹ Vgl. §§ 32 Abs. 3 und 88 Abs. 1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 (Planungs- und Baugesetz, PBG), LS 700.1. Je nach Gemeinde handelt es sich bei der Gemeindelegislative um die Gemeindeversammlung, eine Urnenabstimmung oder den Grossen Gemeinderat. Vgl. HALLER/KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, N 414.

kutive⁸². Das Freiburgerische Planungs- und Baugesetz weist sowohl die Annahme der kommunalen Richt- als auch der Nutzungsplanung dem Gemeinderat und damit dem Exekutivgremium zu⁸³. Im Kanton Schaffhausen ist auf kantonaler Ebene lediglich festgehalten, dass das «zuständige Organ» in den Gemeinden für die kommunale Zonenplanänderung zuständig ist⁸⁴. Daraus, dass die Gemeinden in ihren Bauordnungen für kleine Zonenplanänderungen ein vereinfachtes Verfahren vorsehen und den Gemeinderat zur Beschlussfassung für zuständig erklären können⁸⁵, ist zu schliessen, dass die Nutzungsplanung primär in den Kompetenzbereich der Gemeindelegislative fällt. Die Verabschiedung von Plänen zeichnet sich somit durch eine grosse Vielfalt auf kantonaler und kommunaler Ebene aus.

c) *Konsequenzen*

60. Zur Veranschaulichung der Folgen dieses Auslegungsergebnisses sei auf das gescheiterte Bauprojekt des Formel 1-Rennfahrers Michael Schumacher in Wolfhalden im Kanton Appenzell hingewiesen. Vorgesehen war eine 17 ha grosse inselartige Umzonung, deren Annahme oder Ablehnung in den Zuständigkeitsbereich der Stimmberechtigten fiel. Insgesamt 5,4 ha des Landwirtschaftslandes sollten neu der Wohn-, Intensiverholungs- und Grünzone zugeteilt werden⁸⁶. Bei einer Annahme der Initiative hätten die Verbände gegen derartige Umzonungen, anders als gemäss geltendem Recht, keine Verbandsbeschwerdemöglichkeit mehr⁸⁷.
61. Bei einer Annahme der Initiative würden die Verbände auch in Fällen wie dem Stadion Zürich über keine Beschwerdemöglichkeit mehr verfügen. Der Gestaltungsplan «Stadion Zürich», welcher den Bau eines Fussballstadions sowie eines Einkaufszentrums mit 32'000 m² Mantelnutzung vorsieht, wurde vom Stimmvolk der Stadt Zürich gutgeheissen und in der Folge sowohl von betroffenen Nachbarn als auch von verschiedenen Verbänden angefochten⁸⁸. Die Beschwerdemöglichkeit der Verbände wäre im Übrigen auch dann ausge-

⁸² Z.B. amtlicher Quartierplan (§ 130 PBG), Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes (§ 211 Abs. 1 PBG), Zustimmung zu privaten Gestaltungsplänen, soweit sie den für Arealbebauungen im betreffenden Gebiet geltenden Rahmen nicht überschreiten (§ 86 Satz 2 PBG), siehe allgemein zur Genehmigung von Gestaltungsplänen durch die Legislative FRITZSCHE/BÖSCH, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3.7.

⁸³ Vgl. Art. 75 Abs. 1, Art. 81 Abs. 1 Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 (SGF 710.1).

⁸⁴ Art. 11 Abs. 3 Satz 1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen (Baugesetz) vom 1. Dezember 1997 (SHR 700.100).

⁸⁵ Art. 11 Abs. 4 Baugesetz.

⁸⁶ Vgl. dazu BENJAMIN SCHINDLER/DANIELA THURNHERR, Raumplanung ermöglicht nachhaltige Entwicklung, NZZ Nr. 196, 26. August 2002, S. 16.

⁸⁷ Ausschlaggebend für das Scheitern des Projekts war im Fall Schumacher allerdings die drohende Intervention des Bundesamtes für Raumplanung.

⁸⁸ Vgl. dazu HÄNER, Stadion-Streit, S. 121 ff.

schlossen, wenn der planungsrechtliche Entscheid von einem kommunalen Parlament gefällt worden wäre.

3. Extensiveres Auslegungsergebnis

a) *Konnex zwischen demokratischem Entscheid und Anfechtungsobjekt*

62. Zu einem Auslegungsergebnis, das einen im Vergleich zu Ziff. 2 weiteren Kreis von Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden vom Verbandsbeschwerderecht ausnimmt, gelangt man, wenn man die Formulierung „beruhen“ in einem breiteren Sinne versteht und, gestützt auf die deutsche, italienische und rätoromanische Fassung des Initiativtexts das Verbandsbeschwerderecht nicht nur *gegen* bestimmte Erlasse, Beschlüsse und Entscheide ausschliesst, sondern *bei* solchen. Dieses Auslegungsergebnis ist mit weit reichenden Konsequenzen verbunden. Eine Annahme der Initiative hätte insbesondere zur Folge, dass auch Entscheide dem Verbandsbeschwerderecht entzogen würden, die selber nicht auf demokratischem Weg zu Stande gekommen sind, sofern das Volk oder ein Parlament im betreffenden Zusammenhang einen Entscheid gefällt oder einen Beschluss gefasst hat. Erforderlich für einen Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts ist bei dieser Lesart lediglich ein *Konnex* zwischen einem Volks- oder Parlamentsbeschluss und der Verfügung, welche gemäss geltendem Recht mittels Verbandsbeschwerde angefochten werden kann.
63. Diese Auslegung des Initiativtexts erscheint plausibel, wenn man den Text der Volksinitiative mit dem Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 NHG, Art. 55 USG sowie Art. 28 Abs. 1 GTG vergleicht. Dort wird explizit festgehalten, dass das Verbandsbeschwerderecht «gegen» bestimmte Verfügungen bestehen soll. Dass die Initianten eine andere Präposition gewählt haben, könnte vermuten lassen, dass Volks- und Parlamentsentscheide nicht nur dann ausschlaggebend sein sollen, wenn sie das eigentliche Anfechtungsobjekt nach Art. 12 Abs. 1 NHG, Art. 55 Abs. 1 USG bzw. Art. 28 Abs. 1 GTG darstellen.

b) *Mangelnde Bestimmtheit des Initiativtexts*

64. Eine Hauptschwierigkeit bei der Bestimmung der Tragweite des Begehrens liegt darin, dass aus dem Initiativtext nicht klar hervorgeht, *wie eng der Konnex* zu einem Volks- oder Parlamentsentscheid zu sein hat, damit die Rechtsmittelmöglichkeit für die Verbände ausgeschaltet wird. Im Rechtsalltag bestehen Verbindungen unterschiedlicher Art zwischen einem Volks- oder Parlamentsentscheid und dem Anfechtungsobjekt der Verbandsbeschwerde. So beruht beispielsweise ein Bauprojekt auf einem Volksentscheid, wenn sich das

Volk vorgängig für die Finanzierung desselben ausgesprochen hat. Ebenso besteht ein Konnex zwischen Baubewilligungen, die von der zuständigen kommunalen (Exekutiv-)Behörde erteilt werden, und den Bau- und Zonenordnungen, die – wie oben dargelegt⁸⁹ – in vielen Gemeinden der Volksabstimmung unterstellt sind. Aus dieser Perspektive „beruhen“ Baubewilligungen somit in der Regel auf Entscheidungen des Volkes.

65. Die Verbände würden bei diesem Auslegungsergebnis beispielsweise dann über keine Beschwerdemöglichkeit mehr verfügen, wenn Volk oder Parlament im Rahmen eines Ausgabenentscheides der Realisierung eines öffentlichen Bauprojektes, beispielsweise der Errichtung einer Autobahn oder eines Eisenbahnteilstückes, zugestimmt haben. Zwar wird die gemäss geltender Rechtslage anfechtbare Verfügung von der Baubehörde, in der Regel in Zusammenarbeit mit weiteren involvierten Ämtern erlassen, doch liegt gleichzeitig ein demokratischer Entscheid zum Projekt selber vor. In einem Fall wie dem Stadion Zürich hätte die Initiative zur Folge, dass die Verbände weder gegen den Gestaltungsplan, der vom Volk angenommen wurde, ein Rechtsmittel ergreifen können, noch gegen das später gestützt darauf einzureichende und zu bewilligende Projekt.
66. Denkbar ist auch ein *loserer Konnex* zwischen (potenziellem) Anfechtungsobjekt der Verbandsbeschwerde und Volks- oder Parlamentsentscheid. Der Wortlaut der Initiative könnte dahingehend interpretiert werden, dass Beschlüsse von kantonalen Regierungen und Amtsstellen, mit welchen ein Strassenbauprojekt gestützt auf ein in der Volksabstimmung angenommenes kantonales Strassengesetz bewilligt wird, vom Verbandsbeschwerderecht auszunehmen wären. Auch bei Nationalstrassen könnte das Verbandsbeschwerderecht im Falle einer Annahme der Initiative nicht mehr zur Anwendung kommen, da das Nationalstrassengesetz, welches die Grundlage dafür bildet, von der Bundesversammlung verabschiedet wurde. Ebenso ist es denkbar, dass die Verbände bei Infrastrukturbauten wie beispielsweise Spitälern, deren Errichtung in den kantonalen Spitalgesetzen vorgesehen ist und somit auf einem demokratischen Entscheid beruht, künftig nicht mehr über eine Beschwerdemöglichkeit verfügen⁹⁰.
67. Abgesehen von den grundsätzlichen Auslegungsschwierigkeiten könnte der Kreis der vom Verbandsbeschwerderecht ausgeklammerten Entscheide und Beschlüsse auch bei diesem Auslegungsergebnis *nicht mehr abschliessend auf Bundesebene determiniert* werden, da Anknüpfungspunkt die Entscheidungszuständigkeit des Volkes bzw. der Parlamente auf kantonaler und kommunaler

⁸⁹ Vgl. oben VI.C.2.

⁹⁰ Vgl. auch MÜLLER/RHINOW, Ausgleich, S. 9

Ebene ist. Wie das Beispiel der Zuständigkeit für Ausgabenbeschlüsse zeigt, bestehen auch hier grosse Unterschiede auf kantonaler und kommunaler Ebene⁹¹.

4. Gänzliche Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts?

68. Wird die Formulierung, wonach das Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten ausgeschlossen sein soll bei «Erlassen, Beschlüssen und Entscheiden, die auf Volksabstimmungen in Bund, Kantonen oder Gemeinden *beruhen*»⁹², sehr weit ausgelegt, könnte man zum Schluss kommen, die Initianten wollten das Beschwerderecht der Umweltverbände gänzlich abschaffen. Grund dafür ist, dass sich in der schweizerischen Referendumsdemokratie alle Erlasse, Beschlüsse und Entscheidungen letztlich auf Volksabstimmungen zurückführen lassen. Die Bundesverfassung und die Kantonsverfassungen, auf welche alle Erlasse und Entscheide der Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden «beruhen», sind schliesslich in Volksabstimmungen angenommen werden. Da die Initianten bei diesem Ansinnen auf lit. b hätten verzichten und die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts explizit in ihrem Begehren zum Ausdruck bringen können, kann davon ausgegangen werden, dass *kein derart weit gehender Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts* angestrebt wird⁹³.

D. Konsequenzen der unklaren Formulierung

1. Umsetzungsschwierigkeiten

69. Infolge der unklaren Formulierung ist eine Umsetzung der Initiative mit verschiedenen Abgrenzungsproblemen konfrontiert, welche die Verfassungswürdigkeit des Begehrens in Frage stellen⁹⁴. Die offenen Fragen, die der Initiativtext aufwirft, sowie die Kontroversen um das Verbandsbeschwerderecht im Allgemeinen machen einen reibungslosen Implementierungsprozess eher unwahrscheinlich. Diese Unklarheit wiegt umso schwerer, als die Initiative gemäss Art. 197 Ziff. 2 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen spätestens auf Ende des der Volksabstimmung folgenden Jahres in Kraft treten muss.

⁹¹ Vgl. HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1386; HÄFELIN/MÜLLER, Verwaltungsrecht, N 2340.

⁹² Hervorhebung durch die Verfasserin.

⁹³ So auch MÜLLER/RHINOW, Ausgleich, S. 9.

⁹⁴ MÜLLER/RHINOW, Ausgleich, S. 9, erachten den Initiativtext wegen seiner Unklarheit als kaum verfassungswürdig.

2. Spannungsverhältnis zur Garantie der politischen Rechte

70. Angesichts der unklar formulierten Forderungen der Initianten ist fraglich, ob die Stimmberechtigten ihren Willen tatsächlich frei bilden und ihre Stimme unverfälscht zum Ausdruck bringen können, wie dies von Art. 34 Abs. 2 BV gefordert wird⁹⁵. Die Garantie der politischen Rechte statuiert einen Anspruch darauf, dass kein Wahl- und Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger unverfälscht zum Ausdruck bringt. Demgemäss soll jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen können⁹⁶. Während bei von den Behörden formulierten Abstimmungsfragen ein Anspruch darauf besteht, dass sie klar formuliert und nicht irreführend, suggestiv oder missverständlich sind⁹⁷, gestalten sich die Anforderungen an Volksinitiativen weniger hoch: Volksinitiativen werden nur dann für ungültig erklärt, wenn sie die Einheit der Form oder der Materie bzw. zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzen⁹⁸. Bei unklar formulierten Volksinitiativen wie der vorliegend diskutierten beschränken sich die Handlungsmöglichkeiten der Behörden auf eine *ablehnende Abstimmungsempfehlung* bzw. die *Ausarbeitung eines Gegenentwurfs*⁹⁹.

E. Umsetzungsvorschlag: Anpassung der einschlägigen Bestimmungen oder Verbandsbeschwerdegesetz

71. Sollte die Initiative zustande kommen und vom Volk angenommen werden, würde aufgrund der Fragen, die der Initiativtext offen lässt, eine Klärung auf gesetzlicher Ebene notwendig. Der Umsetzungsbedarf hängt dabei in entscheidendem Masse von der Art und Weise der Auslegung des Initiativtexts ab¹⁰⁰.

1. Enges Auslegungsergebnis

72. Würde das engste Auslegungsergebnis gewählt, müssten die entsprechenden Bestimmungen im NHG, USG und GTG dahingehend ergänzt werden, dass Erlasse, Beschlüsse und Entscheide des Volkes oder der Parlamente auf der

⁹⁵ Vgl. auch Art. 25 UNO-Pakt II.

⁹⁶ BGE 125 I 441, 443; 124 I 55, 57; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1387; RHINOW, Grundzüge, N 1866.

⁹⁷ Vgl. etwa BGE 121 I 1, 12; 106 Ia 20; RHINOW, Grundzüge, N 1877.

⁹⁸ Vgl. Art. 139 Abs. 3 BV und dazu HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1792; RHINOW, Grundzüge, N 1970 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 44 Rz. 11.

⁹⁹ Vgl. Art. 101 Abs. 1 ParlG.

¹⁰⁰ Zu den möglichen Auslegungsergebnissen siehe oben VI.C.2–4.

Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen sind. Da die Regelung des Verbandsbeschwerderechts im NHG und im USG bereits im Zusammenhang mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Hofmann voraussichtlich einen höheren Detaillierungsgrad erfährt¹⁰¹, drängt sich ein eigener Artikel auf, der die von den Initianten angestrebte Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts verankert.

73. Bei Art. 28 GTG ist für einen ergänzenden Absatz zu plädieren, der das Anliegen der Initianten zum Ausdruck bringt. Da sich dieses Verbandsbeschwerderecht nur gegen Bewilligungen für das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen richtet und solche weder vom Volk noch vom Parlament erteilt werden¹⁰², könnte auf eine Ergänzung mangels praktischer Relevanz allerdings auch verzichtet werden.
74. Die Bestimmung des Konnexes zwischen Volks- bzw. Parlamentsentscheid und dem Anfechtungsobjekt ist für dieses Szenario einfach vorzunehmen: Nur jene Erlasse, Beschlüsse und Entscheide, die *unmittelbar* vom Volk bzw. den Parlamenten ausgehen, sind künftig nicht mehr anfechtbar. Abgrenzungsfragen stellen sich bei diesem Szenario nicht, da es in der Regel ohne grossen Aufwand feststellbar ist, ob das Volk oder ein Parlament einen bestimmten Beschluss oder Entscheid gefasst bzw. einen Erlass verabschiedet hat.

2. Extensiveres Auslegungsergebnis

75. Ungleich schwieriger ist die Situation bei einem extensiveren Auslegungsergebnis, das lediglich einen bestimmten, *mehr oder weniger engen Konnex zwischen dem Anfechtungsobjekt und einem demokratischen Entscheid* fordert, um ersteres vom Verbandsbeschwerderecht auszunehmen. Wie dargelegt¹⁰³, bestehen unterschiedliche Verbindungen zwischen Volks- und Parlamentsentscheiden und individuell-konkreten Verfügungen, die gemäss geltendem Recht Anfechtungsobjekt der Verbandsbeschwerde darstellen.
76. Die zentrale Frage ist daher, wie eng der Konnex zwischen dem Anfechtungsobjekt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und einem Volks- oder Parlamentsentscheid zu sein hat, um einen Ausschluss vom Verbandsbeschwerderecht zu bewirken. Dass diese Frage nicht pauschal beantwortet werden kann und sich schwierige Abgrenzungsprobleme ergeben, zeigt ein Blick auf das geltende Recht: So kann ein Volks- oder Parlamentsentscheid beispielsweise im Zusammenhang mit einem Finanzierungsbeschluss für ein bestimmtes

¹⁰¹ Vgl. dazu vorne IV.C.2.

¹⁰² Vgl. Art. 13 Abs. 2 FrSV.

¹⁰³ Vgl. VI.C.3.

Vorhaben vorliegen. Volk oder Parlamente können sich aber auch im Rahmen der Zonenplanung für bestimmte Projekte aussprechen, die in einem späteren Schritt der Bewilligung durch die rechtsanwendenden Behörden unterliegen. Auch der Bau von grösseren Infrastrukturanlagen wie Spitälern oder Kantons- und Nationalstrassen ist demokratisch mehr oder weniger stark abgestützt.

77. Oberste Ziele bei der Umsetzung des Initiativbegehrens bilden die *Handhabbarkeit des Initiativbegehrens* in der Praxis, die Schaffung von *Rechtssicherheit* sowie die Gewährleistung einer gewissen *Homogenität im föderalen System*. Die Umsetzung von Art. 30a I-BV muss die verschiedenen Ziele harmonisierend miteinander verbinden.
78. Gesetzgebungstechnisch kann die Umsetzung grundsätzlich auf zwei verschiedenen Wegen erreicht werden. Erstens wäre es möglich, die *bisherige Normierung des Verbandsbeschwerderechts an die Vorgaben der Verfassungsinitiative* anzupassen. Im Zentrum steht primär eine Änderung von Art. 12 NHG, Art. 55 USG und Art. 28 GTG. Bei dieser Variante wäre zu prüfen, ob sekundär beispielsweise auch das RPG in diese Gesetzesnovelle zu integrieren wäre. Zweitens wäre es auch denkbar, für den breiten und komplexen Umsetzungsprozess ein *eigenes Verbandsbeschwerdegesetz* zu schaffen, das für sämtliche Bereiche, in denen gemäss geltendem Recht eine Rechtsmittelmöglichkeit für die Verbände besteht, klärt, wann Volk oder Parlament derart in einen Entscheid involviert sind, dass keine Beschwerdemöglichkeit für die Verbände mehr bestehen soll. Mit anderen Worten würde auf gesetzlicher Ebene geklärt werden, wie eng der Konnex zwischen einem demokratischen Entscheid und einem individuell-konkreten Hoheitsakt zu sein hat, um letzteren vom Verbandsbeschwerderecht auszunehmen.
79. Bei der zweiten Variante wäre vorzugsweise zwischen *verschiedenen Sachbereichen* zu unterscheiden, in denen das Umwelt- sowie das Natur- und Heimatschutzrecht von Bedeutung ist (z.B. Raumplanungs- und Baurecht im Allgemeinen, Kantonsstrassenbau, Nationalstrassenbau, Bau und Planung von Spitälern, Auswirkungen demokratischer Finanzbeschlüsse auf das Verbandsbeschwerderecht etc.). Erschwert wird eine solche Regelung dadurch, dass auf kantonaler und kommunaler Ebene Volk und Parlament in unterschiedlichem Masse in die Entscheidungsfindung einbezogen sind. Der Gesetzgeber ist daher mit der besonderen Herausforderung konfrontiert, einerseits die vom Verbandsbeschwerderecht auszunehmenden Anfechtungsobjekte mit genügender Bestimmtheit zu umschreiben, andererseits aber so offen zu bleiben, dass den unterschiedlichen kantonalen und kommunalen Verhältnissen Rechnung getragen werden kann.

80. Verfassungsrechtlich sind die *beiden Umsetzungsvarianten gleichberechtigt*. Das Verfassungsrecht verlangt nur, dass die Komplexität des Initiativbegehrens im Umsetzungsprozess reduziert wird und der Bund seinem Konkretisierungsauftrag nachkommt. Ob dieses Ziel mit einer Reihe von Partialrevisionen bestehender Gesetze oder mit einem neuen Rahmenerlass geschieht, ist verfassungsrechtlich irrelevant. Unterlässt der Bundesgesetzgeber hingegen seinen Konkretisierungsauftrag, besteht die Gefahr, dass in zahlreichen Fällen zunächst der Rechtswittelweg beschritten werden muss, um die Unterstellung eines Beschlusses oder Entscheides unter das Verbandsbeschwerderecht zu klären.

VII. Verfassungsrechtliche Beurteilung des Initiativtexts

81. Die Volksinitiative 'Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – mehr Wachstum für die Schweiz!' wirft in verfassungsrechtlicher Hinsicht verschiedene Fragen auf. Zum einen führt sie im Beschwerdeverfahren zu einer Ungleichbehandlung von Entscheiden, die auf Volksabstimmungen oder Parlamentsbeschlüssen beruhen, gegenüber anderen Entscheiden gleicher materieller Tragweite (vgl. Abschnitt A.). Zum anderen werden Umweltschutzorganisationen gegenüber den übrigen Beschwerdeberechtigten in Bezug auf Beschwerdeverfahren gegen solche Entscheide ungleich behandelt (vgl. Abschnitt B.). Dass die grundsätzliche Überprüfbarkeit von Anwendungsakten des Bundesrechts in einem Beschwerdeverfahren davon abhängen soll, welches Organ nach dem kantonalen oder kommunalen Recht für solche Anwendungsakte zuständig ist, durchbricht schliesslich das geltende System bundesrechtlicher Minimalstandards im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (vgl. Abschnitt C.)

A. Ungleichbehandlung von Entscheiden gleicher materieller Tragweite

82. Eine Annahme der Initiative würde dazu führen, dass bei jenen Entscheiden, die auf demokratischen Entscheiden beruhen, das Verbandsbeschwerderecht ausgeschlossen wird, während alle übrigen Verfügungen im Anwendungsbereich von Art. 12 NHG und Art. 55 USG diesem Rechtswittel weiterhin unterliegen¹⁰⁴. Erstere Kategorie von Entscheiden würde daher insofern privilegiert, als im Falle eines Widerspruchs zum Bundesrecht für die Verbände keine

¹⁰⁴ Zu Art. 28 GTG vgl. VI.E.1.

Rechtsmittelmöglichkeit bestünde. Die Initiative führt im Ergebnis dazu, dass Entscheide mit identischen oder zumindest vergleichbaren Implikationen für Natur und Umwelt abhängig davon, ob sie auf einem demokratischen Entscheid beruhen, im Beschwerdeverfahren ungleich behandelt werden. Diese Differenzierung ist unter dem Aspekt des Rechtsgleichheitsgebots von Art. 8 Abs. 1 BV, im Speziellen der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung, zu beurteilen.

1. Gebot der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung (Art. 8 Abs. 1 BV)

83. Art. 8 Abs. 1 BV geht von einer relativen Gleichheit aus: Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Der Gesetzgeber verfügt bei der Konkretisierung dieses Grundsatzes über eine erhebliche Gestaltungsfreiheit, die ihre Grenzen darin findet, dass er keine Differenzierungen treffen darf, für die sachliche und vernünftige Gründe fehlen, und sich nicht über erhebliche tatsächliche Unterschiede hinwegsetzen darf. Ein Erlass verletzt das Rechtsgleichheitsgebot, «wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen»¹⁰⁵.
84. Ob in einem konkreten Fall erhebliche tatsächliche Unterschiede vorliegen und die vorgenommenen Diskriminierungen sachlich gerechtfertigt sind, muss mit Blick auf den Zweck des Erlasses beurteilt werden. Adressatenkreis und Regelungsgegenstand dürfen nicht weiter oder enger umschrieben werden, als es der Gesetzeszweck erfordert¹⁰⁶.

2. Geltende Rechtslage

85. Auch gemäss geltendem Recht unterstehen nicht sämtliche Entscheide in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten dem Verbandsbeschwerderecht, sondern nur die in Art. 12 NHG, Art. 55 USG und Art. 28 GTG näher ausgeführten¹⁰⁷. Es wird also bereits im geltenden Recht eine Differenzierung zwischen verschiedenen umwelt- und naturschutzrelevanten Verfügungen vorgenommen. Anknüpfungspunkt für die Abgrenzung bildet die materielle Tragweite eines Entscheides. Das Verbandsbeschwerderecht findet bei jenen Ent-

¹⁰⁵ BGE 122 I 18, 25; dazu statt vieler MÜLLER, Grundrechte, S. 396 ff.; HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 750 ff.; RHINOW, Grundzüge, N 1649 ff.

¹⁰⁶ HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 754.

¹⁰⁷ Vgl. dazu vorne IV.B.

scheiden Anwendung, deren potenziell irreversible Auswirkungen auf Natur und Umwelt eines zusätzlichen Korrektivs im Rechtsmittelverfahren bedürfen¹⁰⁸. So können beispielsweise im Bereich des USG nur Verfügungen über die Planung, Errichtung und Änderung ortsfester Anlagen, für die eine UVP erforderlich ist, angefochten werden. Es handelt sich dabei um jene Anlagen, welche die Umwelt per definitionem erheblich belasten können¹⁰⁹. Die im geltenden Recht vorgenommene Unterscheidung zwischen Entscheiden, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen und solchen, bei denen die Verbände über keine Beschwerdemöglichkeit verfügen, stützt sich daher zweifellos auf sachliche und vernünftige Gründe.

3. Beurteilung des Initiativtexts

a) *Argumentation der Initianten*

86. Die Initianten versuchen, ihren Vorschlag damit zu rechtfertigen, er stelle Gesamtinteressen (des in concreto entscheidbefugten Organs) über Partikulärinteressen (der Verbände)¹¹⁰. In Fällen, in denen eine Mehrheit des Volkes einem Vorhaben seine Zustimmung erteilt hat, soll das Beschwerderecht der Verbände ausgeschlossen sein, auch wenn gegebenenfalls ein Widerspruch zum übergeordneten Recht besteht.

b) *Pflicht zur ordnungsgemässen Umsetzung des Bundesrechts*

87. Zweifellos verfügt die demokratische Legitimation von Finanzbeschlüssen für Grossprojekte und Planungsentscheiden über grosse Bedeutung, da jene mit Konsequenzen für den Finanzhaushalt bzw. die räumliche Entwicklung eines Gemeinwesens verbunden sein können. Die Initianten verkennen allerdings, dass das Verbandsbeschwerderecht nicht in einem Gegensatz zur demokratischen Legitimation von Entscheidungen steht. In einem Rechtsstaat müssen sich auch Volk und Parlamente, beispielsweise beim Entscheid über Zonenplanänderungen oder Bauvorhaben, *an die vom Gesetzgeber beschlossenen Gesetze halten*¹¹¹. Art. 5 Abs. 1 BV hält unzweideutig fest, dass Grundlage und Schranke *allen* staatlichen Handelns das Recht ist.

¹⁰⁸ Der Kreis der vom Verbandsbeschwerderecht erfassten Entscheide könnte selbstredend auch weiter gefasst werden. Diese Entscheidung obliegt allerdings dem Gesetzgeber, der im Rahmen von Art. 8 Abs. 1 BV über einen weiten Spielraum der Gestaltungsfreiheit verfügt. Vgl. RHINOW, Grundzüge, N 1654.

¹⁰⁹ Vgl. Art. 9 Abs. 1 USG.

¹¹⁰ Vgl. NZZ, Nr. 272, 20./21. November 2004, S. 14; MÜLLER/RHINOW, Ausgleich, S. 9.

¹¹¹ So auch GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht, VIII.; MÜLLER/RHINOW, Ausgleich, S. 9.

88. Soweit im Rahmen von Planungsentscheiden individuell-konkrete Anordnungen getroffen werden, handelt die entscheidende Instanz 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 und die Parlamente, wenn sie im Nutzungsplanverfahren nicht nur eine rechtssetzende, sondern auch eine rechtsanwendende Funktion wahrnehmen. Dass gewisse Planungsentscheide durch das Volk bzw. durch ein Parlament gefällt werden, entbindet daher nicht von der Pflicht zur *korrekten Umsetzung des Bundesrechts*. Art. 34 Abs. 2 BV schützt zwar die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten¹¹². Das Stimm- und Wahlrecht gewährleistet indes keinen Anspruch auf Anerkennung eines Abstimmungsergebnisses, das gegen die Rechtsordnung verstösst¹¹³.
89. Diese Aufgabe stellt *hohe Anforderungen* an Parlamente und insbesondere an das Volk, da bei Planungsentscheiden oftmals partikuläre Interessen im Vordergrund stehen, welche die Einhaltung des übergeordneten Rechts in den Hintergrund drängen können. Grosses Gewicht kann dabei finanziellen Interessen zukommen, wenn – wie im Fall Schumacher oder Galmiz – steuerliche Konsequenzen für das Gemeinwesen mit einem Planungsentscheid einhergehen. Insbesondere bei Grossprojekten, über die im Rahmen eines Planungsverfahrens entschieden wird, stellen sich komplexe umwelt- und naturschutzrechtliche Fragen, die vom Volk nicht ohne weiteres beurteilt werden können¹¹⁴.

c) *Bedeutung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes bei demokratischen Entscheiden*

90. Gerade unter diesen Umständen kommt dem Prozessrecht im Hinblick auf die Sicherstellung der korrekten Anwendung des materiellen Rechts eine eminente Bedeutung zu. Das Verbandsbeschwerderecht dient dabei als *bedeutendes ergänzendes Korrektiv* zu den übrigen Beschwerdemöglichkeiten.

¹¹² Vgl. dazu STEINMANN, N 10 f. zu Art. 34.

¹¹³ BGE 129 I 217, 225 f. E. 2.2.2 betreffend vom Volk gefällte Einbürgerungsentscheide. Die Debatte im Zusammenhang mit der Bürgerrechtserteilung weist durchaus gewisse Parallelen mit der vorliegend diskutierten Volksinitiative auf. Es ist allerdings zu beachten, dass in der Schweiz in der Regel kein Anspruch auf Einbürgerung besteht (vgl. HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 9 ff.), wohl aber eine Pflicht zur Einhaltung der Vorschriften im Umwelt-, Bau- und Planungsrecht.

¹¹⁴ Als Beispiel sei auf den privaten Gestaltungsplan «Stadion Zürich» hingewiesen, dem das Stimmvolk der Stadt Zürich im September 2003 seine Zustimmung erteilte. Dieser sieht nicht nur den Bau eines für die Durchführung der Fussballeuropameisterschaft geeigneten Stadions vor, sondern zusätzlich auch den Bau eines Einkaufszentrums mit einer Fläche von 32'000 m².

91. Zur Veranschaulichung soll auf die von der Legislative – Volk oder Parlamenten – erlassenen Nutzungspläne hingewiesen werden. Auch bei einer Annahme der Initiative könnte die Rechtmässigkeit der Nutzungspläne weiterhin im Rahmen der Genehmigung durch eine kantonale Behörde geprüft werden¹¹⁵. Diese Rechtsschutzmöglichkeit könnte als Argument für die Verfassungsinitiative herangezogen werden etwa in dem Sinn, dass die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts verkraftbar ist, weil die üblichen Rechtsschutzmöglichkeiten durch Behörden oder Private nicht geschmälert werden. Der Fall Galmiz hat allerdings deutlich gemacht, dass das kantonale Genehmigungsverfahren nicht in jedem Fall eine korrekte Anwendung des Bundesverwaltungsrechts zu garantieren vermag. Der Kanton Freiburg hatte als Grundeigentümer selbst den Anstoss zur umstrittenen Umzonung gegeben und verfügte daher nicht über die für eine Genehmigungsbehörde notwendige Unabhängigkeit. Daneben können die in einem Nutzungsplan enthaltenen Verfügungselemente auch von den übrigen Beschwerdelegitimierten – insbesondere den Adressaten, Behörden und Drittbetroffenen wie beispielsweise den Nachbarn¹¹⁶ – weiterhin ausgefochten werden. Gerade in diesen Konstellationen ist es von eminenter Bedeutung, dass das konkrete Bauprojekt auf seine Umweltverträglichkeit hin überprüft werden kann.
92. Obwohl diese Rechtsschutzmöglichkeiten auch bei einer Annahme der Initiative 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 korrekten Durchsetzung des Umweltrechts* darstellt¹¹⁷. Ein Entzug des Verbandsbeschwerderechts nach kantonalen und kommunalen Volksentscheiden würde somit das bestehende Vollzugsdefizit weiter verschärfen, was aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch und unerwünscht ist.

d) *Fehlen sachlicher Gründe für eine Ungleichbehandlung*

93. Die Mitbestimmung von Volk und Parlament stellt daher *kein sachliches und vernünftiges Abgrenzungskriterium* für die Ungleichbehandlung von Entscheidungen gleicher materieller Tragweite bei der Umschreibung des Anfechtungsobjekts des Verbandsbeschwerderechts dar. Dadurch, dass der Initiativtext im demokratischen Verfahren zu Stande gekommene Entscheide von diesem Rechtsmittel ausnehmen will, erleichtert er Partikularinteressen eines Gemeinwesens den Durchbruch, gegebenenfalls sogar den Gesetzesbruch. Dies

¹¹⁵ Vgl. Art. 26 RPG.

¹¹⁶ Vgl. Art. 103 OG.

¹¹⁷ Vgl. dazu FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, Evaluation, S. 32, 197 ff.

steht in klarem Widerspruch zur Pflicht zur ordnungsgemässen Umsetzung des Bundesrechts (Art. 46 Abs. 1 BV) sowie zum Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV).

e) Tendenzuelle Privilegierung öffentlicher Projekte

94. Die Initiative führt letztlich auch zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Privilegierung von Projekten, denen das Volk oder ein Parlament die Zustimmung erteilt hat, indem gegen diese *weniger Anfechtungsmöglichkeiten* bestehen. Bei öffentlichen Projekten bildet ein Volks- oder Parlamentsentscheid die Regel, sei es in der Form eines Planungsentscheides, eines Ausgabenbeschlusses oder auf andere Weise. Allerdings können auch private Vorhaben mit einem demokratischen Entscheid verknüpft sein, wenn – wie zum Beispiel im Fall Schumacher – eine Gemeindeversammlung über einen Gestaltungsplan befindet, der einem Privaten die Realisierung seines Bauvorhabens ermöglicht.
95. Die Initiative führt daher nicht zu einer generellen Privilegierung öffentlicher Bauten gegenüber privaten Vorhaben. Vielmehr kann im Einzelfall auch bei privaten Projekten das Verbandsbeschwerderecht ausgeschaltet werden. Allerdings liegt bei öffentlichen Projekten in aller Regel ein demokratischer Entscheid vor, während dies bei solchen von privater Seite weit seltener der Fall ist. Im Ergebnis führt die Initiative daher zu einer *tendenziellen Privilegierung öffentlicher Projekte*, bei denen die Vollzugskontrolle durch die Verbände weitgehend ausgeschaltet wird.
96. Diese Ungleichbehandlung von privaten und öffentlichen Anlagen im Rechtsmittelverfahren vermag *sachlich nicht zu überzeugen*. MÜLLER und RHINOW werfen zu Recht die Frage auf, ob das Risiko einer Vernachlässigung der Natur- und Umweltschutzinteressen nicht gerade dann besonders gross sei, wenn der Staat selbst als Bauherr um eine Bewilligung ersucht¹¹⁸. In diesen Fällen kommt der Kontrollfunktion der Verbände zweifellos besondere Bedeutung zu.

B. Ungleichbehandlung der Umweltschutzorganisationen gegenüber den anderen Beschwerdeberechtigten

97. Die Problematik des Initiativtexts beschränkt sich nicht auf die Ungleichbehandlung von Entscheiden gleicher materieller Tragweite. Es stellt sich darüber hinaus zum einen die Frage, ob die Ungleichbehandlung von Umweltschutzorganisationen gegenüber den anderen Beschwerdeberechtigten in Be-

¹¹⁸ MÜLLER/RHINOW, Ausgleich, S. 9.

zug auf Entscheide, die auf Volksabstimmungen beruhen, mit dem Gebot der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung vereinbar ist. Zum anderen ist diese Ungleichbehandlung auch unter dem Aspekt des Willkürverbotes (Art. 9 BV) zu analysieren.

1. Gebot der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung (Art. 8 Abs. 1 BV)

98. Vorab ist zu prüfen, ob das Rechtsgleichheitsgebot¹¹⁹ im vorliegenden Fall überhaupt Anwendung findet. Der Gleichbehandlungsgrundsatz verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist¹²⁰. Eine Ungleichbehandlung der Umweltschutzorganisationen gegenüber den anderen Beschwerdeberechtigten ist unter dem Aspekt des Rechtsgleichheitsgebots daher nur dann problematisch, wenn diese beiden Kategorien als „gleich“ i.S.v. Art. 8 Abs. 1 BV qualifiziert werden können.
99. Die Umweltschutzorganisationen und die übrigen Beschwerdeberechtigten – namentlich die legitimierten Privaten¹²¹ sowie die öffentlichrechtlichen Körperschaften¹²² – sind zwar insofern „gleich“ als ihnen die Legitimation zur Anfechtung bestimmter Verfügungen zukommt. Allerdings wird ihnen die Beschwerdebefugnis aus unterschiedlichen Motivationen heraus zuerkannt.
100. Dass die Umweltorganisationen im Verhältnis zu den übrigen Beschwerdeberechtigten *als „ungleich“ zu qualifizieren* sind, wird deutlich, wenn die verschiedenen Zwecke der Beschwerdelegitimation einander gegenübergestellt werden. Private können dann Beschwerde führen, wenn sie ein schutzwürdiges Interesse an der Abänderung oder Aufhebung einer bundesrechtswidrigen Verfügung haben und durch die Verfügung berührt sind. Im Vordergrund steht – in Abgrenzung zur Populärbeschwerde – der Individualrechtsschutz¹²³. Den in Umweltangelegenheiten zuständigen Bundesämtern kommt die Beschwerdebefugnis aufgrund spezialgesetzlicher Bestimmungen im Hinblick auf die Vertretung des öffentlichen Interesses und des objektiven Rechts zu¹²⁴. Die Beschwerdeberechtigung der Kantone und Gemeinden folgt sodann keinem einheitlichen Muster, sondern ist je nach anwendbarem Erlass unterschiedlich ausgestaltet¹²⁵. Demgegenüber werden die Verbände damit betraut, in be-

¹¹⁹ Zur Tragweite des Gebots der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung vgl. vorne VII.A.1.

¹²⁰ Statt vieler HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 752.

¹²¹ Vgl. Art. 103 lit. a OG und dazu EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 21.

¹²² Vgl. Art. 103 lit. a–c OG und dazu EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 36 ff.

¹²³ Vgl. EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 24.

¹²⁴ Vgl. Art. 56 Abs. 1 USG; Art. 12b Abs. 2 NHG; Art. 46 Abs. 2 WaG; Art. 67a Abs. 1 GSchG; Art. 26a Abs. 1 BGF.

¹²⁵ Vgl. dazu EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 40 ff.

stimmten, von Art. 12 NHG, Art. 55 USG und Art. 28 GTG näher ausgeführten Fällen die bereits bestehenden Mittel der Vollzugskontrolle zu ergänzen. Sie nehmen in bestimmten Konstellationen, in denen die Umweltauswirkungen intensiv sind bzw. die Einhaltung des Bundesrechts besonders gefährdet ist, eine ergänzende Kontrollfunktion wahr¹²⁶.

101. Die Umweltverbände können sich im Verhältnis zu den anderen Beschwerdelegitimierten daher *nicht auf den Rechtsgleichheitsgrundsatz berufen*. Es ist aus der Sicht des Rechtsgleichheitsgebots grundsätzlich unproblematisch, bei der Umschreibung des Beschwerderechts Differenzierungen zwischen den Verbänden einerseits und den übrigen Beschwerdeberechtigten andererseits vorzunehmen. Aus dem Rechtsgleichheitsgebot kann jedenfalls keine Pflicht abgeleitet werden, den Umweltverbänden die Anfechtung bestimmter Verfügungen zu ermöglichen, gegen die andere Kategorien von Beschwerdelegitimierten den Rechtsweg beschreiten können. Seine Grenze findet der gesetzgeberische Handlungsspielraum nicht im Rechtsgleichheitsgebot, sondern vielmehr im Willkürverbot (Art. 9 BV).

2. Willkürverbot (Art. 9 BV)

a) Tragweite

102. Eine Norm verletzt das Willkürverbot, wenn sie sich «nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist»¹²⁷. Im Bereich der Rechtssetzung hat das Willkürverbot selten eigenständige Bedeutung, da ein willkürlicher Erlass in der Regel gleichzeitig gegen ein anderes Grundrecht verstösst. Allerdings kann ein Verstoss gegen das Willkürverbot auch vorliegen, ohne dass eine – durch Art. 8 BV gebotene – Ungleichbehandlung von zwei gleich zu regelnden Sachverhalten vorliegt¹²⁸.

b) Mangelnde Tauglichkeit zur Verhinderung von Verfahrensverzögerungen

103. Gemäss dem Titel der Initiative streben die Initianten an, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Mit der Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts wollen sie die ihrer Meinung nach bestehenden – primär finanziellen – negativen Konsequenzen eliminieren, welche für Bauherren und Investoren aufgrund von Verfahrensverzögerungen entstehen.

¹²⁶ PFISTERER, Verhandeln, S. 117 f.

¹²⁷ BGE 116 Ia 81, 83 E. 6b.

¹²⁸ Statt vieler HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 811; MÜLLER, Grundrechte, S. 467 ff.; RHI-NOW, N 1767.

104. Die Initiative setzt allerdings ausschliesslich an der Beschwerdelegitimation von Umweltverbänden an. Nicht Gegenstand des Initiativbegehrens bilden die Beschwerdemöglichkeiten Drittbetroffener, insbesondere von Nachbarn. Dies ist insofern problematisch, als Beschwerden von Einzelpersonen die wirtschaftliche Entwicklung ebenso lähmen können. Aufgrund der Tatsache, dass private Beschwerdeführer weit häufiger als Verbände in unbegründeten Fällen den Gang vor Gericht beschreiten¹²⁹, muss der Initiative der Vorwurf gemacht werden, dass sie zwar ein dringendes Problem erkannt hat, ihre Lösung aber am falschen Ort – bei der falschen Kategorie von Beschwerdeführenden – ansetzt. Dass ausgerechnet das Recht jener Beschwerdeführer beschnitten werden soll, die damit erwiesenermassen verantwortungsvoll umgehen, entbehrt ernsthafter sachlicher Gründe und steht daher *in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Willkürverbot* von Art. 9 BV¹³⁰.

C. Systemwidrige Umschreibung des Verbandsbeschwerderechts

105. Die Initiative wirft insofern Fragen auf, als sie im Widerspruch zum geltenden System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes steht, das einen bundesrechtlichen Minimalstandard statuiert, an den sich die kantonalen Rechtsordnungen zu halten haben. In Abkehr davon würde eine Annahme der Initiative im Bereich des Verbandsbeschwerderechts zu einer Auflösung solcher Mindestanforderungen führen. Zudem hat die Initiative zur Folge, dass der Anwendungsbereich eines bundesrechtlichen Rechtsmittels zur korrekten Durchsetzung des Bundesverwaltungsrechts letztlich auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene determiniert würde. Ergebnis wäre eine Schwächung der einheitlichen Durchsetzung der ordnungsgemässen Umsetzung des Bundesrechts auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft.

1. Grundsatz der Einheit des Verfahrens

106. Der Bundesgesetzgeber definiert in Art. 98a OG einen *Minimalstandard* hinsichtlich der Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes auf kantonaler Ebene. Demgemäss haben die Kantone richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen zu bestellen, soweit gegen deren Entscheide unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist (Abs. 1). Gemäss Abs. 3 sind Beschwerdelegitimation und Beschwerdegründe

¹²⁹ Vgl. die Studie von TANQUEREL/FLÜCKIGER/DUBOUCHET.

¹³⁰ Auch der Vorschlag der Rechtskommission des Ständerats befasst sich ausschliesslich mit der Beschwerdelegitimation der Umweltverbände. Die Rechtskommission des Ständerates ist sich der relativ beschränkten Tragweite ihrer Anträge allerdings bewusst. Vgl. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, BBl 2005 5362.

vor den letzten kantonalen Instanzen mindestens im gleichen Umfang zu gewährleisten wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Dieser Minimalstandard, der einen reibungslosen Anschluss an das Rechtsmittelverfahren des Bundes gewährleistet, darf von den Kantonen nicht unterschritten werden.

107. Mit der *Einheit des Verfahrens* befasst sich auch Art. 104 Abs. 1 BGG, wonach sich alle, die zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt sind, am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können müssen. Die Prüfungsbefugnis der kantonalen Vorinstanzen soll zudem mit derjenigen des Bundesgerichts identisch sein (Abs. 3).
108. Aus dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens geht hervor, dass Beschwerdelegitimation und Beschwerdegründe gemäss geltendem Recht im Sinne eines Minimalstandards *von oben nach unten*, das heisst vom Bundesgesetzgeber an den kantonalen Gesetzgeber vorgegeben werden. Mit der Aufnahme von Art. 98a ins OG wurde ursprünglich primär eine Entlastung des Bundesgerichts angestrebt. Der Ausbau der richterlichen Vorinstanzen auf kantonaler Ebene sollte die Verwaltungsrechtspflege der eidgenössischen Gerichte entlasten¹³¹. Art. 98a OG dient daneben aber auch rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen Erfordernissen, indem er einen *angemessenen und einheitlichen Rechtsschutz in allen Kantonen* gewährleistet¹³². Über den Einzelfall hinaus trägt das Prozessrecht damit zum Schutz der Grundlagen des Rechtsstaates bei. Dazu gehören insbesondere der allgemeine Grundsatz des Vorranges des Bundesrechts vor dem kantonalen Recht sowie die einheitliche Anwendung des Bundesrechts auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft¹³³.
109. Im Bereich des Verbandsbeschwerderechts hat der Bundesgesetzgeber ebenfalls Mindestanforderungen an das kantonale Recht gestellt¹³⁴. Dies geht aus Art. 12 Abs. 3 lit. a NHG sowie Art. 55 Abs. 3 USG hervor, wonach die auf Bundesebene zur Beschwerde berechtigten Umweltorganisationen auch legitimiert sind, von den Rechtsmitteln *im kantonalen Bereich Gebrauch zu machen*.

¹³¹ Botschaft Bundesrechtspflege, BBl 1991 II 524.

¹³² Botschaft Bundesrechtspflege, BBl 1991 II 484.

¹³³ ZIMMERLI/KÄLIN/KIENER, Grundlagen, S. 4; KÖLZ/HÄNER, *Verwaltungsverfahren*, N 9 ff.

¹³⁴ Im Bereich des GTG ist dies nicht erforderlich, weil diese Bewilligungen nicht von kantonalen Behörden erteilt werden, vgl. Art. 11 und 12 GTG.

2. Abkehr von einem bundesrechtlichen Minimalstandard

110. Der Initiativtext durchbricht im Bereich des Verbandsbeschwerderechts den Grundsatz der Einheit des Verfahrens. Während gemäss geltendem Recht die Kantone bei der gerichtlichen Überprüfung der Anwendung von Bundesverwaltungsrecht Beschwerdelegitimation und Beschwerdegründe mindestens im selben Umfang wie bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gewährleisten müssen, würde der Umfang des Verbandsbeschwerderechts bei einer Annahme der Initiative weitgehend durch das kantonale Recht determiniert.
111. Zwar wäre das Beschwerderecht vor den letzten kantonalen Instanzen noch immer identisch mit demjenigen vor Bundesgericht, allerdings würden seine Vorgaben *von unten vorgegeben*. Die mittels Verbandsbeschwerde anfechtbaren Entscheide wären *nicht mehr abschliessend auf Bundesebene* festgeschrieben. Vielmehr würde der Umfang des Beschwerderechts davon abhängen, welche Entscheide auf kantonaler und namentlich kommunaler Ebene in den Kompetenzbereich von Volk und Parlament fallen. Wie dargelegt, variiert die diesbezügliche Rechtslage sowohl hinsichtlich der Ausgabenbeschlüsse als auch der Planungsentscheide zwischen den einzelnen Gemeinwesen¹³⁵.
112. Dies führt zu einer *unübersichtlichen Rechtslage*, da die Umschreibung des Anfechtungsobjekts primär auf die kantonale und kommunale Ebene verlagert wird und letztlich das kantonale oder kommunale Recht entscheidet, ob bestimmte Verstösse gegen Bundesverwaltungsrecht mittels Verbandsbeschwerde anfechtbar sind oder nicht. Die prozessuale Durchsetzung von Bundesverwaltungsrecht mittels eines bundesrechtlichen Rechtsmittels – der Verwaltungsgerichtsbeschwerde – wäre bei einer Annahme der Initiative daher nicht mehr auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft gleichermassen gewährleistet. Wie oben dargelegt, kommt den Verbänden eine wichtige Funktion im Hinblick auf die Sicherstellung der korrekten Anwendung des Bundesrechts zu¹³⁶. Diese Funktion könnten sie nur noch in eingeschränktem Masse wahrnehmen. Kantone und Gemeinden können mit einer Übertragung bestimmter Entscheide an Volk oder Parlament, beispielsweise im Bereich des Planungsrechts, das Verbandsbeschwerderecht zudem nach Belieben einschränken. Die Gefahr, dass *Bundesrecht uneinheitlich angewendet* wird, würde dadurch zweifellos wachsen.

¹³⁵ Vgl. vorne VI.C.2b und 3b.

¹³⁶ Vgl. vorne VII.A.3.c.

VIII. Fazit

113. Zwar beabsichtigen sowohl die Rechtskommission des Ständerates als auch die Initianten der Volksinitiative 'Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!' die Verzögerung wirtschaftlich bedeutender Bauvorhaben und die damit einher gehenden Kostenfolgen zu verhindern. Sie verfolgen dieses Ziel allerdings mit sehr unterschiedlichen Mitteln, wobei die vorliegend diskutierte Volksinitiative einen *systemwidrigen Ansatz* wählt, der letztlich mit *einschneidenden Konsequenzen für das Umweltrecht und das Verfahrensrecht* verbunden ist. Aus diesem Grund besteht auch keine Möglichkeit, die beiden Vorschläge miteinander zu verbinden. Vielmehr tragen sie auf unterschiedliche Weise zu mehr oder weniger starken Einschränkungen des Verbandsbeschwerderechts bei.
114. Der nach einer Annahme der Initiative verbleibende Anwendungsbereich des Verbandsbeschwerderechts hängt in erster Linie davon ab, welcher Bedeutungsgehalt der Initiative zugesprochen wird. Abhängig davon reduziert sich der Kreis der möglichen Anfechtungsobjekte des Verbandsbeschwerderechts mehr oder weniger stark. Unabhängig davon, welches Auslegungsergebnis man der Volksinitiative verleihen will, kann festgehalten werden, dass für jene Erlasse, Beschlüsse und Entscheide, die bei einer Annahme der Initiative vom Verbandsbeschwerderecht ausgeschlossen würden, die *Vollzugskontrolle durch die Umweltverbände nicht mehr zum Tragen käme*.
115. Hinsichtlich jener Verfügungen und Entscheide, die nicht auf einem demokratischen Entscheid beruhen, könnten die Verbände ihre Kontrollfunktion weiterhin wahrnehmen. Auch in diesem Bereich ist das Verbandsbeschwerderecht zweifellos wichtig und von grosser Bedeutung. Allerdings besteht eine Mitwirkung von Volk und Parlament häufig gerade bei grossen und bedeutsamen Projekten, deren Implikationen für Umwelt und Natur in der Regel beträchtlich sind. Diese laufen eher als kleinere und unabhängig vom demokratischen Prozess bewilligte Vorhaben Gefahr, gegen das übergeordnete Recht zu verstossen und negative Auswirkungen auf die Umwelt zu entfalten. Sollte die Initiative zu Stande kommen und vom Volk gutgeheissen werden, ist mit gravierenden *rechtsstaatlichen Defiziten im Umweltbereich* zu rechnen, die insbesondere das Gebot zur ordnungsgemässen Umsetzung des Bundesrechts (Art. 46 Abs. 1 BV) beeinträchtigen.
116. Zu bemängeln ist schliesslich, dass eine Annahme der Initiative den *positiven Einfluss der Verbände in der Projektierungsphase verringern* würde. Die blosse Existenz des Verbandsbeschwerderechts führt in der Praxis oftmals dazu, dass Verbände frühzeitig in die Projektierung und die Entscheidungsfindung invol-

viert werden¹³⁷. Wird bei Entscheiden des Volkes oder eines Parlamentes das Verbandsbeschwerderecht entzogen, sinkt die Motivation des Gesuchstellers, die Verbände mit einzubeziehen und von Beginn weg ein umweltrechtskonformes Projekt zu präsentieren. Es ist daher zu erwarten, dass bei einer derartigen Beschneidung des Beschwerderechts die Verbände nur noch beschränkt in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen würden und diese für den ordnungsgemässen Vollzug des materiellen Rechts wichtige präventive Funktion des Verbandsbeschwerderechts nicht mehr im selben Umfang zum Tragen kommen würde wie bisher.

Zürich, 19. Dezember 2005

Helen Keller

¹³⁷ LORETAN, N 5 ff. zu Art. 55; PFISTERER, Verhandeln, S. 118 f.

IX. Anhang

A. Literaturverzeichnis

- BRUNNER URSULA/KELLER HELEN, 20 Jahre Umweltschutzgesetz – Rückblick und Würdigung, ZBl 106 (2005), S. 1 ff. (zit. BRUNNER/KELLER, Umweltschutzgesetz)
- EPINEY ASTRID/SOLLBERGER KASPAR, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, Bern 2003 (zit. EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz)
- FLÜCKIGER ALEXANDRE/MORAND CHARLES-ALBERT/TANQUEREL THIERRY, Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, Bern 2000 (zit. FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, Evaluation)
- FRITZSCHE CHRISTOPH/BÖSCH PETER, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. Aufl., Zürich 2003 (zit. FRITZSCHE/BÖSCH, Zürcher Planungs- und Baurecht)
- FÜHR MARTIN/GEBERS BETTY/ORMOND THOMAS/ROLLER GERHARD, Access to Justice: Legal Standing for Environmental Associations in the European Union, in: David Robinson/John Dunkley (Hrsg.), Public Interest Perspectives in Environmental Law, London etc. 1995, S. 71 ff. (zit. FÜHR/GEBERS/ORMOND/ROLLER, Access)
- GRIFFEL ALAIN, Das Verbandsbeschwerderecht im Brennpunkt zwischen Nutz- und Schutzinteressen, URP 2006 (erscheint voraussichtlich im März) (zit. GRIFFEL, Verbandsbeschwerderecht)
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005 (zit. HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht)
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002 (zit. HÄFELIN/MÜLLER, Verwaltungsrecht)
- HALLER WALTER/KARLEN PETER (unter Mitarbeit von DANIELA THURNHERR), Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Zürich 1998 (zit. HALLER/KARLEN, Rechtsschutz)

- HALLER WALTER/KARLEN PETER (unter Mitarbeit von DANIELA THURNHERR), Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, Raumplanungs- und Baurecht, 3. Aufl., Zürich 1999 (zit. HALLER/KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht)
- HÄNER ISABELLE, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000 (zit. HÄNER, Beteiligte)
- HÄNER ISABELLE, Überlegungen zum Verbandsbeschwerderecht nach dem Zürcher Stadion-Streit, Causa Sport 2004, S. 121 ff. (zit. HÄNER, Stadion-Streit)
- HÄNER ISABELLE, Treuwidrige Rechtsmittelerhebung, PBG aktuell 3/2004, S. 41 ff. (zit. HÄNER, Rechtsmittelerhebung)
- HÄNNI PETER (unter Mitarbeit von MARCO SCRUIZZI und ADRIAN WALPEN), Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002 (zit. HÄNNI, Umweltschutzrecht)
- JOMINI ANDRÉ, Kommentar zu Art. 34 RPG, in: Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999
- KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Verbandsbeschwerde im Kreuzfeuer der Kritik. Analyse aktueller Reformvorschläge unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum, in: Hansjörg Seiler/Jörg Schmid (Hrsg.), Recht des ländlichen Raums. Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät für Paul Richli zum 60. Geburtstag, Zürich/Basel/Genf 2006, S. 283 ff. (zit. KELLER/THURNHERR, Verbandsbeschwerde)
- KLEY ANDREAS, Kommentar zu Art. 29a BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- KÖLZ ALFRED/HÄNER ISABELLE, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998 (zit. KÖLZ/HÄNER, Verwaltungsverfahren)
- LENDI MARTIN, Kommentar zu Art. 75 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- LORETAN THEO, Kommentar zu Art. 54 und 55 USG, in: Vereinigung für Umweltrecht und Helen Keller (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2001/2004

- MEYER ULRICH B., Aktuelle Probleme des Verhandeln aus Sicht der Projektträger, URP 19 (2005), S. 193 ff. (zit. MEYER, Aktuelle Probleme)
- MÜLLER GEORG/RHINOW RENÉ, Ein notwendiger, demokratischer Ausgleich, Tages-Anzeiger vom 16. August 2005, S. 9 (zit. MÜLLER/RHINOW, Ausgleich)
- MÜLLER JÖRG PAUL, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999 (zit. MÜLLER, Grundrechte)
- PFISTERER THOMAS, Verhandeln und Konsens im Verwaltungs- und insbesondere im Umweltrecht, URP 19 (2005), S. 99 ff. (zit. PFISTERER, Verhandeln)
- PRAPLAN PASCAL, Des recours contre la nature, Genf 2004 (zit. PRAPLAN, recours)
- RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN, in: Walter Haller (Hrsg.), Umweltrecht, Zürich/Basel/Genf 2004 (zit. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht)
- RENTSCH HANS, Umweltschutz auf Abwegen: Wie Verbände ihr Beschwerderecht einsetzen, Zürich 2003 (zit. RENTSCH, Umweltschutz)
- RHINOW RENÉ, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003 (zit. RHINOW, Grundzüge)
- ROHRER JOSEPH, Die Bedeutung des Beschwerderechts für den Natur- und Heimatschutz, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1994 (zit. ROHRER, Bedeutung)
- ROMY ISABELLE, Les recours de droit administratif des particuliers et des organisations en matière de protection de l'environnement, URP 14 (2001), 248 ff. (zit. ROMY, recours)
- STEINMANN GEROLD, Kommentar zu Art. 34 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002
- TANQUEREL THIERRY, Les voies de droit des organisations écologistes en Suisse et aux Etats-Unis, Basel/Frankfurt a.M. 1996 (zit. TANQUEREL, voies)
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004 (zit. TSCHANNEN, Staatsrecht)
- ZIMMERLI ULRICH/KÄLIN WALTER/KIENER REGINA, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, 2. Aufl., Bern 2004 (zit. ZIMMERLI/KÄLIN/KIENER, Grundlagen)

B. Weitere Quellen (Auswahl)

- Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 12. November 1965, BBl 1965 III 89 ff. (zit. Botschaft NHG)
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 II 749 ff. (zit. Botschaft USG)
- Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege sowie die Änderung des Bundesbeschlusses über eine vorübergehende Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts vom 18. März 1991, BBl 1991 II, S. 465 ff. (zit. Botschaft Bundesrechtspflege)
- Parlamentarische Initiative 'Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts', Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 27. Juni 2005, BBl 2005 5351 ff. (zit. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates)

C. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis, Lachen SZ
a.M.	anderer Meinung
Amtl. Bull. N	Amtliches Bulletin des Nationalrates
Amtl. Bull. S	Amtliches Bulletin des Ständerates
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts. Amtliche Sammlung; Bundesgerichtsentscheid

BGF	Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (SR 923.0)
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG), BBl 2005, 4045 ff. (noch nicht in Kraft)
BGr	Bundesgericht
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
E-NHG	Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG); BBl 2005 5386 ff.
E-USG	Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz, BBl 2005 5381 ff.
f., ff.	und folgende
FF	Feuille fédérale, Foglio federale
FDP	Freisinnig Demokratische Partei
FrSV	Verordnung vom 25. August 1999 über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung; SR 814.911)
GSchG	Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz; SR 814.20)
GTG	Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz; SR 814.91)
Hrsg.	Herausgeber
I-BV	von der Eidgenössischen Volksinitiative 'Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für

die Schweiz!', BBl 2004 6649, angestrebte Verfassungsänderung (Art. 30a)

i.S.v.	im Sinne von
Kap.	Kapitel
lit.	litera
LS	Loseblattsammlung (Kanton Zürich)
N	Note
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung, Zürich
OG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz; SR 173.110)
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
Pra	Die Praxis, Basel
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700)
S.	Seite
SG	St. Gallen
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SHR	Schaffhauser Rechtsbuch
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens

UNO-Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2)
URP	Umweltrecht in der Praxis, Zürich
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz; SR 814.01)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021)
WaG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz; SR 921.0)
WWF	World Wildlife Fund
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert