

Luzern, 5. November 2024

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT**P 185**

Nummer:	P 185
Eröffnet:	06.05.2024 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement i.V. mit Justiz- und Sicherheitsdepartement
Antrag Regierungsrat:	05.11.2024 / Ablehnung
Protokoll-Nr.:	1195

Postulat Boog Luca und Mit. über Einschränkungen von Einsprachemöglichkeiten bei Volksentscheiden

Gemäss Wortlaut des Postulats soll unser Rat beauftragt werden, die Einschränkung von Einsprachemöglichkeiten bei Projekten oder Vorhaben zu prüfen, wenn diese von einem demokratischen Entscheid der Stimmberechtigten legitimiert wurden. Aus der Begründung des Postulats geht allerdings hervor, dass mit dem Postulat formell eigentlich nicht eine Einschränkung von Einsprachemöglichkeiten anvisiert wird, sondern eine Einschränkung von Beschwerdemöglichkeiten gegen einen Beschluss der Stimmberechtigten.

Zur Erläuterung: Die Einsprache (z. B. gegen Bebauungs- oder Zonenpläne) dient dem rechtlichen Gehör der von einer konkreten Anordnung Betroffenen, *bevor* die Stimmberechtigten über eine Vorlage beschliessen. Sie erlaubt es in vielen Fällen, im Rahmen von Einspracheverhandlungen die Vorlage zu bereinigen und damit die Ergreifung von Rechtsmitteln gerade zu verhindern. Die dem Beschluss vorausgehende Einsprache, letztlich also eine formalisierte Form der Wahrung des rechtlichen Gehörs kann somit gar nicht weggelassen werden. Diese abzuschaffen wäre aber auch kontraproduktiv, denn die Einsprache ist ein zentrales Element der demokratischen und etwa bei Planungen vom Raumplanungsgesetz des Bundes eingeforderten Mitbestimmung im Sinne der Anhörung der von einer Vorlage betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Gegen einen Beschluss der Stimmberechtigten hingegen, wie in den im Postulat aufgeführten Beispielen, kann Beschwerde erhoben werden. Die folgenden Ausführungen beziehen sich darum auf die Beschwerdemöglichkeiten.

Entscheide der Stimmberechtigten werden in den meisten Fällen akzeptiert und nicht an ein Gericht weitergezogen. Festzuhalten ist aber, dass ein kommunaler Entscheid auch die Vorschriften der übergeordneten Staatsebene (Kanton und Bund) einhalten muss, um rechtskonform zu sein. Einem demokratischen Entscheid der Stimmberechtigten kommt somit keine absolute Bedeutung zu; dieser muss sich in unserer Staatsordnung selbstredend an die übergeordneten, ebenfalls auf einem demokratischen Verfahren beruhenden Vorgaben halten. Ob diese übergeordneten Vorgaben eingehalten wurden, kann in einem Rechtsstaat von Gerichten überprüft werden. Die vom Postulat geforderte Einschränkung der Beschwerdemöglichkeiten verstösst daher in verschiedener Hinsicht gegen übergeordnetes Recht:

1. Art. 29a der [Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft \(BV\)](#) regelt die Rechtsweggarantie. Danach hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen. Der Zugang zu einem unabhängigen Gericht bildet im Rechtsstaat die Kehrseite des staatlichen Gewalt- und Rechtsetzungsmonopols. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts erfasst die Rechtsweggarantie jede Streitigkeit im Zusammenhang mit einer individuellen, schützenswerten Rechtsposition. Im Raumplanungs- und Baurecht vermitteln insbesondere die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit schützenswerte Rechtspositionen, für welche die Rechtsweggarantie angerufen werden kann. Die Rechtsweggarantie wird denn auch im [Raumplanungsgesetz \(RPG\)](#) ausdrücklich vorgesehen (siehe unten Ziff. 2). Im Zuständigkeitsbereich der Kantone wird die Ausnahmeklausel von Art. 29a Satz 2 BV durch Art. 86 Abs. 3 des [Bundesgerichtsgesetzes \(BGG\)](#) konkretisiert. Die Kantone dürfen für «Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter», beispielsweise im Zusammenhang mit dem Schutz der politischen Rechte (Art. 34 BV, u.a. Stimm- und Wahlrecht), nicht-richterliche Behörden als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts vorsehen. Im Bereich des Raumplanungs- und Baurechts ist nicht von Entscheiden mit vorwiegend politischem Charakter auszugehen und das Raumplanungsgesetz schliesst wie erwähnt eine Ausnahme ausdrücklich aus.
2. Nach Art. 33 Abs. 2 RPG sieht das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel vor gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf dieses Gesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen. Überdies hat der Kanton die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht und die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten (Art. 33 Abs. 3 RPG). Gegen Beschlüsse der Stimmberechtigten im Ortsplanungsverfahren hat das kantonale Recht daher zwingend die Möglichkeit einer Beschwerde an ein kantonales Gericht vorzusehen.
3. Das Verbandsbeschwerderecht der Umweltorganisationen und das Behördenbeschwerderecht der Bundesämter ist im Ortsplanungsverfahren von Bundesrechts wegen vom Kanton zu gewährleisten im Bereich des Natur- und Heimatschutzes (Art. 12 Abs. 1 und 12g des [Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz \[NHG\]](#)) und im Bereich des Umweltrechts, wenn für Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist (Art. 55 Abs. 1 und 56 des [Bundesgesetzes über den Umweltschutz \[USG\]](#)). Die Einschränkung der Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten vereitelt die Ausübung des Verbands- und Behördenbeschwerderechts und ist daher bundesrechtswidrig.
4. Zum Schutz der Rechtsweggarantie bei Volksentscheiden, wenn die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht wird, steht das Rechtsmittel der Stimmrechtsbeschwerde zur Verfügung. Damit können Verfahrensmängel und andere Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen und Wahlen überprüft werden (§§ 158 ff. des [Stimmrechtsgesetzes \[StrG\]](#)). Subsidiär unterliegen Beschlüsse der Stimmberechtigten der Gemeindebeschwerde (§ 109 des [Gemeindegesetzes \[GG\]](#)). Der Postulant erwähnt eine Volksabstimmung im Kanton Zürich, die eine Fusion von drei Zürcher Gemeinden betraf. Für die Geltendmachung von Verfahrensmängeln beim Fusionsverfahren

steht auch im Kanton Zürich aufgrund der Rechtsweggarantie ein Rechtsmittel zur Verfügung. Im Kanton Luzern kommen den beiden Rechtsmitteln Stimmrechts- und Gemeindebeschwerde keine aufschiebende Wirkung zu. Das bedeutet, dass Volksentscheide in ihrer Umsetzung rechtlich nicht gehemmt werden.

Unser Rat beantragt aus den genannten Gründen die Ablehnung des Postulats.