Urteilskopf

115 Ib 335

44. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 4. Juli 1989 i.S. 1. WWF Schweiz und 2. WWF Sektion Oberwallis gegen Konsortium Schali, Gemeinde Randa, Staatsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Wallis (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 9 und 55 USG, 12 NHG; Legitimation gesamtschweizerischer Umweltschutzorganisationen zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV).

1. Umweltschutzorganisationen sind befugt, mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu rügen, ihre aus Art. 55 USG und Art. 12 NHG hergeleitete Legitimation sei durch die Vorinstanzen missachtet worden (E. 1 und 2).

2. Eine Ferienhaussiedlung von 150 Chalets mit Dienstleistungsbetrieben und Hotelbauten unterliegt nicht der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung, weshalb eine gesamtschweizerische Umweltschutzorganisation deren Bewilligung nicht unter Berufung auf Art. 55 USG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechten kann (E. 3).

3. Kann eine kantonale Baubewilligung nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden, so kann sich eine gesamtschweizerische Vereinigung nicht auf das Beschwerderecht gemäss Art. 12 NHG berufen (E. 4a).

4. Materielle Einwendungen gegen einen rechtskräftigen Quartierplan im nachträglichen Baubewilligungsverfahren sind unzulässig (E. 4c).

Regeste (fr):
Art. 9 et 55 LPE, 12 LPN; qualité des associations d'importance nationale pour agir par la voie du recours de droit administratif; obligation d'établir une étude d'impact sur l'environnement.

1. Les organisations de protection de l'environnement sont habilitées à faire valoir par la voie du recours de droit administratif que leur qualité pour agir découlant des art. 55 LPE et 12 LPN a été déniée à tort par les autorités inférieures (consid. 1 et 2).

2. Un lotissement de 150 chalets de vacances doté d'infrastructures hôtelières et de services n'est pas soumis à l'étude d'impact. Une organisation de protection de l'environnement d'importance nationale ne peut donc pas attaquer par la voie du recours de droit administratif le permis délivré pour un tel complexe en se fondant sur l'art. 55 LPE (consid. 3).

3. Quand une autorisation de construire cantonale ne peut être attaquée que par la voie du recours de droit public, une association d'importance nationale ne saurait se prévaloir du droit de recours prévu par l'art. 12 LPN (consid. 4a).

4. Irrecevabilité des griefs de nature matérielle soulevés, à l'encontre d'un plan de quartier ayant force de loi, dans la procédure subséquente de permis de construire (consid. 4c).

Regesto (it):
Art. 9 e 55 LPA, 12 LPN; legittimazione delle associazioni d'importanza nazionale a proporre ricorso di diritto amministrativo; obbligo di procedere ad un esame dell'impatto sull'ambiente.

1. È consentito alle organizzazioni di protezione dell'ambiente di far valere con ricorso di diritto amminis-

trativo che la loro legittimazione ricorsuale risultante dall'art. 55 LPA e dall'art. 12 LPN è stata negata a torto dalle autorità inferiori (consid. 1 e 2).

2. Un insediamento di 150 chalets di vacanza dotato d'infrastrutture alberghiere e di servizi non è soggetto ad esame dell'impatto. Un'organizzazione nazionale di protezione dell'ambiente non può quindi impugnare con ricorso di diritto amministrativo, fondandosi sull'art. 55 LPA, l'autorizzazione rilasciata per tale complesso (consid. 3).

3. Ove una licenza edilizia cantonale possa essere impugnata solo con ricorso di diritto pubblico, un'associazione d'importanza nazionale non può prevalersi della legittimazione ricorsuale stabilita nell'art. 12 LPN (consid. 4a).

4. Sono inammissibili censure di natura sostanziale contro un piano di quartiere passato in giudicato, sollevate nella successiva procedura diretta al rilascio della licenza edilizia (consid. 4c).

Sachverhalt ab Seite 336

BGE 115 Ib 335 S. 336

Mit Verfügung vom 16. Dezember 1986 erteilte der Gemeinderat Randa und am 2. und 3. September 1987 die kantonale Baukommission dem Konsortium Schali die Baubewilligungen für die Erstellung von 150 Chalets mit je einer Wohnung, und zwar wurde eine Bewilligung für 149 Chalets sowie eine zweite Bewilligung für ein Chalet ausgestellt. Mit einer separaten weiteren Verfügung wurde auch der Bau eines Dienstleistungsgebäudes, eines Sportzentrums und eines Parkhauses mit Luftschutzraum bewilligt. Gegen die Bewilligungen für den Bau der 150 Ferienchalets gelangten der Schweizerische Bund für Naturschutz, der Walliser Bund für Naturschutz sowie der World Wildlife Fund (WWF) Schweiz mit Beteiligung der Regionalgruppe Oberwallis des WWF mit Beschwerde an den Staatsrat. Die beschwerdeführenden Vereinigungen leiteten ihre Beschwerdelegitimation aus Art. 55 USG und aus Art. 12 Abs. 1 NHG ab. Mit Entscheid vom 9. März 1988 verneinte jedoch der Staatsrat die Beschwerdelegitimation der Vereinigungen und trat demgemäss auf die Beschwerden nicht ein.
Die gegen den Nichteintretensentscheid des Staatsrates beim kantonalen Verwaltungsgericht eingereichte Beschwerde hatte keinen Erfolg. Auf die Beschwerde der als Beschwerdeführerin speziell

BGE 115 Ib 335 S. 337

aufgeführten Regionalgruppe Oberwallis des WWF trat das Gericht nicht ein, weil der Stattsrat keinen Beschwerdeentscheid gegenüber dieser Beschwerdeführerin getroffen, sondern sie als Vertreterin des WWF Schweiz bezeichnet hatte. Die Beschwerden des Schweizerischen und des Walliser Bundes für Naturschutz sowie des WWF Schweiz lehnte das Verwaltungsgericht ab, soweit es darauf eintrat. In den Erwägungen seines Entscheides stellt das Verwaltungsgericht zunächst fest, dass einzig die Baubewilligungen für 150 Ferienchalets Beschwerdegegenstand seien, da die Beschwerde an den Staatsrat sich nur gegen diese Bewilligungen gerichtet habe. In bezug auf die Frage der Beschwerdelegitimation folgte das Gericht der Auffassung des Staatsrates. Es hielt fest, die Legitimation sei zu verneinen, soweit die beschwerdeführenden Vereinigungen nicht zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht berechtigt seien (Art. 33 Abs. 3 RPG). Hierfür könne einzig die Legitimation nach Art. 103 lit. c OG in Frage kommen. Gegen die Erteilung einer Baubewilligung

im ordentlichen Baubewilligungsverfahren könne jedoch nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht ergriffen werden (Art. 34 RPG). Die Beschwerdeführer könnten sich auch nicht auf Art. 12 NHG berufen, da die Erteilung einer Baubewilligung keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG darstelle. Auch die Legitimation nach Art. 55 USG sei nicht gegeben, da für die Erstellung von 150 Chalets keine Umweltverträglichkeitsprüfung nötig sei. Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 7. September 1988 gelangten der WWF Schweiz und die Regionalgruppe Oberwallis des WWF am 13. Oktober 1988 mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Sie verweisen zunächst auf eine beim Bundesrat am 7. Oktober 1987 eingereichte Aufsichtsbeschwerde. Sie kritisieren sodann den rechtskräftigen Quartierplan aus dem Jahre 1980 mit Änderungen von 1985 und beanstanden, dass weder das Verwaltungsgericht noch der Staatsrat auf ihre Beweis- und Aktenergänzungsanträge eingetreten sei. Sie werfen den Vorinstanzen überspitzten Formalismus vor, weil zwischen den verschiedenen Baubewilligungen unterschieden worden sei, obschon klar ersichtlich sei, dass das Gesamtprojekt Gegenstand der Verfahren bilde. Hierin erblicken die Beschwerdeführer einen Verstoss gegen Art. 4 BV sowie gegen Art. 2 der Übergangsbestimmungen der BV. Jeder Bürger und somit a fortiori eine beschwerdebefugte Umweltorganisation habe

Anspruch darauf, dass eine Behörde das Bundesrecht von Amtes wegen anwende. Das Bundesgericht weist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab, soweit es auf sie eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Die beschwerdeführenden Vereinigungen werfen den Vorinstanzen vor, sie hätten zu Unrecht ihre Beschwerdelegitimation, die sie aus Art. 55 USG und Art. 12 NHG herleiten, verneint. Diese Rüge können sie mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vortragen, würden doch die genannten Vorschriften des Bundesverwaltungsrechts über die Beschwerdelegitimation ideeller Vereinigungen verletzt, falls das Beschwerderecht zu Unrecht nicht anerkannt worden wäre. Soweit der WWF Oberwallis, in eigenem Namen Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhebt, kann auf seine Beschwerde jedoch nicht eingetreten werden, weil der Staatsrat dieser Organisation gegenüber gar keinen Entscheid gefällt hat. Die diesbezüglichen Darlegungen des Verwaltungsgerichts sind zutreffend und es liegt keine den WWF Oberwallis betreffende letztinstanzliche kantonale Verfügung vor. In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird dies nicht in Abrede gestellt, und mit der entsprechenden Feststellung des Verwaltungsgerichts setzen sich die Beschwerdeführer nicht näher auseinander.

2. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden. Dazu zählt auch das Bundesverfassungsrecht, soweit die Rüge eine Angelegenheit betrifft, die in die Sachzuständigkeit der eidgenössischen Verwaltungsrechtspflegeinstanz fällt (BGE 108 Ib 74 E. 1a). In der vorliegenden Sache ist die Legitimation des WWF Schweiz gemäss Art. 55 USG und Art. 12 NHG umstritten. Es ist in Anwendung dieser Vorschriften zu beurteilen, ob diesem Beschwerdeführer die Legitimation zukommt. Würde sie zu Unrecht verneint, so käme dies mittelbar einer gegen Art. 4 BV verstossenden formellen Rechtsverweigerung gleich. Nicht einzutreten ist hingegen auf die Rüge, zufolge der Unterlassung der materiellen Prüfung der Beschwerdevorbringen werde der Grundsatz des Vorranges des Bundesrechts verletzt. Ob in der vorliegenden Sache der WWF Schweiz zur Beschwerde legitimiert ist, beurteilt sich einzig nach den angerufenen Vorschriften des Bundesverwaltungsrechts. Ist die Legitimation zu Recht verneint

worden, so kann der WWF Schweiz weder aus Art. 4 BV noch aus Art. 2 der Übergangsbestimmungen der BV ein verfassungsmässiges Recht auf materielle Prüfung seiner Einwendungen herleiten.

3. Gemäss Art. 55 USG steht einer gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisation, welche mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet wurde, das Beschwerderecht gegen Verfügungen über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen zu, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 9 USG erforderlich ist. Der Bundesrat hat diese Anlagen zu bezeichnen (Art. 9 Abs. 1 USG). Die entsprechende Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011) erging erst am 19. Oktober 1988 (Inkrafttreten am 1. Januar 1989), somit während der Hängigkeit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Zutreffend weist der WWF Schweiz darauf hin, dass bereits vor Inkrafttreten dieser Verordnung gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts bei Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten, verlangt wurde, dass zwar nicht in formeller, wohl aber in materieller Hinsicht dem Gebot der Umweltverträglichkeitsprüfung nachgekommen werden müsse (BGE 113 Ib 231 E. 3b mit Hinweisen). Er anerkennt jedoch, dass sich aus den Materialien zum Umweltschutzgesetz und zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht ergibt, dass Ferienhaussiedlungen als Anlagen zu betrachten sind, welche die Umwelt erheblich belasten können. Nachdem nun die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung am 1. Januar 1989 in Kraft getreten ist, ist sie für die Beurteilung der Frage der Prüfungspflicht heranzuziehen. Gemäss Art. 1 UVPV unterliegen Anlagen, die im Anhang der Verordnung aufgeführt sind, der Umweltverträglichkeitsprüfung. Aus dem Anhang ergibt sich, dass Ferienhaussiedlungen einschliesslich der dazu gehörenden Dienstleistungsbetriebe sowie allfälliger Hotelbauten in dem gemäss dem Quartierplan Schali vorgesehenen Ausmass keiner Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen. Das Verwaltungsgericht hat daher zu Recht die Beschwerde gegen den Entscheid des Staatsrates, welcher das Beschwerderecht nach Art. 55 USG verneinte, abgelehnt. Die während der Hängigkeit des bundesgerichtlichen Verfahrens in Kraft getretene Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bestätigt die von den Vorinstanzen anhand der Materialien bereits gezogene Folgerung, dass keine Anlage vorliegt, welche der Pflicht zur

Umweltverträglichkeitsprüfung untersteht. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, soweit sich der WWF Schweiz auf Art. 55 USG beruft. Wenn der WWF Schweiz die Meinung äussert, das Beschwerderecht einer Umweltschutzorganisation sei allgemein zu anerkennen, wenn das Umweltschutzgesetz zur Anwendung gelange, kann ihm nicht gefolgt werden. Das Beschwerderecht der gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen wurde in Art. 55 USG ausdrücklich auf Verfügungen über Anlagen beschränkt, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist.

4. a) Gemäss Art. 12 NHG steht den Vereinigungen für Natur- und Heimatschutz das Beschwerderecht gegen kantonale Verfügungen oder Erlasse oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden zu, soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Der WWF Schweiz anerkennt, dass die umstrittenen Baubewilligungen für die Ferienhaussiedlung aufgrund des Quartierplanes Schali gemäss dem kantonalen öffentlichen Baurecht in Übereinstimmung mit Art. 22 RPG erteilt wurden. Gegen die Erteilung einer solchen Baubewilligung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht nicht zulässig. Dementsprechend kann sich der WWF Schweiz für die Begründung seiner Legitimation auch nicht auf Art. 12 NHG berufen. b) Entgegen der Auffassung des Bundesamtes für Raumplanung kann auch nicht angenommen werden, der WWF

Schweiz mache eine Verletzung von Art. 24 RPG geltend. Auch wenn an die Begründung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde keine strengen Anforderungen zu stellen sind, so muss aus dem Begehren doch hervorgehen, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (BGE 113 Ib 287 f. E. 1 mit Hinweisen). Dabei müsste eine Rüge wie die Behauptung, Art. 24 RPG werde verletzt, bereits im kantonalen Verfahren vorgetragen werden. Mangels einer entsprechenden Rüge hatten sich die Vorinstanzen hierüber nicht auszusprechen, weshalb diesbezüglich auch kein Entscheid vorliegt. Die Rüge der Verletzung von Art. 24 RPG wäre im übrigen klarerweise unbegründet, da sich die angefochtene Bewilligung auf den rechtskräftigen Quartierplan Schali stützt, der als Nutzungsplan im Sinne des Raumplanungsgesetzes gilt (BGE 111 Ib 12 E. 3; 14 E. 3b, je mit Hinweisen); eine Abweichung von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG liegt daher nicht vor.

BGE 115 Ib 335 S. 341

c) Der WWF Schweiz wendet sich in Wirklichkeit gegen den Quartierplan Schali. Er bezeichnet diesen als bundesrechtswidrig. Es ist jedoch zu beachten, dass der Planentwurf sowohl im Jahre 1979 als auch bei der Planänderung im Jahre 1985 ordnungsgemäss aufgelegt wurde. Seine Genehmigung durch den Staatsrat erfolgte unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes, und der Planerlass entspricht der Verfahrensvorschrift von Art. 33 RPG. Materielle Einwendungen gegen die Rechtmässigkeit des Planes hätten im Auflageverfahren vorgetragen werden müssen. Im nachträglichen Baubewilligungsverfahren ist aus Gründen der Rechtssicherheit eine Anfechtung grundsätzlich ausgeschlossen (BGE 107 Ia 334 f. E. 1c, BGE 106 Ia 386 ff. E. 3b und c). Eine Überprüfung und Anpassung eines Nutzungsplanes hat allerdings dann zu erfolgen, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG). Der WWF Schweiz macht indessen keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse geltend, sondern ist vielmehr der Meinung, der Plan sei von Anfang an bundesrechtswidrig gewesen. Zur Erhebung dieser Rüge im Baubewilligungsverfahren sowie im anschliessenden Rechtsmittelverfahren steht ihm jedoch kein Beschwerderecht zu. Allenfalls ist es Sache des Bundesrates als Aufsichtsbehörde, in dem bei ihm hängigen aufsichtsrechtlichen Beschwerdeverfahren einzugreifen, wenn er eine Bundesrechtsverletzung feststellen sollte. Auch die vom Bundesamt für Raumplanung erwähnte Möglichkeit, dass die Gemeinde Randa zu grosse Bauzonen festzusetzen beabsichtige, kann nicht dazu führen, dass im Baubewilligungsverfahren sowie im anschliessenden Rechtsmittelverfahren der unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes rechtskräftig genehmigte Nutzungsplan (Quartierplan Schali) in Frage gestellt wird. Wie aus der Antwort der Gemeinde Randa hervorgeht, befindet sich der Zonennutzungsplan der Gemeinde erst im Vorprüfungsverfahren. Es ist Sache der kantonalen Aufsichtsbehörden zu prüfen, ob der vorliegende Planentwurf, in welchem das Quartierplangebiet Schali als "Bauzone nach Quartierplan" eingetragen ist, den Anforderungen des Bundesrechts entspricht. Zu diesen Anforderungen zählt auch das Gebot der Sicherung ausreichender Fruchtfolgeflächen. Sowohl das kantonale Verwaltungsgericht als auch das Bundesgericht würden sich Kompetenzen der Aufsichtsbehörden anmassen, wenn sie einem rechtskräftig genehmigten Nutzungsplan die Geltung absprechen wollten.

BGE 115 Ib 335 S. 342

Dass es sich bei der Festsetzung und Genehmigung des Quartierplanes Schali in den Jahren 1980 und 1985 um geradezu nichtige Staatsakte handelt, die von Amtes wegen nicht zu beachten wären, wird nicht geltend gemacht. Eine solche Einwendung wäre auch klarerweise unbegründet, ist doch der Plan in einem den formellen Anforderungen des Raumplanungsgesetzes entsprechenden Verfahren erlassen worden. Im übrigen vermöchte auch eine solche Einwendung das fehlende Beschwerderecht nicht zu ersetzen. Dieses fehlt - wie dargelegt - nicht nur im ordentlichen Baubewilligungsverfahren, sondern es würde dem Beschwerdeführer 1 als gesamtschweizerische ideelle Organisation auch bezüglich Planfestsetzungen nicht zustehen, welche nur mit

staatsrechtlicher Beschwerde anfechtbar sind (Art. 34 RPG, BGE 107 Ib 113 ff. E. 2a, ZBl 82/1981 S. 552 f. E. 1c).