

Rezension

Regina Meier

Das ideelle Verbandsbeschwerderecht. Eine Darstellung der Regelungen auf Bundesebene, Diss., Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 228, Schulthess Verlag, Zürich / Basel / Genf 2015, XXXVI/220 S., Fr. 74.-, ISBN 978-3-7255-7314-1

Die Dissertation von REGINA MEIER widmet sich dem Thema des ideellen Verbandsbeschwerderechts auf Bundesebene. Die Autorin erläutert die bestehenden bundesrechtlichen Regelungen ausführlich. Sie behandelt die verschiedenen Verbandsbeschwerden in der Reihenfolge ihrer Entstehung. Das vorliegende Werk bietet eine umfassende Darstellung zur Entstehungsgeschichte, Entwicklung und zur geltenden Rechtslage hinsichtlich den verschiedenen ideellen Verbandsbeschwerden. Konzeptionelle, grundlegende theoretische Fragen zu diesem besonderen prozessualen Instrument werden hingegen nur ansatzweise behandelt. Der Rezensent ist als Rechtsanwalt im Umweltrecht tätig und nimmt diese Buchbesprechung zum Anlass, einige in der Dissertation bzw. im Schrifttum vorzufindende Argumente in kritischen Punkten zu ergänzen bzw. zu hinterfragen.

Aus der Einleitung geht hervor, dass das schweizerische System des Rechtsschutzes grundsätzlich auf Individualrechtsschutz ausgerichtet ist. Dieses Prinzip wird punktuell mit dem Instrument der Verbandsbeschwerde ergänzt. Dabei werden Organisationen, welche als juristische Personen (primär Vereine oder Stiftungen) ausgestaltet sind, ermächtigt, in eigenem Namen, aber zugunsten fremder Interessen in Verfahren aktiv zu werden. Dies betrifft den Umweltbereich (Natur- und Heimatschutz, Umweltschutz, Gentechnikrecht, Wanderwege) und Felder von sozialpolitischer Bedeutung (Arbeitsrecht, Preisüberwachung, Gleichstellung von Mann und Frau, Behindertengleichstellung). Im Unterschied zur sog. egoistischen Verbandsbeschwerde wird bei den ideellen Verbandsbeschwerden die Möglichkeit der Verfolgung eines wirtschaftlichen Zwecks vor allem im Umweltbereich stark eingeschränkt. Ausserdem geht es bei der gesetzlich nicht geregelten egoistischen Verbandsbeschwerde um die Wahrung der Mitgliederinteressen. Letztere weist in der Praxis eine eher geringe Bedeutung auf.

In der Einleitung gibt die Autorin sodann einen Überblick zu den gesetzlichen Grundlagen und den zulässigen Rechtsmitteln. Die ideellen Verbandsbeschwerden beruhen auf Regelungen in Spezialgesetzen, welche die Legitimationsvoraussetzung der persönlichen Betroffenheit ersetzen. Als Rechtsmittel auf Bundesebene stehen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht und die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht im Vordergrund. Die Funktion der ideellen Verbandsbeschwerde besteht darin, für wichtige ideelle öffentliche (Schutz-)Interessen

den Rechtsschutz sicherzustellen, welche ansonsten zu wenig berücksichtigt würden. Verbandsbeschwerden kommen eine erhebliche präventive Wirkung und eine Rechtsfortbildungsfunktion zu. Sie sollen frühzeitig rechtskonformes Verhalten fördern bzw. bewirken und können allenfalls die Position der Vollzugsbehörden stärken. Das Instrument der Verbandsbeschwerde ist mit gewissen Eingriffen ins kantonale Prozessrecht verbunden, soweit sich die fraglichen Verfahren zuerst auf kantonaler Ebene abspielen. Der Grundsatz der Einheit des Verfahrens verlangt, dass die auf Bundesebene Legitimierten auch vor den kantonalen Instanzen teilnahmeberechtigt sind (vgl. Art. 111 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz, BGG).

Im Hauptteil ihrer Arbeit («1. Teil: Entstehung und Entwicklung») erläutert die Autorin jeweils die Verankerung der Verbandsbeschwerde in den Spezialgesetzen: im Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG), Umweltschutzgesetz (USG), Gentechnikgesetz (GTG), Fuss- und Wanderweggesetz (FWG) sowie im Arbeitsgesetz (ArG), Preisüberwachungsgesetz (PüG), Gleichstellungsgesetz (GlG) und Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG). Darauf folgen die konkrete Ausgestaltung betreffend die legitimierten Verbände und die verfahrensrechtlichen Anforderungen (Anfechtungsobjekt, zu wahrende Interessen, betroffene Einzelpersonen, formelle Beschwer). Umgesetzte Total- bzw. Teilrevisionen und die parlamentarischen Beratungen werden eingehend, insbesondere mit dem jeweiligen Gesetzeswortlaut, nachgezeichnet und beleuchtet. Schliesslich kommt die (unterschiedliche) praktische Bedeutung der einzelnen Verbandsbeschwerden zur Sprache, d. h. die Häufigkeit und typische Beschwerdeführende sowie Prozessgegenstände. Der zweite Teil analysiert wichtige Kriterien der Verbandsbeschwerden *de lege lata*. Unter den allgemeinen Anforderungen geht es um den geografischen Wirkungskreis, die Mindestdauer des Bestehens, die Zuständigkeit zur Beschwerdeerhebung, die Vertretung, den ideellen Zweck, die wirtschaftliche Tätigkeit, die formelle Beschwer und Information der Verbände, die Vereinbarungen zwischen Gesuchstellenden und Organisationen, die aufschiebende Wirkung, insb. den vorzeitigen Baubeginn und die Verfahrenskosten. Unter dem Titel «Die Verbandsbeschwerde *de lege ferenda*» finden sich Ausführungen zu typischen Anwendungsbereichen der ideellen Verbandsbeschwerde. Weitere Themenfelder wie das Umweltvölkerrecht (Aarhus-Konvention), das Raumplanungs-, Tierschutz- und Datenschutzrecht werden angesprochen. Schliesslich befasst sich die Autorin mit der Frage der Statuierung einer allgemeinen ideellen Verbandsbeschwerde. Ein kurzer Schluss rundet die Dissertation ab. Nachfolgend werden ausgewählte Aspekte vor allem der bedeutsamen Verbandsbeschwerde in Umweltangelegenheiten aufgenommen.

Vor dem im Jahre 1964 erstmals im ArG verankerten Verbandsbeschwerderecht auf Bundesebene bestand in Angelegenheiten des Natur- und Heimatschutzes auf kantonaler Ebene mancherorts die Möglichkeit der Populärbeschwerde (S. 13 f.). Teilweise wurde den Natur- und Heimatschutzorganisationen in der Praxis ohne gesetzliche Grundlage eine Beschwerdemöglichkeit eingeräumt.

Das rasante Industriewachstum ab dem Ende des zweiten Weltkriegs ging mit einer starken Umweltverschmutzung, Zersiedelung und Beeinträchtigungen der Landschaft einher. Im Jahre 1962 nahmen Volk und Stände einen neuen Verfassungsartikel über den Natur- und Heimatschutz an (Art. 24^{sexies} aBV, heute Art. 78 Bundesverfassung, BV). Auf dieser Grundlage erliess der Gesetzgeber das NHG, welches auf Anfang Juli 1966 in Kraft gesetzt wurde. Neben der Konkretisierung der Bundesaufgaben, der Inventarisierung der Schutzobjekte von

nationaler Bedeutung und weiteren Massnahmen sollte die ideelle Verbandsbeschwerde eine wichtige Rolle spielen. Letztere wurde von der NHG-Expertenkommission in die Gesetzesentwürfe aufgenommen. Schon im damaligen Gesetzgebungsverfahren wurden gegen die Einführung des neuen Instruments ähnliche Einwände vorgebracht wie in neuerer Zeit. Insgesamt fiel aber das Echo dazu positiv aus, so dass der Entwurf des Bundesrats übernommen wurde (S. 24 ff.). Bereits die erste Version von Art. 12 NHG räumte das Beschwerderecht nur denjenigen gesamtschweizerischen Organisationen ein, welche sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen (S. 26 f.). Erforderlich ist, dass die Natur- und Heimatschutzinteressen zu den Hauptzwecken der Organisationen gehören, eine bloss beiläufige Erwähnung würde nicht genügen, um die Beschwerdelegitimation zu begründen. So sprach das Bundesgericht verschiedenen Sportverbänden und dem Schweizerischen Fischereiverband die Beschwerdelegitimation ab (BGE 98 Ib 120 E. 1). Erwähnenswert ist, dass Tierschutzorganisationen, welche sich für die Verbesserung der Bedingungen in der Nutztierhaltung einsetzen, nicht legitimiert sind (BGE 119 Ib 305 E. 2); anders ist die Rechtslage, wenn Verbände sich dem Artenschutz widmen (BGE 125 II 29 E. 1b). Das Kriterium der gesamtschweizerischen Tätigkeit ist nicht erfüllt, wenn sich diese nur auf eine Region beschränkt, selbst wenn diese mehrere Kantone umfasst (S. 27). Die zur Beschwerde legitimierten Verbände sind im Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) aufgelistet.

Beim Anfechtungsobjekt handelt es sich um Verfügungen mit negativen Auswirkungen auf Natur und Landschaft. Bis 1995 waren auch kantonale Erlasse als mögliches Anfechtungsobjekt aufgeführt. Auch raumplanerische Festlegungen, insbes. Nutzungspläne (mit Verfügungscharakter), können bzw. müssen direkt oder ausnahmsweise akzessorisch angefochten werden (Art. 12c Abs. 3 und 4 NHG). Im Zusammenhang mit Realakten wird die Möglichkeit der Verbände erwähnt, gestützt auf Art. 25a Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) eine anfechtbare Verfügung zu verlangen (S. 29). Im Folgenden bespricht die Autorin (auf S. 31 ff.) detailliert das Erfordernis der Bundesaufgabe. Die beispielhafte Aufzählung in Art. 2 NHG wurde durch Lehre und Praxis im Laufe der Zeit erweitert. Die Verbände haben vorzubringen bzw. darzutun, dass ein Vorhaben vom Anwendungsbereich des direkt anwendbaren Bundesrechts erfasst und mit (gewissen, auch indirekten) Auswirkungen auf die schutzwürdige Natur bzw. Landschaft verbunden ist. Auch die fälschliche Nichtanwendung von Bundesrecht ist zu erwähnen. Das Kriterium der Raumrelevanz sei im Gesetz nicht vorgesehen und dürfe nicht als Ausschlusskriterium verwendet werden (S. 34). Ist der Bund in einem fallbetreffenen Bereich umfassend zuständig, kommt dem Kriterium «Bundesaufgabe im Natur- und Heimatschutzbereich» keine selbständige Bedeutung mehr zu. Soweit der Bund über eine Grundsatz- oder Rahmengesetzgebungskompetenz verfügt, ist zu eruieren, ob die fragliche Bundesnorm direkt anwendbar ist (S. 34 f.); ein Beispiel ist die Ausnahmegewilligung für Bauten ausserhalb der Bauzone gemäss Art. 24 Raumplanungsgesetz (RPG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt eine genügend konkrete Bundesaufgabe vor, wenn die fragliche bundesrechtliche Norm den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezweckt oder ein bundesrechtlicher Auftrag die Gefahr in sich birgt, schutzwürdige Interessen des Natur- und Heimatschutzes zu beeinträchtigen (BGE 139 II 271 E. 9.4).

Die Autorin legt mit Verweis auf die neuere Rechtsprechung und auf die Dissertation von ENRICO RIVA (aus dem Jahre 1980) dar, dass die Verbände in ihren statutarisch genannten Rechtsbereichen alle für das betreffende Rechtsmittel zulässigen Rügen erheben dürfen; sie lehnt eine Rügebeschränkung zu Recht ab (S. 38 f.). Denn nur so besteht im Verfahren «Waffengleichheit» und können Natur- und Heimatschutzinteressen wirksam vertreten werden. Nach einem neueren Entscheid des Bundesgerichts genügt es, dass die Verletzung von Bestimmungen gerügt wird, die der Erfüllung der Bundesaufgaben im Bereich des Natur- und Heimatschutzes dienen (BGE 139 II 271 E. 9.3). Solche Normen finden sich im NHG, aber auch in anderen Erlassen. Massgeblich ist, ob Sinn und Zweck der Norm auch auf den Schutz der Natur- und Heimatschutzinteressen abzielen. Entgegen der Ansicht der Autorin sind m. E. Argumente oder Normen denkbar, welche nicht (auch) den Schutz der Natur- und Heimatschutzinteressen bezwecken, aber trotzdem auf zielführende Art zu deren Schutz angerufen werden könnten. In Frage käme z. B. Art. 9 Abs. 2 Bst. a des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), wonach nachzuweisen ist, dass ein beantragtes Verkehrsangebot (wie eine Eisen- oder Seilbahn) wirtschaftlich erbracht werden kann. Wird aus den Projektunterlagen ersichtlich, dass die Wirtschaftlichkeit eines Bahnvorhabens fraglich ist oder dass Naturgefahren drohen, welche grosse Schutzbauten erfordern, ist bzw. wäre es im Sinne der ganzheitlichen Betrachtungsweise von Vorteil, diese Punkte (Unwirtschaftlichkeit, drohende Naturgefahren) auch im Interesse des Natur- und Landschaftsschutzes geltend machen zu können. Es wäre unverhältnismässig und nicht nachhaltig, mutmasslich unrentable und landschaftsstörende Projekte an ungeeigneten oder gefährdeten Standorten mit Subventionen zu fördern bzw. zu bewilligen.

Ursprünglich mussten die Verbände – mit Ausnahme von Enteignungsverfahren – erst auf Stufe Bund in das Verfahren einsteigen. Später verlangte das Bundesgericht mindestens eine Teilnahme am letztinstanzlichen kantonalen Verfahren. Seit der Revision von 1995 müssen sich die Verbände grundsätzlich von Anfang an am Verfahren beteiligen, z. B. schon im Einsprache- bzw. Einwendungsverfahren. Im Gegenzug sind die Verbände über ein beschwerderelevantes Verfahren zu informieren, sei es durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Amtsblatt (vgl. Art. 12b NHG und Art. 55a USG). Erfolgt keine oder eine unkorrekte Publikation, bestimmt sich nach Treu und Glauben, ab wann ein Verband als informiert gilt. An dieser Stelle wäre ein Hinweis zur teilweise unbefriedigenden und ungenügenden Publikationspraxis verschiedener Kantone im Internet interessant gewesen. Noch immer sind nicht alle kantonalen Amtsblätter im Internet aufgeschaltet (Kantone Bern, Neuchâtel) bzw. ist in mehreren Kantonen Einsicht in das digitalisierte Amtsblatt nur gegen Bezahlung eines Abonnements möglich (soweit ersichtlich gilt dies für die Kantone Appenzell Innerrhoden, Basel Stadt, Freiburg, Genf, Neuchâtel, Nidwalden, Waadt, Wallis, z. T. Zürich). Diese Praxis erscheint m. E. mit dem geltenden Recht kaum vereinbar und liegt nicht im Sinne von Öffentlichkeit und Transparenz der Verwaltung. Dadurch werden übertriebene Hürden aufgestellt, welche die Prüfung von neuen und älteren Bauvorhaben durch die Verbände (sogar während laufender Einsprache- oder Beschwerdefrist) erschweren; dies gilt vor allem für Organisationen, welche nicht über kantonale Sektionen verfügen. Eine Publikation aller aktuellen kantonalen Amtsblätter im Internet samt unentgeltlichem Zugriff auch auf ältere Nummern erscheint (seit dem Aufkommen der Digitalisierung) zumutbar und wäre ein wichtiger Dienst für die interessierte Öffentlichkeit. An-

zustreben wäre m. E. letztlich eine gemeinsame Webseite der Kantone, welche die verschiedenen kantonalen Amtsblätter (inkl. jeweilige Archive der vergangenen Jahre) umfasst. Dies würde die effiziente Suche nach bestimmten Bauvorhaben (mindestens während den laufenden Fristen) wesentlich vereinfachen.

Im Folgenden zeigt die Autorin (auf den S. 44 ff., 71 ff. und 186 ff.) umfassend auf, wie die Regelungen des Verbandsbeschwerderechts im NHG (und im USG) mit den Revisionen in den Jahren 1995 und 2006 (parlamentarische Initiative Hofmann) mit zahlreichen, in der Revision von 2006 auch mit unnötigen oder unklaren Bestimmungen ergänzt wurden. Neu ist das oberste Exekutivorgan für die Beschwerdeerhebung zuständig (Art. 12 Abs. 4 und 5 NHG, Art. 55 Abs. 4 und 5 USG). Wie die Autorin zu Recht kritisiert (S. 44 f., 179 f.), handelt es sich um einen fragwürdigen Eingriff in die Autonomie der Verbände. Seit der Revision von 2006 müssen die Verbände im Falle des Unterliegens in Verfahren vor Bundesbehörden Gerichtskosten tragen. Die Autorin spricht auch das Problem (zu) hoher Verfahrenskosten und Parteientschädigungen vor den kantonalen Entscheidbehörden an. Letztere auferlegen unterliegenden Verbänden vereinzelt sehr hohe, praktisch untragbare Kosten. Das Bundesgericht ist z. B. gegen eine streitwertabhängige Parteientschädigung eingeschritten, damit das Verbandsbeschwerderecht nicht zum leeren Buchstaben verkommt (BGer, Urteile 1C_113/2007, E. 2 vom 19. September 2007 und 1C_526/2015, 1C_528/2015, E. 10 und 11.3 vom 12. Oktober 2016, vgl. BGE 142 II 517, dort aber nicht enthalten).

Im Vergleich zu den meisten anderen Verbandsbeschwerden sind diejenigen nach Art. 12 ff. NHG und Art. 55 USG praktisch sehr bedeutsam. Die Verfasserin erinnert daran, dass NHG-Fälle typischerweise Vorhaben ausserhalb der Bauzone betreffen, wo es oft an beschwerdeberechtigten Einzelpersonen (Nachbarn) mangelt. Zudem ist m. E. darauf hinzuweisen, dass gewisse Eigentümer von in Frage stehenden Grundstücken teilweise völlig andere Interessen als Umweltorganisationen verfolgen. Nicht selten sind wirtschaftliche Interessen (wie Entschädigungszahlungen) bei der Realisierung von Bauprojekten oder anderen Nutzungen im Spiel; zu nennen sind Gemeinden, Korporationen oder Landwirte. Die Autorin hebt die grosse Präventivwirkung der Verbandsbeschwerden im Umweltbereich hervor (S. 58). Erfahrungsgemäss setzt dies aber das Erheben von Einwendungen bzw. einer Einsprache voraus (im Kanton Zürich das Gesuch um Zustellung des baurechtlichen Entscheids). Den Rechtsbegehren kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, weil sie im Laufe des Verfahrens nicht mehr ausgeweitet werden können. Nur das Ergreifen der entsprechenden Rechtsbehelfe stellt sicher, dass ein Verband formell in das Verfahren integriert ist und Zugang zu den laufenden Projektakten hat.

Als nächstes analysiert die Verfasserin die Verbandsbeschwerden nach Art. 55 ff. USG und Art. 28 GTG. Die ersten Vorentwürfe von 1973 und 1977 zum USG sahen noch kein Verbandsbeschwerderecht vor, im Gegensatz zur Botschaft des Bundesrats von 1979. Die Einführung des Instruments war in den Räten sehr umstritten (S. 61 ff.). Die damals vorgebrachten Argumente der Befürworter und Kritiker der Verbandsbeschwerde sind aufschlussreich. Sie wiederholten sich insbesondere anlässlich der Revision auf Grund der parlamentarischen Initiative Hofmann aus dem Jahre 2002 (S. 77 ff.). Es sollten sogar Bestimmungen aufgenommen werden, wonach durch Volksabstimmung angenommene Projekte nicht mehr durch Verbandsbeschwerden hätten überprüft werden dürfen. Die Räte lehnten dies jedoch aus der Überlegung ab, dass durch kantonale oder kommunale

Volksentscheide nicht das Bundesrecht ausgehebelt werden können soll (S. 80). Die Autorin erwähnt später kurz, dass die Freisinnig Demokratische Partei im Jahre 2004 die Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» lanciert hatte (S. 170). Sie wollte die Verbandsbeschwerde immer dann ausschliessen, wenn es um Entscheidung des Volkes oder von Parlamenten (auf allen Stufen) geht. Faktisch hätte dies weitgehend die Abschaffung der Verbandsbeschwerde im Bereich von NHG und USG bedeutet. Diese fehlgeleitete Initiative wurde von Volk und Ständen im Jahre 2008 klar abgelehnt.

Ist ein Projekt (möglicherweise) UVP-pflichtig, muss dies in der Orientierung der Organisationen bzw. in der öffentlichen Publikation zum Ausdruck kommen (z. B. durch Angabe der relevanten Schwellenwerte). Bei mangelhafter Publikation dürfen Verbände (wie auch individuelle Beschwerdeführende) im Rahmen von Treu und Glauben auch nach Ablauf der Frist gegen ein Projekt innert angemessener (virtueller) Frist vorgehen (S. 73). Anders als Art. 12b Abs. 1 NHG sieht Art. 55a Abs. 1 USG nicht vor, dass die öffentliche Auflage in der Regel 30 Tage dauert. Nach der neueren Rechtsprechung ist diese Regel des NHG analog auf das USG anzuwenden; kantonale Einsprache- und Auflagefristen von weniger als 20 Tagen sind unzulässig (BGE 135 II 78 E. 2.3.2). Wie bei der Beschwerde nach Art. 12 ff. NHG sind die Verbände verpflichtet, sich so früh wie möglich am Verfahren zu beteiligen (Art. 55b USG). Die Dissertation erörtert (auf S. 87 f., 185 ff.) die seit der Revision im Jahre 2006 bestehende Regelung zu den Vereinbarungen zwischen Gesuchstellenden und Organisationen (Art. 55c USG bzw. Art. 12d NHG). Die Autorin vertritt die Auffassung, eine Hauptfunktion aller Verbandsbeschwerden sei das Erzielen von Verhandlungslösungen. Dadurch könnten langwierige Prozesse in vielen Fällen verhindert werden (S. 185). M. E. ist diese Aussage zu relativieren: Wie die Verfasserin andernorts selbst schreibt, besteht der Hauptzweck der Verbandsbeschwerde darin, die Durchsetzung des materiellen Natur- und Umweltschutzrechts sicherzustellen (S. 6, 219, ferner S. 175). Es ist nicht durchwegs so, dass Verhandlungen ein Verfahren verkürzen. Bei grossen, komplexen Projekten können sich Verhandlungen z. B. im Rahmen des Einspracheverfahrens in die Länge ziehen, mit einer Verfahrenssistierung verbunden sein und zudem für die Verbände in hohem Masse aufwändig und sehr kostspielig werden. Ausserdem können nachträgliche Projektänderungen erzielte Verhandlungsergebnisse in Frage stellen.

Die Verfasserin weist darauf hin, dass für die Verbände keine gesetzliche Verhandlungsverpflichtung besteht (S. 185). Verhandlungen sind durch die seit 2006 eingefügten Bestimmungen mit erhöhten Risiken verbunden (Nichteintretensdrohung in Art. 55c Abs. 3 USG bzw. Art. 12d Abs. 3 NHG). Auch bei positivem Verhandlungsabschluss seien die Verbände gezwungen, prophylaktisch Einsprache zu erheben. Dies als Absicherung für den Fall, dass das Verhandlungsergebnis nicht in die Bewilligung aufgenommen würde. Allerdings sind m. E. ernsthafte Verhandlungen tendenziell erst nach Einspracheerhebung oder sogar erst im Beschwerdeverfahren zu erwarten, denn vorher ist der Druck auf die Projektanten zu klein. Die Erfahrung zeigt, dass Entscheidbehörden Vereinbarungen durchaus (teils sogar zu unkritisch) in den Entscheid aufnehmen und umsetzen. Es kann vorkommen, dass sich die Entscheidbehörden dadurch von einer kritischen Prüfung vor allem der in einer Vereinbarung nicht geregelten Punkte abhalten lassen. Interessant ist die aus der Literatur aufgegriffene Idee, die Teilnahme an

Verhandlungen der Beteiligung am Einspracheverfahren gleichzustellen (S. 187). Allerdings ergäben sich m. E. daraus verschiedene Probleme (z. B. Definition von Verhandlungen, fehlende Rechtsbegehren bzw. Rechtssicherheit).

Die Autorin übt m. E. richtigerweise Kritik an den Überregulierungen, welche vor allem im Zuge der Initiative Hofmann im Jahre 2006 ins USG und NHG Eingang fanden. Die von den Gegnern des Verbandsbeschwerderechts behaupteten Verfahrensverzögerungen und die dadurch (angeblich) entstehenden wirtschaftlichen Verluste sind «zwecks Überprüfung der Rechtmässigkeit eines Vorhabens grundsätzlich in Kauf zu nehmen» (S. 189). Anzuführen ist, dass Baugesuchstellende mit weniger Verzögerungen rechnen müssen, wenn sie bei der Projektierung auf die Einhaltung des geltenden Rechts Wert legen und erhebliche Projektänderungen im Laufe des Verfahrens vermeiden, indem sie schon von Anfang an sorgfältig planen und auf zu ambitionöse Vorhaben verzichten. Denn nicht selten entsteht der Eindruck, dass überdimensioniert geplant wird, um mehr «Verhandlungsmasse für Verzichte» bereit zu haben. Zu nennen ist auch eine teilweise schleppende Verfahrensbehandlung durch (erstinstanzliche) Behörden.

In der Folge behandelt die Dissertation die Verbandsbeschwerde gegen Bewilligungen über das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter bzw. pathogener Organismen, geregelt in Art. 28 GTG und Art. 55f USG (S. 92 ff.). Im Jahre 2003 wurden Rechtslücken in der Gentechnologie im Ausserhumanbereich geschlossen. Gegen solche Bewilligungen gibt es praktisch keine Individualbeschwerdemöglichkeiten. Es geht um die bestimmungsgemässe Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen in der Umwelt als Saatgut, Pflanzenschutzmittel und gewisse Biozidprodukte (S. 96 f.). Anlässlich der Revision infolge der Initiative Hofmann wurden nicht alle neuen Bestimmungen zur «normalen» USG-Verbandsbeschwerde übernommen (z. B. betreffend Vereinbarungen und Verfahrenskosten).

Die praktische Bedeutung der Verbandsbeschwerde nach Art. 55 ff. USG ist ähnlich einzustufen wie bei der Beschwerde gestützt auf Art. 12 ff. NHG. Für beide gelten weitgehend dieselben Regeln. Die Verbände können sich in einem Fall gleichzeitig auf beide Beschwerderechte berufen, wenn sowohl eine Bundesaufgabe betroffen als auch für das Projekt eine UVP erforderlich sind. Die Autorin geht davon aus, dass die Verbandsbeschwerde nach USG typischerweise bei Projekten innerhalb der Bauzonen und die NHG-Beschwerde bei Vorhaben ausserhalb der Bauzonen zur Anwendung gelangt (S. 105 f.). Allerdings gibt es viele grosse UPV-pflichtige Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen wie z. B. Wasser- und Windkraftwerke, Eisen- und Seilbahnanlagen oder Beschneigungsanlagen. Die Verfasserin weist darauf hin, dass das Bundesgericht alle Rügen zulässt, welche funktional dem Umweltrecht dienen (S. 107). Die Verbandsbeschwerde gemäss Art. 28 GTG spielt bisher noch keine praktische Rolle. Einerseits handelt es sich beim GTG um einen relativ jungen Erlass. Andererseits führte das in einer Volksinitiative angenommene und schon zweimal verlängerte Gentechnomitorium dazu, dass keine relevanten Bewilligungen ausgestellt wurden.

Die Verfasserin stellt in der Folge die weiteren Verbandsbeschwerden zum FWG, PüG, GlG und BehiG vor. Bemerkenswert sind die unterschiedlichen Regelungen und Voraussetzungen zu den verschiedenen Beschwerden. Die Arbeit deckt z. B. auf, wie komplex und teilweise fragwürdig die verfahrensrechtlichen Anforderungen bei den Beschwerden und Klagen nach Art. 9 BehiG ausgestaltet sind. Mehrfache Änderungen im Gesetzgebungsverfahren führten zu wenig abgestimmten, verwirrenden Regelungen betreffend öffentlich zugängliche Bauten,

Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs, Unterlassungs- und Beseitigungsansprüchen. Die praktische Bedeutung dieser Beschwerden ist sehr unterschiedlich. Erstaunlicherweise spielt die Beschwerde nach Art. 14 FWG in der Gerichtspraxis kaum eine Rolle, obwohl in den vergangenen Jahrzehnten sehr viele Wanderwege im Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet versiegelt worden sind. Die Beschwerde gestützt auf Art. 21 PüG wurde seit dem Erlass des Gesetzes noch nie geführt. Hingegen wird die Verbandsbeschwerde nach Art. 7 GlG relativ häufig erhoben, wobei es meistens um öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse geht. Beschwerden gestützt auf Art. 9 BehiG werden offenbar nur ab und zu eingereicht.

Der erste Teil wird in Ziff. 8 (S. 170 ff.) mit einem Überblick zu den diversen Verbandsbeschwerden abgerundet. Jene im Umweltbereich sind tendenziell früher entstanden und kommen in der Praxis viel häufiger vor. Die dazugehörigen Bestimmungen wurden mehrfach ergänzt und immer detailreicher; sie sind teilweise schwer verständlich. Die Verfasserin beklagt zu Recht eine Überregulierung, welche auf die zahlreichen politischen Angriffe auf dieses Instrument zurückzuführen sein dürfte. Immer wieder geht es um prestigeträchtige Grossprojekte. Anzuführen ist, dass nicht selten auch die Gemeinwesen bzw. Behörden solchen Vorhaben zum Durchbruch verhelfen möchten (z. B. im Interesse des Tourismus oder der Energiewirtschaft). Dies schwächt die Position der jeweils involvierten Umweltfachbehörden. Die Verbände sind oft sozusagen der letzte Garant, um die Umsetzung der umweltrechtlichen Normen sicherzustellen. Sie müssen sich sodann auf eine sachgerechte Beurteilung der Gerichte verlassen. Allerdings sind auch die Verbände häufig einem starken medialen Druck ausgesetzt, Projekte nicht zu «behindern». Wer aber sonst vermag die Umsetzung der umweltrechtlichen Normen zu gewährleisten?

Die Verfasserin stellt fest, dass die Verbandsbeschwerden besonders häufig Querschnittsthemen betreffen. Im Umweltbereich existieren zwar in manchen Sachgebieten detaillierte Regelungen, daneben aber auch offene Normen, welche Interessenabwägungen mit einem weiten Ermessensspielraum ermöglichen (S. 172). Im Bereich des Umweltrechts ist die Verbandsbeschwerde relativ umfassend gewährleistet. Lücken ortet die Autorin im Gebiet der Raumplanung (neuerdings unterstehen Einzonungen der Verbandsbeschwerde, vgl. BGE 142 II 509; dasselbe gilt für den Zweitwohnungsbau, vgl. BGE 139 II 271). Der Verfasserin ist zuzustimmen, wenn sie festhält, dass Mitwirkungsrechte (wie in Art. 10 Abs. 2 RPG) nicht (bzw. keineswegs) die gleiche Wirkung wie Verbandsbeschwerden entfalten (S. 173, Fn. 616). Die sozialpolitisch motivierten Verbandsbeschwerden kommen hingegen bloss punktuell vor. Es wirke eher zufällig, in welche Erlasse sie aufgenommen worden seien und in welchen Konstellationen sie erhoben werden können (S. 173).

Der zweite Teil nimmt eine «Würdigung» vor (S. 175 ff.), deren Einleitung etwas oberflächlich ausfällt. Die ideelle Verbandsbeschwerde verfolgt das Ziel, «gleich lange Spiesse» im Verfahren zu schaffen, um den Schutzinteressen eine angemessene Vertretung und einen sinnvollen Ausgleich im Verhältnis zu den Nutzungsinteressen zu ermöglichen. Vorbehaltlos beizupflichten ist dem Satz, «[...] eine Einschränkung der Verbandsbeschwerde, damit das Recht besser umgangen werden kann, ist keine sinnvolle Lösung.» (S. 175). Dies gilt hingegen nur bedingt, wenn die Autorin vorbringt, im Zentrum stehe «das Interesse an kurzen, unkomplizierten Verfahren und damit einhergehend an einer gut funktionierenden

Verhandlungskultur, damit es zu möglichst wenigen Verfahren kommt» (S. 175). An dieser Stelle und in den nachfolgenden Ausführungen könnte der Eindruck entstehen, die Verbandsbeschwerde sei im Sinne der korrekten Rechtsdurchsetzung sozusagen als «notwendiges Übel» in Kauf zu nehmen. Etwas zu kurz gerät die Erkenntnis, dass auch längere, komplizierte Verfahren zu Projektverbesserungen führen und insbesondere rechtswidrige Vorhaben verhindern können. Sodann werden durch die Gerichtsinstanzen wichtige Fragen in unabhängiger Weise geprüft und geklärt, was sehr wertvoll ist. Die Verfasserin sieht betreffend Rechtsdurchsetzung und Verfahrensbeschleunigung Optimierungspotenzial, welches sie in der Folge jedoch nur teilweise erläutert.

Unter dem Titel «die Verbandsbeschwerde de lege lata» stellt die Verfasserin in Ziff. 1 die allgemeinen Anforderungen im Hinblick auf die Verbandsbeschwerde dar (S. 177 ff.). Wiederholungen zum 1. Teil lassen sich nicht immer vermeiden. Ziff. 2 handelt von der «Verbandsbeschwerde de lege ferenda». Die Verbandsbeschwerde bewährt sich im Zusammenhang mit der Regelung von Querschnittsthemen. Bei solchen müssen verschiedene Staatsaufgaben beachtet werden. Weil die Durchsetzung nicht zentral organisiert werden kann, ist sie «tendenziell geschwächt» (S. 203). Ausgehend vom Umweltvölkerrecht erörtert die Autorin unter Ziff. 2.2 weitere (mögliche) Anwendungsbereiche der ideellen Verbandsbeschwerde. Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) ist für das hier behandelte Thema im Umweltvölkerrecht zentral. Zumal dieses Übereinkommen für die Schweiz bereits am 1. Juni 2014 in Kraft getreten ist, wäre es naheliegender gewesen, die Aarhus-Konvention unter dem geltenden Recht abzuhandeln. Anlässlich der Ratifikation wurden einige Anpassungen im USG vorgenommen (vgl. Art. 7 Abs. 8; Art. 10b Abs. 2 Bst. b. und Art. 10e–g USG). Im Übrigen hielt der Bundesrat in seiner Botschaft fest, das geltende Recht sei mit der Aarhus-Konvention weitestgehend kompatibel (BBl 2012, S. 4323 ff., 4339 ff.). Dennoch wären betreffend die Beschwerdelegitimation und die verfahrensrechtlichen Fragen verschiedene Punkte prüfenswert. Allerdings hätten sie den Rahmen dieser Arbeit wohl gesprengt. Sie waren zudem schon Gegenstand anderer kurz erwähnter Untersuchungen (THURNHERR, EPINEY). Immerhin wird mit Verweis auf die Spezialliteratur ausgeführt, dass eine ersatzlose Abschaffung der ideellen Verbandsbeschwerde im Umweltbereich mit den Anforderungen des Völkerrechts nicht vereinbar wäre (S. 205). Abgesehen vom Bereich der radioaktiven Stoffe und der ionisierenden Strahlung erscheint die schweizerische Regelung als ausreichend. Rechtsgebiete, welche kein eigenes Verbandsbeschwerderecht kennen, sind das Raumplanungs-, das Tierschutz- und das Datenschutzrecht. Der Entwurf zum RPG sah ein Verbandsbeschwerderecht vor, das jedoch – angesichts der offensichtlichen Vollzugsdefizite bedauerlicherweise – abgelehnt wurde. Immerhin ist die Verbandsbeschwerdemöglichkeit gegeben, sofern eine Bundesaufgabe gemäss NHG betroffen ist (z.B. Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG, S. 207 ff., neuerdings Zweitwohnungsbau und Einzonungen). Auch im Tierschutzrecht wurde die Aufnahme einer Verbandsbeschwerde geprüft, aber verworfen, obwohl verschiedene Gründe dafür sprachen. Bei Tierversuchen fehlt es fast immer an beschwerdelegitimierten Drittbetroffenen, und es herrscht ein strukturelles Ungleichgewicht bei der Vertretung der Schutz- gegenüber den Nutzinteressen (S. 209 ff.). Im Datenschutzrecht

wurde die Beschwerde mit der Begründung nicht aufgenommen, es bestehe bereits genügender Rechtsschutz (Datenschutzbeauftragter, Behördenbeschwerde, S. 211 f.).

Schliesslich wirft die Verfasserin die Frage auf, ob es sinnvoll wäre, eine allgemeine ideelle Verbandsbeschwerde im BGG oder im VwVG zu statuieren, um die Verwirklichung des objektiven Rechts zu fördern (S. 212 ff.). Mit einer Verkürzung der Verfahrensdauer oder mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung könnten nach Auffassung der Autorin Blockierungen von Projekten verhindert werden (S. 213 f.). Diese aus der Literatur aufgenommenen Argumente vermögen letztlich nicht zu überzeugen. Verfahrenskürzungen würden m. E. Fristvorgaben für die Entscheidung/Bewilligung und entsprechend eine personelle Aufstockung bei den Entscheidbehörden bedingen. Für die Verfahrensdauer spielen die Grösse, Komplexität, allfällige Abänderungen eines Projekts im Laufe des Verfahrens und dessen Umstrittenheit (Ergreifen von Rechtsmitteln) eine entscheidende Rolle. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung kommt insbesondere bei Bauprojekten kaum in Frage, wenn dadurch Naturwerte unwiederbringlich zerstört würden. Dem Argument, eine Erweiterung der Verbandsbeschwerde sei angesichts der existierenden Behördenbeschwerde unnötig, wird zurecht entgegengehalten, dass die beiden Rechtsschutzmöglichkeiten zusammenspielen. Es ist darauf hinzuweisen, dass z. B. das Bundesamt für Umwelt nur selten zur Behördenbeschwerde greift. Der politische Druck gegen dieses Amt dürfte ein massgeblicher Faktor sein. Die Autorin erwähnt schliesslich das besondere Fachwissen von Umweltorganisationen.

Einem allgemeinen ideellen Verbandsbeschwerderecht steht die Verfasserin skeptisch gegenüber. Die jeweilige Ausgestaltung eines Verbandsbeschwerderechts sei in hohem Masse abhängig von der fraglichen konkreten Rechtsmaterie. Hingegen befürwortet die Autorin, einige praktische Punkte, die für viele Verbandsbeschwerden typisch seien, im BGG bzw. im VwVG zu normieren (S. 217). Das Erfordernis einer spezialgesetzlichen Grundlage bliebe so bestehen. Dadurch könnte im Bereich der Legitimationsbestimmungen eine gewisse Rechtsvereinheitlichung erreicht werden.

Die Dissertation endet mit kurzen Schlussbemerkungen. Die Autorin hebt nochmals den nötigen und wertvollen Beitrag der Verbandsbeschwerde zur Verwirklichung des materiellen Rechts hervor. Dadurch könnten schützenswerte Interessen durchgesetzt werden, die sonst zu wenig berücksichtigt würden. Die hohe Erfolgsquote der Organisationen belege die oftmals mangelnde Rechtsanwendung durch die Behörden. Der blosser Gebrauch von Rechtsmittelmöglichkeiten dürfe nicht als Einmischung oder Verzögerung bezeichnet werden. Auch im Zusammenhang mit neuen wissenschaftlichen Errungenschaften oder bei Klimafragen könnte die ausgleichende Funktion der Verbandsbeschwerde wertvolle Dienste leisten. Die für alle im Umweltbereich tätigen Juristen wichtige Arbeit regt zum Schluss die Politik an, das Instrument der Verbandsbeschwerde in der Gesetzgebung vermehrt einzusetzen.

Michael Bütler