

[11/12|2022]

# ANWALTS REVUE DE L'AVOCAT

MICHAEL BÜTLER

Zur Verbandsbeschwerde der Natur-  
und Umweltschutzorganisationen SEITE / PAGE 455

JULIA HENNINGER / JONAS KIPFER-BERGER

Unternehmensnachfolge im Erbrecht –  
Vorgesehene Gesetzesänderungen SEITE / PAGE 471

Transmission d'entreprises par succession –  
Modifications législatives à venir SEITE / PAGE 476



Stämpfli Verlag

SAV  FSA

# INHALTSVERZEICHNIS

## TABLE DES MATIÈRES

<b>IM FOKUS DES VORSTANDS SAV</b>	451
<b>LE POINT DE MIRE DU CONSEIL FSA</b>	452
<hr/>	
<b>THEMA / QUESTION DU JOUR</b>	
Michael Bütler Zur Verbandsbeschwerde der Natur- und Umweltschutzorganisationen	455
Léna Nussbaumer-Laghzaoui Les droits de la défense à l'épreuve des procès climatiques	465
Julia Henninger / Jonas Kipfer-Berger Unternehmensnachfolge im Erbrecht – Vorgesehene Gesetzesänderungen	471
Transmission d'entreprises par succession – Modifications législatives à venir	476
Brigitte Scheuber Unterhaltstitel und Herausforderungen bei der Inkassohilfe	483
Tanja Domej Videokonferenzen im Zivilprozess	486
Nicolas Torrent / Christoph Küng / Michael Burkart /	
Ioannis Martinis / Maurus Schreyvogel / Paula Reichenberg LegallInnovation-Konferenz	495
La Conférence LegallInnovation	498
<hr/>	
<b>ANWALTSPRAXIS / PRATIQUE DU BARREAU</b>	
Remo Burkhard BIM: Fallstricke für Planer und Anwälte	501
<hr/>	
<b>RECHTSPRECHUNG / JURISPRUDENCE</b>	509
<hr/>	
<b>SAV – KANTONALE VERBÄNDE / FSA – ORDRES CANTONAUX</b>	
Der SAV teilt mit / La FSA vous informe	511

### IMPRESSUM

**Anwaltsrevue / Revue de l'avocat**  
25. Jahrgang 2022 / 25<sup>e</sup> année 2022  
ISSN 1422-5778 (Print)  
e-ISSN 2504-1436 (Online)

**Erscheinungsweise / Parution**  
10-mal jährlich / 10 fois l'an

**Zitervorschlag / Suggestion de citation**  
Anwaltsrevue 5/2013, S. 201 ff.  
Revue de l'avocat 5/2013, p. 201 ss

**Herausgeber / Edité par**  
Stämpfli Verlag AG  
Schweizerischer Anwaltsverband /  
Fédération Suisse des Avocats

**Co-Chefredaktion / Co-rédacteurs en chef**  
Peter von Ins, Rechtsanwalt (vl)  
Koehchgasse 6, CH-3001 Bern  
Tel. 031 328 35 35, Fax 031 328 35 40  
peter.vonins@bern.law

RA Dr. iur. Patrick Sutter  
Sammelenweg 93, CH-8808 Pfäffikon SZ  
Tel. 055 410 73 73  
ps@sutter.legal

**Kontakt Verlag /  
Contact maison d'édition**  
Martin Imhof  
Stämpfli Verlag AG  
Wölflistrasse 1, Postfach, CH-3001 Bern  
Tel. 031 300 63 99, Fax 031 300 66 88  
www.staempfliverlag.com  
anwaltsrevue@staempfli.com  
revueavocat@staempfli.com

**Mitarbeiter / Collaborateur**  
Thomas Büchli, Rechtsanwalt (Bü)  
Livia Kunz, MLaw (LKu)

**Sekretariat SAV / Secrétariat FSA**  
Marktgasse 4, Postfach 8321,  
CH-3001 Bern  
Tel. 031 313 06 06, Fax 031 313 06 16  
info@sav-fsa.ch, www.sav-fsa.ch

**Inserate / Annonces**  
Stämpfli AG  
Postfach, CH-3001 Bern  
Tel. 031 300 63 82  
mediavermarktung@staempfli.com

**Auflage / Tirage**  
10 286 Exemplare / exemplaires  
(notariell beglaubigt / authentifié par  
un notaire)

**Vertrieb / Distribution**  
Stämpfli Verlag AG  
Periodika  
Wölflistrasse 1, Postfach 5662  
CH-3001 Bern  
Tel. 031 300 63 25, Fax 031 300 66 88  
zeitschriften@staempfli.com

Mitglieder des SAV melden sich für  
**Adressänderungen** bitte direkt beim SAV.  
Les membres de la FSA s'adressent  
directement à la FSA pour leurs **change-  
ments d'adresse**.

**Preise / Prix**  
Jährlich / Annuel:  
CHF 255.-, EUR 291.- (Print und Online);  
CHF 195.-, EUR 195.- (Online)  
Studenten / Etudiants: CHF 135.-  
Preise inkl. 2,5% MwSt. und Versandkosten.  
Einzelheft / Numéro séparé:  
CHF 32.-, EUR 32.-  
Mitglieder des SAV gratis /  
Membres FSA gratuit  
Alle Preise inkl. 2,5% MwSt. /  
Tous les prix incluent la TVA de 2,5%  
Die Preisangaben in € gelten nur  
für Europa.  
Les prix indiqués en € ne sont valables  
que pour l'Europe.  
Schriftliche Kündigung bis 3 Monate  
vor Ende der Laufzeit möglich. /  
Résiliation de l'abonnement possible  
par écrit jusqu'à 3 mois avant la fin de  
l'abonnement.

**Copyright**  
©Titel <<AnwaltsRevue / Revue de  
l'Avocat>> by Schweizerischer Anwalts-  
verband, Bern  
© Inhalt by Schweizerischer Anwaltsver-  
band, Bern und Stämpfli Verlag AG, Bern  
© Gestaltung und Layout by Schweizeri-  
scher Anwaltsverband, Bern.  
Gestalter: grafikraum, Bern

Alle Rechte vorbehalten. Die Zeitschrift  
und ihre Teile sind urheberrechtlich ge-  
schützt. Veröffentlicht werden nur bisher  
noch nicht im Druck erschienene Original-  
beiträge. Die Aufnahme von Beiträgen  
erfolgt unter der Bedingung, dass das aus-  
schliessliche Recht zur Vervielfältigung  
und Verbreitung an den Stämpfli Ver-  
lag AG und den Schweizerischen Anwalts-  
verband übergeht. Jede Verwertung und  
Vervielfältigung bedarf der vorherigen  
schriftlichen Einwilligung des Verlages. /  
Tous droits réservés. La revue est protégée  
par la législation sur le droit d'auteur.  
Ne sont publiées que des contributions  
originales qui n'ont pas encore été diffu-  
sées sous forme imprimée. Les contribu-  
tions ne sont acceptées qu'à la condition  
que le droit exclusif de reproduction et de  
diffusion soit accordé à Stämpfli Editions  
SA et à la Fédération Suisse des Avocats.  
Toute exploitation et reproduction néces-  
site l'accord écrit de l'éditeur.

Die in dieser Zeitschrift von Autorinnen  
und Autoren geäußerte Meinungen und  
Ansichten müssen sich nicht mit denjeni-  
gen der Redaktion oder des SAV decken. /  
Les opinions exprimées dans cette revue  
par les auteurs sont personnelles et n'en-  
gagent ni la rédaction ni la FSA.

# ZUR VERBANDSBESCHWERDE DER NATUR- UND UMWELTSCHUTZ- ORGANISATIONEN

MICHAEL BÜTLER\*

Dr. iur., Rechtsanwalt, Zürich (www.bergrecht.ch)

Stichworte: Ideelle Verbandsbeschwerde, Rechtskontrolle im Umweltrecht, Anfechtungsobjekt, Erfüllung von Bundesaufgaben, Umweltverträglichkeitsprüfung, Eröffnung von Verfügungen, frühzeitiger Verfahrensbeitritt

Der vorliegende Beitrag beleuchtet das Instrument der ideellen Verbandsbeschwerde gestützt auf Art. 12 NHG und Art. 55 USG, insbesondere ihre Funktionen, rechtlichen Voraussetzungen und Bedeutung. Die Beschwerdeberechtigung steht nur gesamtschweizerisch tätigen Organisationen zu, die Rügen im Interesse des Natur-, Heimat- und Umweltschutzes erheben und sich frühzeitig am Verfahren beteiligen. Primäre Anfechtungsobjekte sind korrekt veröffentlichte Gesuche und Verfügungen, welche die Erfüllung von Bundesaufgaben bzw. der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegende Anlagen zum Gegenstand haben.

## I. Einleitung

### 1. Gegenstand und Abgrenzung zu anderen Verbandsbeschwerden

Grundsätzlich basiert das schweizerische Rechtssystem auf dem Individualrechtsschutz, der erlaubt, persönliche Interessen durchzusetzen. Dieses Prinzip wird punktuell durch das Instrument der Verbandsbeschwerde ergänzt. Danach können sich als juristische Personen konstituierte Organisationen gestützt auf spezialgesetzliche Bestimmungen in eigenem Namen, aber zugunsten fremder Interessen in Verfahren einsetzen, d. h. bestimmte Rechtsanwendungsakte anfechten. Die Verbände müssen zu ihrer Legitimation nicht persönlich betroffen sein für rechtliche Interventionen zur Vertretung öffentlicher Interessen.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der ideellen Verbandsbeschwerde, einer besonderen Beschwerdebefugnis der Umweltschutzorganisationen gestützt auf Art. 12 ff. Natur- und Heimatschutzgesetz<sup>1</sup> inklusive Art. 46 Waldgesetz<sup>2</sup> und Art. 55 ff. Umweltschutzgesetz.<sup>3</sup> Mit der Verbandsbeschwerde können die genannten Organisationen nicht nur Rechtsmittel ergreifen, sondern sich bereits im erstinstanzlichen Verfahren (oft als Einspracheverfahren bezeichnet) beteiligen und an die Bewilligungs- bzw. Plangenehmigungsbehörde Anträge stellen. Insofern ist der Begriff «Verbandsbeschwerde» in einem weiten Sinn zu verstehen.<sup>4</sup> Auch einzelne Kantone gewährleisten ein kantonales Verbandsbeschwerderecht für Naturschutzorganisationen, so z. B. die Kantone Bern und Zürich.<sup>5</sup> Diese ermöglichen rechtliche Interventionen in Verfahren auf

kantonalen Ebene. Nachfolgend wird das nicht weiter erörtert. Andere ideelle Verbandsbeschwerden betreffen das Fuss- und Wanderweggesetz und sozialpolitische Bereiche wie das Arbeitsgesetz, das Preisüberwachungsgesetz, das Gleichstellungsgesetz sowie das Behindertengleichstellungsgesetz; im Tierschutzrecht fehlt hingegen ein entsprechendes Institut.<sup>6</sup> Davon zu unterscheiden ist die sog. egoistische Verbandsbeschwerde, die keiner besonderen gesetzlichen Grundlage bedarf. Ein Verband kann im eigenen Namen, aber im Interesse der Mitglieder Beschwerde führen. Dabei geht es um meist private, individuelle Interessen, die er nach seinen Statuten zu wahren

\* Für das Lektorat bedanke ich mich bei MARLENE GAFNER und BLaw LUKAS ROMER.

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 1. 7. 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451).

<sup>2</sup> Bundesgesetz vom 4. 10. 1991 über den Wald (WaG; SR 921.0).

<sup>3</sup> Bundesgesetz vom 7. 10. 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01). Auch Art. 28 Gentechnikgesetz (Bundesgesetz vom 31. 3. 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich [GTG; SR 814.91]) sieht für gesamtschweizerische Umweltschutzorganisationen die Möglichkeit einer Verbandsbeschwerde vor.

<sup>4</sup> Siehe HERIBERT RAUSCH/ARNOLD MARTI/ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, Ein Lehrbuch, Hrsg. Walter Haller, 2004, Rz. 792.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 35a Baugesetz (BauG) BE vom 9. 6. 1985 und § 338b Planungs- und Baugesetz (PBG) ZH vom 7. 9. 1975.

<sup>6</sup> Zu den verschiedenen Arten von ideellen Verbandsbeschwerden vgl. REGINA MEIER, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Eine Darstellung der Regelungen auf Bundesebene, Diss. 2015.

hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre.<sup>7</sup>

## 2. Kurzer Überblick zur Entstehungsgeschichte der rechtlichen Grundlagen

Das Beschwerderecht für Naturschutzorganisationen gemäss Art. 12 NHG wurde mit dem Erlass des NHG 1966 eingeführt. Es diente dem 1983 im USG begründeten Beschwerderecht nach Art. 55 USG als Vorbild, wobei das Instrument in den parlamentarischen Beratungen zum USG erstmals stark umstritten war. Die Bestimmungen von Art. 12 ff. NHG wurden im Jahr 1995 teilrevidiert, etwas später auch Art. 55 ff. USG.

Eine weitere Teilrevision des Verbandsbeschwerderechts erfolgte im Jahr 2006. Einerseits wurden die Normen im NHG und im USG besser aufeinander abgestimmt und andererseits inhaltliche Anpassungen vorgenommen. Diese Revision war jedoch mit einer Überregulierung verbunden und führte zum Erlass von teilweise fragwürdigen Bestimmungen. Im Jahr 2008 wurde eine Volksinitiative der FDP, die das Verbandsbeschwerderecht drastisch einschränken wollte, von Volk und Ständen sehr deutlich abgelehnt.<sup>8</sup>

Per Anfang 2014 trat für die Schweiz die Aarhus-Konvention<sup>9</sup> in Kraft. Diese gewährt ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen (Art. 4) und verlangt die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der direkt Betroffenen an umweltrelevanten Entscheiden (Art. 6). Zudem müssen Umweltangelegenheiten in gerichtlichen Verfahren überprüft werden können (Art. 9). Die Öffentlichkeit – zu der insbesondere Umweltschutzorganisationen gehören (Art. 2 Abs. 5) – soll Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben, um dem Umweltrecht (im weiteren Sinn) zur Durchsetzung zu verhelfen (vgl. Präambel sowie Art. 1, Art. 9 Abs. 3–5 Aarhus-Konvention).

## 3. Zu den Funktionen und zur Bedeutung des Verbandsbeschwerderechts

Dem Verbandsbeschwerderecht im Bereich Natur- und Umweltschutz kommen verschiedene Funktionen zu.<sup>10</sup> Es dient der korrekten Anwendung des Natur- und Umweltrechts und damit der Verwirklichung des Rechtsstaats in diesem Bereich. Bei umweltrelevanten verwaltungsrechtlichen Verfahren geht es meistens um eine Abwägung verschiedener, gegenläufiger öffentlicher und privater Interessen. Die Erfahrung zeigt, dass die Nutzungsinteressen von den Entscheidbehörden wegen volkswirtschaftlichen oder partikulären betrieblichen Anliegen bzw. infolge von problematischen Interessenverhandlungen der beteiligten Akteure oftmals stärker gewichtet werden als Interessen des Landschafts-, Natur- und Umweltschutzes. Letztere erhalten mit dem Interventionsrecht der Verbände eine gewichtige Stimme, was deren gebührende Berücksichtigung sichert (Waffengleichheit) und die Position der Umweltvollzugsbehörden stärkt. Auch allfällige Wissensdefizite der Bewilligungsbehörden können dadurch verringert werden. Im Bewilligungs- bzw. Einspracheverfahren vermögen sich die Verbände mit Anträgen aktiv einzubrin-

gen, was oftmals zu Projektverbesserungen in den Bereichen Landschafts-, Natur- und Umweltschutz führt. Und fehlerhafte Entscheide müssen auf Beschwerde hin nachträglich korrigiert werden (Rechtskontrolle; «Wo kein Kläger, da kein Richter»). Dies ist gerade in Fällen ausserhalb der Bauzonen von Bedeutung, falls keine Privatpersonen teilnehmen oder wenn diese nicht legitimiert sind.

Allgemein ist die präventive Wirkung des Verbandsbeschwerderechts hervorzuheben. Wenn mit einer Einsprache oder einer Beschwerde gerechnet werden muss, dürften die umweltrechtlichen Anforderungen seitens der Behörden und Baugesuchstellenden tendenziell näher geprüft und eher eingehalten werden. Schliesslich kann eine Verbandseinsprache bzw. -beschwerde Verhandlungen zwischen den Parteien auslösen und zu einer Vereinbarung führen, welche die Interessen aller involvierten Parteien berücksichtigt und mit dem öffentlichen Recht konform sein muss.

Das Verbandsbeschwerderecht der Natur- und Umweltschutzorganisationen ist von grosser praktischer Bedeutung. Sein Anwendungsbereich wurde schrittweise ausgedehnt, weil durch Gesetzesrevisionen neue Bundesaufgaben hinzukamen. Politisch war das Verbandsbeschwerderecht schon mehrmals umstritten und steht periodisch unter Beschuss.

## II. Voraussetzungen und Verfahrensregeln zur ideellen Verbandsbeschwerde der Umweltschutzorganisationen

### 1. Voraussetzungen der Beschwerdeberechtigung nach NHG und USG

#### A) Verfolgung ideeller Zwecke

Das Beschwerderecht ist Organisationen vorbehalten, die rein ideelle Zwecke verfolgen. Dazu zählen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen; im Bereich des Beschwerderechts nach USG geht es um das Ziel des Umweltschutzes. Allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen (Art. 12 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 NHG und Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG). Der ideelle Zweck muss statutarisch festgelegt sein. Zudem kommt die Beschwerdelegitimation nur Verbänden zu, die sich gemäss ihren Statuten hauptsächlich den genannten ideellen Zielen widmen.<sup>11</sup> Entsprechend wurde die Beschwerdelegiti-

<sup>7</sup> Zu den Voraussetzungen der egoistischen Verbandsbeschwerde vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1.

<sup>8</sup> Näheres dazu bei PETER M. KELLER, Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Art. 12 NHG, Rz. 2, mit Verweisen; ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht in a nutshell, 2. Aufl. 2019, S. 65 und 68–72.

<sup>9</sup> Übereinkommen vom 25. 6. 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (SR 0.814.07).

<sup>10</sup> Näheres dazu bei GRIFFEL (Fn. 8), S. 65 f., und RAUSCH/MARTI/GRIFFEL (Fn. 4), Rz. 793 ff.

<sup>11</sup> Vgl. BGE 120 Ib 27 E. 2c.

mation Sportorganisationen (im Bereich Wassersport) und Tierschutzorganisationen nicht zuerkannt.<sup>12</sup>

### B) Gesamtschweizerische Tätigkeit und zehnjähriges Bestehen

Vorausgesetzt wird, dass beschwerdeberechtigte Organisationen gesamtschweizerisch tätig sind (Art. 12 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 NHG und Art. 55 Abs. 1 Bst. a USG). Dies muss aus den Statuten hervorgehen und sich aus der effektiven Tätigkeit ergeben. Das trifft auf Organisationen zu, die verschiedene kantonale Sektionen führen oder in mehr als einem Landesteil aktiv sind. Zudem ist erforderlich, dass die Organisationen seit mindestens zehn Jahren bestehen (was sich nicht mehr direkt aus dem Gesetz erschliesst). Das Beschwerderecht steht den Organisationen nur für Rügen in Rechtsbereichen zu, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (Art. 12 Abs. 2 NHG und Art. 55 Abs. 2 USG).<sup>13</sup>

### C) Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Organisationen

Gestützt auf Art. 12 Abs. 3 NHG und Art. 55 Abs. 3 USG hat der Bundesrat die beschwerdeberechtigten Organisationen im Anhang zur VBO<sup>14</sup> bezeichnet. Allerdings kommt der Auflistung nur deklaratorische Bedeutung zu.<sup>15</sup> Derzeit sind 25 Organisationen bezeichnet, denen das Beschwerderecht nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG zusteht, und 25 Verbände gestützt auf Art. 55 Abs. 1 USG, wobei je vier Verbänden nur eines der beiden Beschwerderechte zuerkannt wurde. Die VBO regelt die Kontrolle der beschwerdeberechtigten Verbände durch das UVEK (Art. 2), die Anforderungen an Gesuche für die Aufnahme in das Verzeichnis (Art. 3) und für die jährliche Berichterstattung (Art. 4).

### D) Interne Zuständigkeit für die Beschwerdeberechtigung

Zuständig für die Beschwerdeerhebung ist das oberste (geschäftsführende) Exekutivorgan der Organisation, so z. B. der Vereinsvorstand (Art. 12 Abs. 4 NHG und Art. 55 Abs. 4 USG). Die Organisationen können ihre rechtlich selbstständigen kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen für deren örtliches Tätigkeitsgebiet generell zur Erhebung von Einsprachen und im Einzelfall zur Erhebung von Beschwerden ermächtigen (Art. 12 Abs. 5 NHG und Art. 55 Abs. 5 USG). Die vertretungsberechtigten Unterorganisationen (insbesondere kantonale Sektionen) müssen Beschwerden (vor kantonalen Behörden oder Bundesbehörden) im Namen des gesamtschweizerischen Verbandes erheben. Sind sie von der gesamtschweizerischen Organisation generell zur Erhebung von Einsprachen ermächtigt, verlangt die Rechtsprechung nicht, dass eine Einsprache in Vertretung dieser Organisation erhoben wird.<sup>16</sup> Zu beachten sind jedoch allfällige spezielle Vorgaben im kantonalen Recht oder nach der kantonalen Rechtsprechung.<sup>17</sup>

### E) Zulässige Beschwerdegründe

Organisationen können nach der Rechtsprechung sämtliche Rügen erheben, die im Interesse des Natur- und Heimatschutzes bzw. des Umweltschutzes liegen.<sup>18</sup> Das Be-

schwerdrecht der Umweltschutzorganisationen steht im Dienst der Respektierung sämtlicher bundesrechtlicher Vorschriften über den Schutz der Umwelt, wozu der Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz, der Landschaftsschutz, der Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd und die Fischerei sowie die Anliegen der Raumplanung zählen.<sup>19</sup> Hingegen bilden die genannten Beschwerderechte keine Grundlage, um sich für andere Interessen (z. B. rationelle Energienutzung und nachhaltige Energieversorgung) oder sich im Sinne eines zweckwidrigen Einsatzes des Verbandsbeschwerderechts gar gegen Interessen des Natur- und Heimatschutzes bzw. Umweltschutzes einzusetzen.<sup>20</sup>

## 2. Zum Anfechtungsobjekt und zu weiteren Erfordernissen

### A) Verfügungen als primäre Anfechtungsobjekte nach NHG und USG

Sowohl das NHG als auch das USG gewähren das Verbandsbeschwerderecht gegen Verfügungen der kommunalen und kantonalen Behörden sowie von Bundesbehörden (Art. 12 Abs. 1 NHG und Art. 55 Abs. 1 USG), die in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG ergehen bzw. Anlagen betreffen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen (dazu die nachfolgenden Ausführungen). Es handelt sich um Anordnungen von Behörden im Einzelfall, die ein bundesrechtliches Rechtsverhältnis regeln (Art. 5 Verwaltungsverfahrensgesetz)<sup>21</sup>, so die Erteilung oder Verweigerung von Bewilligungen oder auch Feststellungsverfügungen (z. B. zur Waldfeststellung). Soweit Verfügungen lediglich ein kantonales Rechtsverhältnis zum Gegenstand haben, stehen die bundesrechtlich abgestützten Beschwerderechte nicht zur Verfügung. Gegebenenfalls kommt ein kantonales Beschwerderecht z. B. im Bereich Denkmal- und Ortsbildschutz in Betracht. Als

<sup>12</sup> BGE 98 Ib 120 E. 1 (u. a. Schweizerischer Kanuverband) und BGE 119 Ib 305 E. 2c (Verein gegen Tierfabriken). Hingegen stehen dem Schweizer Alpen-Club (SAC), dem Schweizerischen Fischerei-Verband und JagdSchweiz das Beschwerderecht zu, vgl. Anhang zur Verordnung vom 27. 6. 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO; SR 814.076), Nr. 7, 18 und 26.

<sup>13</sup> Siehe KELLER (Fn. 8), Art. 12 NHG, Rz. 12 f., mit Verweisen.

<sup>14</sup> Vgl. Fn. 12.

<sup>15</sup> Vgl. BGE 115 Ib 472 E. 1d/cc.

<sup>16</sup> Vgl. Bundesgericht (BGer) 1C\_176 und 1C\_179/2016 vom 10. 5. 2017 E. 3.1; KELLER (Fn. 8), Art. 12 NHG, Rz. 17.

<sup>17</sup> Siehe VGer ZH, VB.2018.00050 vom 4. 10. 2018 E. 2 (Praxisänderung), wonach die kantonale Sektion ausdrücklich auf das Vertretungsverhältnis hinweisen muss, wenn sie die Zustellung des baurechtlichen Entscheids verlangt.

<sup>18</sup> Dazu KELLER (Fn. 8), Art. 12 NHG, Rz. 18, mit ausführlichen Beispielen zum Natur- und Heimatschutz sowie Hinweisen auf die Rechtsprechung.

<sup>19</sup> Vgl. BGE 118 Ib 301 E. 1c.

<sup>20</sup> Dazu BGer 1C\_179/2015 vom 11. 5. 2016 E. 2.4 und VGer OW B11/009 vom 13. 11. 2013 E. 2.4 f. in VVGE 2011/13 Nr. 41 (Verkleinerung eines Wildruhegebiets).

<sup>21</sup> Bundesgesetz vom 20. 12. 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021).

typische Beispiele sind die kommunale Nutzungsplanung und Baubewilligungen innerhalb der Bauzone zu nennen. Soweit jedoch im Einzelfall konkret geregelte bundesrechtliche Punkte tangiert sind (z. B. ein schützenswerter Lebensraum im Sinne von Art. 18 ff. NHG, der Gewässerraum nach Art. 36a Gewässerschutzgesetz [GSchG]<sup>22</sup> oder eine Waldrodung nach Art. 5 WaG), lebt das Beschwerderecht nach Art. 12 NHG auf. Hingegen genügt es allein nicht, wenn ein betroffener Perimeter Teil des BLN-, ISOS- oder IVS-Inventars ist.<sup>23</sup> Beschwerde kann auch geführt werden gegen Verfügungen über Realakte (vgl. Art. 25a VwVG) und gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung (Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde).

Die Aarhus-Konvention verlangt in Art. 9 Abs. 3, dass vorgenommene Handlungen und begangene Unterlassungen, die umweltbezogene Bestimmungen verletzen, in verwaltungsbehördlichen oder verwaltungsgerichtlichen Verfahren angefochten werden können. Diese Rechtsweggarantie gilt auch für Umweltorganisationen, die nach den innerstaatlichen Kriterien beschwerdeberechtigt sind. Dank dieser Rechtsweggarantie können Umweltorganisationen kantonale Realakte und Beschlüsse mit Umweltrelevanz anfechten, auch wenn sie nicht in Verfügungsform gekleidet sind (z. B. Realakte und Beschlüsse zu Vereinbarungen). Dank der erwähnten Rechtsweggarantie steht den Umweltverbänden praktisch ein allgemeines Interventionsrecht zu. Dieses ist jedoch auf bundesrechtliche Rechtsbereiche beschränkt, die dem Verbandsbeschwerderecht überhaupt offenstehen.<sup>24</sup>

Mit dem Verbandsbeschwerderecht nicht anfechtbar sind Akte der Gesetzgebung (abstrakte Normenkontrolle). Bestimmungen von kantonalen und kommunalen Gesetzen sind jedoch im Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsakt vorfrageweise überprüfbar.<sup>25</sup> Im Unterschied dazu sind Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend (Art. 190 Bundesverfassung).<sup>26</sup> Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht in der Regel nicht angefochten werden (Art. 189 Abs. 4 BV). Immerhin dürfen bundesrätliche Verordnungen im Einzelfall vorfrageweise auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung und mit Bundesgesetzen überprüft werden.

#### B) Zum Erfordernis der Erfüllung einer Bundesaufgabe nach NHG

Verbandsbeschwerden gestützt auf das NHG dienen in der Regel dem Schutz des Waldes, der Gewässer sowie dem Schutz von Landschaften, Arten und Biotopen. Das Beschwerderecht nach Art. 12 ff. NHG ist nur gegeben, wenn die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG zur Diskussion steht. Dies liegt letztlich an der Kompetenzregelung in Art. 78 Abs. 2 BV und geht aus der systematischen Eingliederung in den 1. Abschnitt des NHG hervor. Art. 2 NHG listet in nicht abschliessender Form einige Bundesaufgaben auf. Mit der schrittweisen Ausdehnung von Bundeskompetenzen ist die Liste von Bundesaufgaben gewachsen. Von einer Bundesaufgabe ist nach

der Rechtsprechung auszugehen, wenn hinreichend detailierte, unmittelbar anwendbare bundesrechtliche Bestimmungen umzusetzen sind. Zudem muss sie einen Bezug zum Natur- und Heimatschutz, d. h. zum Landschafts-, Ortsbild-, Arten- oder Biotopschutz aufweisen. Hingegen ist ein räumlicher Bezug nicht notwendigerweise verlangt, weshalb das Verbandsbeschwerderecht auch im Zusammenhang mit der Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln anwendbar ist.<sup>27</sup>

Eine Bundesaufgabe liegt einerseits vor, wenn die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezweckt. Andererseits ist eine Bundesaufgabe zu bejahen, wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- oder Landschaftsbilder in sich birgt und deshalb die gebotene Rücksichtnahme auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes sichergestellt werden muss. Zahlreiche Spezialbewilligungen und Anordnungen aus den Bereichen Natur- und Heimatschutz (NHG), Gewässerschutz (GSchG), Waldrecht (WaG), Jagd und Fischerei (Jagdgesetz und Fischereigesetz)<sup>28</sup> stellen Bundesaufgaben dar. Auch im Bereich Raumplanung finden sich wegen deren Bezug zum Natur- und Heimatschutz wichtige Anwendungsfälle: die Ausnahmbewilligung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 ff. Raumplanungsgesetz)<sup>29</sup>, der Bau von Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz)<sup>30</sup> und die Ausscheidung von Bauzonen (Neueinzonungen, vgl. Art. 15 RPG). Beschwerdeführende Verbände sind gehalten, darzulegen, dass mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit (mindestens) eine Bundesaufgabe vorliegt. Steht z. B. die Frage eines schützenswerten Lebensraums zur Diskussion, ist es

<sup>22</sup> Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. 1. 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20).

<sup>23</sup> Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS). Zum Ganzen KELLER (Fn. 8), Art. 12 NHG, Rz. 4.

<sup>24</sup> Gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. e Ziff. 1 und 3 Bundesgesetz vom 17. 6. 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32) können z. B. Verfügungen auf dem Gebiet der Kernenergie betreffend Rahmenbewilligungen von Kernanlagen und den Verschluss von geologischen Tiefenlagern nicht mit Beschwerde angefochten werden; vgl. auch Art. 83 Bst. n Bundesgesetz vom 17. 6. 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

<sup>25</sup> Vgl. BGE 1C\_134/2014 vom 15. 7. 2014 E. 4.1; BGE 1C\_544/2012 vom 5. 5. 2014 E. 1.3.1 f.

<sup>26</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. 4. 1999 (BV; SR 101).

<sup>27</sup> Vgl. BGE 139 II 271 E. 9.4; BGE 142 II 509 E. 2.5; BGE 144 II 218 (Pflanzenschutzmittel).

<sup>28</sup> Bundesgesetz vom 20. 6. 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0); Bundesgesetz vom 21. 6. 1991 über die Fischerei (BGF; SR 923.0).

<sup>29</sup> Bundesgesetz vom 22. 6. 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

<sup>30</sup> Bundesgesetz vom 20. 3. 2015 über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702).

ratsam, Unterlagen zur Biotopqualität einer bestimmten Fläche einzureichen.<sup>31</sup>

### 3. Beschränkung des Beschwerderechts nach USG auf UVP-pflichtige Anlagen

#### A) Zum Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen gegen UVP-pflichtige Anlagen

Art. 55 USG regelt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen gegen alle Verfügungen, die sich auf die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen beziehen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erforderlich ist. Verzichtet die Leitbehörde im Einzelfall auf die Durchführung einer UVP, können die Verbände vorbringen, eine solche sei zu Unrecht unterblieben. Nach dem Bundesgericht steht das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen «im Dienste der Respektierung sämtlicher bundesrechtlicher Vorschriften über den Schutz der Umwelt».<sup>32</sup>

#### B) Überblick zur UVP-Pflicht und zu Inhalt sowie Gegenstand der UVP

Das Instrument der UVP wurde mit dem Erlass des USG eingeführt und war damals stark umstritten; in der Praxis hat es sich aber etabliert und insgesamt bewährt. Die Vorgaben zur Umweltverträglichkeitsprüfung finden sich in Art. 10a ff. USG und in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV)<sup>33</sup>. Die UVP stellt einerseits eine Konkretisierung des Vorsorgeprinzips (Art. 1 Abs. 2 USG) dar. Andererseits dient sie der Verwirklichung des Ganzheitlichkeitsprinzips (vgl. Art. 9 Abs. 3 UVPV und Art. 8 USG). Nachfolgend wird die Umweltverträglichkeitsprüfung mit dem dazugehörigen Verfahren kurz dargestellt.<sup>34</sup>

Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, prüft sie möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit. Der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind Anlagen, die Umweltbereiche erheblich belasten können, sodass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann. Der Bundesrat bezeichnet die Anlagentypen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehen; er kann Schwellenwerte festlegen, ab denen die Prüfung durchzuführen ist. Er überprüft die Anlagentypen und die Schwellenwerte periodisch und passt sie gegebenenfalls an (Art. 10a USG).

Bei dieser Normverträglichkeitsprüfung wird festgestellt, ob das Projekt den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht. Dazu gehören gemäss der nicht abschliessenden Aufzählung in Art. 3 UVPV das USG und die Vorgaben, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei und die Gentechnik betreffen. Nach der Rechtsprechung hat die vom Bundesrecht vorgeschriebene Gesamtbetrachtung zudem vor allem auch die Anliegen der Raumplanung miteinzuschliessen.<sup>35</sup> Das Ergebnis der Prüfung bildet eine Grundlage für den Entscheid über die Bewilligung, Genehmigung oder Konzessionierung des Vorhabens im massgeblichen Ver-

fahren (Art. 5 UVPV) sowie für weitere Bewilligungen zum Schutz der Umwelt (Art. 21 UVPV).

Die Aufteilung eines Ausbauvorhabens in verschiedene Teilschritte und Bewilligungsverfahren darf nicht zum Resultat führen, dass die Gesamtauswirkungen des Ausbaus ungeprüft bleiben. Für den Gegenstand bzw. Umfang der Prüfung (betreffend Anlage und Teile davon) ist entsprechend eine ganzheitliche Betrachtung erforderlich.<sup>36</sup>

#### C) Zu den UVP-pflichtigen Tatbeständen und Anlagentypen gemäss UVPV

Massgebend für die Bezeichnung der UVP-pflichtigen Tatbestände ist, «ob ein Anlagentyp – also nicht die einzelne Anlage – potenziell erheblich umweltbelastend ist».<sup>37</sup> Im Anhang zur UVPV finden sich die UVP-Anlagen, die dazugehörigen Schwellenwerte und die massgeblichen Verfahren abschliessend und verbindlich aus folgenden Bereichen aufgelistet: Verkehr (Strassenverkehr, Schienenverkehr, Schifffahrt, Luftfahrt), Energie (Erzeugung von Energie, Übertragung und Lagerung von Energie), Wasserbau, Entsorgung, militärische Bauten und Anlagen, Sport, Tourismus und Freizeit, industrielle Betriebe, andere Anlagen.

Für die im Anhang der UVPV genannten einzelnen Anlagentypen werden häufig Schwellenwerte aufgeführt. Dabei handelt es sich um Mindestgrössen, ab denen die formelle Prüfung durchzuführen ist (Art. 10a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 USG). Dies gilt z. B. für Speicher- und Laufkraftwerke sowie Pumpspeicherwerke mit einer installierten Leistung von mehr als 3 MW (Anhang UVPV, Nr. 21.3).

In der Praxis gibt es Konstellationen, bei denen unklar ist, ob eine UVP-Pflicht gegeben ist oder nicht. Abgrenzungsfragen stellen sich bei Gesamtanlagen und bei der Änderung von UVP-pflichtigen Anlagen. Geht es um verschiedene schon realisierte bzw. erst geplante Vorhaben, ist nach dem Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise (Art. 8 USG) zu prüfen, ob die verschiedenen Teile zusammen eine Gesamtanlage bilden, auf die sich die UVP-Pflicht erstreckt. Dazu sind ein hinreichend enger räumlicher, zeitlicher und funktionaler Zusammenhang zwischen allen Anlagen und eine Überschreitung des relevanten Schwellenwerts erforderlich. Das Bundesgericht verlangt wegen der

<sup>31</sup> Zum Ganzen siehe z. B. BGE 142 II 509 E. 2.3 ff.; BGE 139 II 271 E. 9.3 f. und 10; BGE 144 II 218 E. 4 ff.; BGE 123 II 5 E. 2; Näheres bei JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Art. 2 NHG, Rz. 1 ff., mit Beispielen und Verweisen, sowie NINA DAJCAR, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 2011, S. 24 ff.

<sup>32</sup> BGE 118 Ib 1 E. 1b; vgl. auch BGER 1C\_346/2014 vom 26. 10. 2016 E. 1.3 mit Verweisen.

<sup>33</sup> Verordnung vom 19. 10. 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011).

<sup>34</sup> Vgl. dazu den Überblick bei GRIFFEL (Fn. 8), S. 47 ff.; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht – Allgemeine Grundlagen, 2017, S. 256 ff.

<sup>35</sup> Dazu BGE 118 Ib 301 E. 1c.

<sup>36</sup> Vgl. BGE 124 II 293 E. 26b; GRIFFEL (Fn. 8), S. 57 f.

<sup>37</sup> So GRIFFEL (Fn. 8), S. 50 f.

projektbezogenen UVP eine restriktive Beurteilung des funktionalen Zusammenhangs.<sup>38</sup>

Änderungen bestehender Anlagen, die im Anhang aufgeführt sind, unterliegen nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV der Prüfung, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft. Nach der Rechtsprechung ist eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV zu bejahen, wenn die Umweltbelastungen eine ins Gewicht fallende Veränderung erfahren. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Änderung zu zusätzlichen oder neuen, nicht bloss untergeordneten Belastungen der Umwelt führen kann. Nicht erforderlich ist dagegen, dass die Änderung für sich allein den für die UVP-Pflicht massgeblichen Schwellenwert überschreitet.<sup>39</sup>

#### D) Zum UVP-Verfahren

Die Prüfung wird gemäss Art. 5 UVPV von der Behörde durchgeführt, die im Rahmen eines Bewilligungs-, Genehmigungs- oder Konzessionsverfahrens über das Projekt entscheidet (zuständige Behörde) (Abs. 1). Das für die Prüfung massgebliche Verfahren wird im Anhang bestimmt. Wird bei der nachträglichen Genehmigung von Detailplänen ausnahmsweise über wesentliche Umweltauswirkungen einer der UVP-Pflicht unterliegenden Anlage entschieden, so wird auch bei diesem Verfahrensschritt eine Prüfung durchgeführt (Abs. 2). Soweit das massgebliche Verfahren im Anhang nicht bestimmt ist, wird es durch das kantonale Recht bezeichnet. Die Kantone wählen dasjenige Verfahren, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht. Sehen die Kantone für bestimmte Anlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vor, gilt diese als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht (Abs. 3). Die UVP wird also in ein bestehendes Verfahren eingebunden. Wichtig ist festzuhalten, dass auch bei Anlagen, die nicht der UVP-Pflicht unterliegen, die Vorschriften über den Schutz der Umwelt angewendet werden, ohne dass ein Umweltverträglichkeitsbericht nach Art. 7 UVPV zu erstellen ist (Art. 4 UVPV).

Wer eine Anlage, die der Umweltverträglichkeitsprüfung untersteht, planen, errichten oder ändern will, muss der zuständigen Behörde einen Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) unterbreiten. Dieser bildet die Grundlage der Umweltverträglichkeitsprüfung. Der Bericht enthält alle Angaben, die zur Prüfung des Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt nötig sind. Er wird nach den Richtlinien der Umweltschutzfachstellen erstellt und umfasst folgende Punkte: a) den Ausgangszustand; b) das Vorhaben, einschliesslich der vorgesehenen Massnahmen zum Schutze der Umwelt und für den Katastrophenfall, sowie einen Überblick über die wichtigsten allenfalls vom Gesuchsteller geprüften Alternativen; c) die voraussichtlich verbleibende Belastung der Umwelt. Zur Vorbereitung des Berichts wird eine Voruntersuchung durchgeführt. Werden in der Voruntersuchung die Auswirkungen auf die Umwelt und die Umweltschutzmassnahmen abschliessend ermittelt, so gelten die Ergebnisse

der Voruntersuchung als Bericht. Die zuständige Behörde kann Auskünfte oder ergänzende Abklärungen verlangen. Sie kann Gutachten erstellen lassen; vorher gibt sie den Interessierten Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 10b USG). Die zuständigen Umweltschutzfachstellen beurteilen die Voruntersuchung und den Bericht und beantragen der für den Entscheid zuständigen Behörde die zu treffenden Massnahmen (Art. 10c Abs. 1 USG).

#### 4. Hinweise zu ausgewählten Verfahrensregelungen von NHG und USG

##### A) Mindestanforderungen an die Eröffnung der Verfügungen und Gesuche

Die für den Erlass von Verfügungen gemäss Art. 12 NHG bzw. Art. 55 USG zuständige Behörde muss diese den beschwerdeberechtigten Organisationen (und Gemeinden) durch schriftliche Mitteilung oder durch Publikation im Bundesblatt oder im kantonalen Amtsblatt eröffnen. Die öffentliche Auflage dauert bei kantonal- oder kommunalrechtlichen Verfahren in der Regel 30 Tage (Art. 12b Abs. 1 NHG). Dasselbe gilt für die Publikation von Gesuchen im Einspracheverfahren (Art. 12b Abs. 2 NHG). Art. 55a USG nennt für die Eröffnung der Verfügung bzw. Gesuche keine Frist (vgl. aber Art. 15 Abs. 4 UVPV).

Einerseits besteht die Obliegenheit der Verbände, sich so frühzeitig wie möglich am Verfahren zu beteiligen, um das Beschwerderecht im Einzelfall nicht zu verlieren (vgl. Art. 12c Abs. 1 und 2 NHG und Art. 55b Abs. 1 und 2 USG). Andererseits setzt dies voraus, dass Entscheidbehörden Projektgesuche und allfällige Projektänderungen (im späteren Verlauf des Verfahrens) zu Vorhaben, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen, korrekt veröffentlichen. Dadurch können die Organisationen eine Triage vornehmen und entscheiden, ob sie in das Gesuchsdossier Einblick nehmen wollen, um über eine allfällige Beteiligung am Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahren zu befinden (effektiver Rechtsschutz). Entsprechend sind strenge Anforderungen an die Publikation von Verfügungen oder Gesuchen zu stellen.

Das Gesuchsdossier für das Vorhaben oder die Projektänderung muss zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage vollständig sein und alle umweltrechtsrelevanten Aspekte behandeln (z. B. nach USG, NHG, WaG, GSchG). Eine Publikation im Bundesblatt ist bei Verfahren nötig, für die ein Bundesamt erstinstanzlich zuständig ist. Bei kantonalen oder kommunalen Leitbehörden bedarf es einer Publikation im kantonalen Amtsblatt als zentralem Publikationsorgan (auf Papier bzw. online). Eine Veröffentlichung in einem Gemeindeanzeiger (auf Papier bzw. online) oder am Anschlagbrett einer Gemeinde ist klar ungenügend und entfaltet gegenüber den Organisationen keine rechtliche

<sup>38</sup> Siehe BGer 1A.110/2006 vom 19. 4. 2007, E. 2; BGer 1C\_664/2018 vom 14. 11. 2019 E. 3.1 f., BGE 146 II 36 E. 3.4 f.

<sup>39</sup> Vgl. BGer 1A.136/2004 vom 5. 11. 2004 E. 2.3.2 f.

Wirkung. Eine Ausnahme bildet das Zweitwohnungsgesetz, wonach sich die Ausschreibung bzw. Publikation eines Projektgesuchs ausschliesslich nach dem kantonalen Recht richtet (Art. 20 Abs. 1 ZWG). Diese fragwürdige Sonderregelung ist eng auszulegen. Sind in einem Einzelfall weitere Bundesaufgaben betroffen, gelten die Vorgaben von Art. 12b NHG.<sup>40</sup>

Inhaltlich sind erstens generelle Informationen zum Projekt verlangt (zu Art, Zweck, Umfang und Ort mit Angabe der Koordinaten). Zweitens bedarf es Hinweise zum anwendbaren Recht, insbesondere zu allen wesentlichen Bewilligungen (z. B. Ausnahmegewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzone, Rodungsbewilligung, fischereirechtliche Bewilligung), zur betroffenen Nutzungszone, zur eventuell fehlenden Zonenkonformität sowie zu allfällig berührten Schutzgebieten. Ist gestützt auf Art. 10a ff. USG eine UVP erforderlich, muss das in der öffentlichen Auflage angegeben und darauf hingewiesen werden, dass der UVB während grundsätzlich 30 Tagen eingesehen werden kann (abweichende Fristen des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten, vgl. Art. 15 UVPV).<sup>41</sup> Mit Bezug auf das Verfahren sind alle Angaben nötig, damit eine Einsprache fristgerecht am richtigen Ort eingereicht werden kann.<sup>42</sup>

Die Dauer der öffentlichen Auflage und auch die Beschwerdefristen betragen auf Bundesebene durchwegs 30 Tage (in den Plangenehmigungsverfahren gemäss den anwendbaren Infrastrukturgesetzen wie z. B. Art. 12 Abs. 2 Seilbahngesetz<sup>43</sup> und für Beschwerden z. B. Art. 50 Abs. 1 VwVG). Nach der Rechtsprechung muss in Konkretisierung von Art. 12b Abs. 1 Satz 2 NHG die Auflagefrist in kantonal- und kommunalrechtlichen Verfahren (inklusive Zweitwohnungsbauvorhaben) in jedem Falle mindestens 20 Tage dauern.<sup>44</sup> Zu beachten ist, dass sich diese Mindestfrist nicht auf das nachfolgende Rechtsmittelverfahren bezieht.

Bei mangelhafter Eröffnung darf den Organisationen daraus kein Nachteil erwachsen (vgl. Art. 38 VwVG). Die infrage stehende Verfügung wird gegenüber dem betroffenen Verband vorderhand nicht rechtskräftig. Nach dem Vertrauensgrundsatz muss der Verband allerdings seine Einwendungen nach Kenntnisnahme eines Mangels bei erster Gelegenheit vorbringen. Es empfiehlt sich, umgehend nähere Auskünfte einzuholen und Unterlagen zum Vorhaben oder Raumplan anzufordern bzw. einzusehen. Sobald Kenntnis zum Inhalt des Gesuchs besteht, beginnt die Beschwerde- bzw. Einsprachefrist neu zu laufen.<sup>45</sup>

### B) *Frühzeitiger Verfahrenseintritt als Voraussetzung der Beschwerdelegitimation*

Wollen Organisationen an einem Bewilligungsverfahren als Partei auftreten und Anträge stellen, verlangt das Bundesrecht von ihnen einen frühzeitigen Verfahrenseintritt. Die Beschwerdelegitimation der Verbände ist nur gegeben, wenn sie rechtzeitig Einsprache erheben, sofern Bundesrecht, kantonales oder kommunales Recht ein Einspracheverfahren vorschreiben.<sup>46</sup> In den anderen Fällen sind die Organisationen gehalten, die Verfügung der ersten Instanz mit Beschwerde (oder Rekurs) anzufechten.<sup>47</sup> Erheben die Verbände keine Einsprache bzw. (bei fehlen-

der Einsprachemöglichkeit) Beschwerde gegen den erstinstanzlichen Entscheid, können sie sich später grundsätzlich nicht mehr als Partei am Verfahren beteiligen (Art. 12c Abs. 1 und 2 NHG bzw. Art. 55b Abs. 1 und 2 USG). Für den Fall, dass eine Verfügung die umweltrechtlichen Vorgaben umfassend einhält, besteht die Beschwerdelegitimation (vorerst) nicht. Wird ein Projekt oder eine Verfügung jedoch im Laufe des Verfahrens zum Nachteil umweltrechtlicher Anliegen abgeändert (sodass mit stärkeren Einwirkungen auf Natur- und Umwelt zu rechnen ist), gelten die Organisationen als beschwert. Sie können dann nachträglich in das Verfahren einsteigen und gegen die nachteilhaft abgeänderte Verfügung Beschwerde führen (vgl. Art. 12c Abs. NHG und Art. 55b Abs. 1 USG). Auch eine wesentliche Änderung der Sach- oder Rechtslage kann eine nachträgliche Beschwerdeberechtigung auslösen, z. B. bei Inkrafttreten von neuem Bundesrecht.<sup>48</sup>

### C) *Rüge- und Beteiligungspflichten in Verfahren zu Sondernutzungs- und Nutzungsplänen*

Für gewichtigere Projekte oder Bauvorhaben kann die Festlegung eines Sondernutzungsplans (auch Gestaltungspläne oder Überbauungsordnungen genannt) vorgeschrieben sein oder festgelegt werden, um für ein bestimmtes, parzellenscharf umgrenztes Gebiet – in Abweichung von der Rahmennutzungsordnung – eine Spezialbauordnung aufzustellen. Sondernutzungsplänen kommt Verfügungscharakter zu. Interessierte Verbände sind gehalten, sich bereits in diesem raumplanerischen Verfahren so frühzeitig wie möglich mittels Einsprache, Beschwerde (oder Rekurs) zu beteiligen und zulässige Rügen vorzubringen. Unterlässt ein betroffener Verband eine Beteiligung im Sondernutzungsplanverfahren, darf er solche Rügen in einem späteren Plangenehmigungs- bzw. Baubewilligungsverfahren (als nachfolgendes Verfahren bezeichnet) nicht mehr vorbringen (infolge verspäteter Rüge). Dasselbe gilt auch für Rügen, die im Sondernutzungsplanverfahren

<sup>40</sup> So KELLER (Fn. 8), Art. 12b NHG, Rz. 10 ff.

<sup>41</sup> Dazu BGer 1A.10/2006 vom 14. 12. 2006 E. 3.3 (nicht publ. in BGE 133 I 98).

<sup>42</sup> Siehe BAFU, Anforderungen an die Publikation von Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen, Vollzugshilfe für erstinstanzliche Entscheidbehörden, 2021; KELLER (Fn. 8), Art. 12b NHG, Rz. 4 f.

<sup>43</sup> Bundesgesetz vom 23. 6. 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz, SebG; SR 743.01).

<sup>44</sup> Vgl. BGE 135 II 78 E. 2.3.2 und 2.5; siehe auch Art. 6 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 Bst. a und b Aarhus-Konvention; Details bei KELLER (Fn. 8), Art. 12b NHG, Rz. 6.

<sup>45</sup> Dazu z. B. BGer 1A.33/2007 vom 22. 10. 2007 E. 6.6; BGE 117 Ib 270 E. 1d; BGer 1C\_821/2013 und 1C\_825/2013 vom 30. 3. 2015 E. 3.4; Näheres bei KELLER (Fn. 8), Art. 12b NHG, Rz. 9, mit Verweisen auf die Rechtsprechung.

<sup>46</sup> Auflistung der vom Bundesrecht vorgeschriebenen Einspracheverfahren bei KELLER (Fn. 8), Art. 12c NHG, Rz. 12.

<sup>47</sup> Zu Beispielen betreffend Verfahren, für die keine Einsprache vorgesehen ist, siehe KELLER (Fn. 8), Art. 12c NHG, Rz. 7.

<sup>48</sup> Siehe z. B. BGer 1C\_821/2013 und 1C\_825/2013 vom 30. 3. 2015 E. 3.4.

rechtskräftig abgelehnt worden sind (vgl. Art. 12c Abs. 3 NHG und Art. 55b Abs. 3 USG).

In Nutzungsplänen (auch als Rahmennutzungspläne oder Zonenpläne bezeichnet) werden für parzellenscharf bestimmte Gebiete Nutzungs- bzw. Schutzzonen grundeigentümerverbindlich festgelegt (Bau-, Landwirtschafts- bzw. Schutzzonen oder vom kantonalen Recht vorgesehene weitere Zonen, vgl. Art. 15–18 RPG). In Zonenplanungsverfahren werden die raumplanerischen Grundlagen für Nutzungs- oder Schutzprojekte geschaffen (z. B. Festlegung einer Zone für Wintersport im Hinblick auf die Errichtung geplanter Seilbahnen und Skipisten), ohne dass schon über konkrete Projekte selbst entschieden wird. Für die beschwerdeberechtigten Verbände gelten dieselben Beteiligungs- und Rügeverpflichtungen wie für Sondernutzungsplanverfahren. Erforderlich ist ein frühzeitiger Verfahrenseintritt, je nach kantonalem Recht mittels Einsprache oder Beschwerde (Art. 12c Abs. 4 NHG bzw. Art. 55b Abs. 4 USG). Hingegen ist die Beteiligung am raumplanerisch vorgesehenen Mitwirkungsverfahren (für Richt-, Rahmennutzungs- und Sondernutzungspläne) im Sinne von Art. 4 Abs. 2 RPG keine unbedingte Voraussetzung. Welche Rügen im Nutzungsplanverfahren bzw. im Baubewilligungsverfahren vorzubringen und zu behandeln sind, hängt im Übrigen vom jeweiligen Streitgegenstand und vom stufengerechten Vorgehen ab. Im Rahmennutzungsplanverfahren sind diejenigen umweltrechtlichen Aspekte zu behandeln, welche die zur Diskussion stehende Zone betreffen.

#### D) Vereinbarungen zwischen Gesuchstellenden und Organisationen

In einigen Fällen finden zwischen den Parteien Verhandlungen statt, um gestützt auf gegenseitige Kompromisse eine vollständige oder teilweise Einigung zu finden. Führen diese zu einer Vereinbarung zwischen Gesuchsteller und Organisation(en) über Verpflichtungen, die Belange des öffentlichen Rechts betreffen, gelten sie ausschliesslich als gemeinsame Anträge an die Behörde. Diese berücksichtigt das Ergebnis in ihrer Verfügung oder ihrem Entscheid (Art. 12d Abs. 1 NHG und Art. 55c Abs. 1 USG). Die Entscheidbehörde bleibt für die Sachverhaltsermittlung und Rechtskontrolle verantwortlich (vgl. 12 VwVG). Nicht ganz geklärt ist die Frage, ob sie den Inhalt einer bundesrechtskonformen Vereinbarung vollumfänglich in die Verfügung bzw. den Entscheid zu übernehmen hat (so Art. 33b Abs. 4 VwVG)<sup>49</sup>. Beruht die Vereinbarung jedoch auf einer unzureichenden Sachverhaltsermittlung oder unangemessenen Regelung bzw. enthält sie unzulässige Klauseln oder Leistungen, darf die vereinbarte Lösung insoweit nicht berücksichtigt werden (vgl. Art. 12d Abs. 1 Satz 3 NHG, Art. 55c Abs. 1 Satz 3 USG in Verbindung mit Art. 49 VwVG bzw. Art. 33b Abs. 4 VwVG).

Bestimmte vertragliche Regelungen gelten von Gesetzes wegen als unzulässig bzw. nichtig (vgl. Art. 12d Abs. 2 Bst. a–c NHG und Art. 55c Abs. 2 Bst. a–c USG). Darunter fallen finanzielle oder andere Leistungen zur Durchsetzung von Verpflichtungen des öffentlichen Rechts, ins-

besondere behördlicher Auflagen (Bst. a). Unzulässig sind Vereinbarungen über Konventionalstrafen; hingegen darf der Abschluss von Dienstbarkeitsverträgen vorgesehen werden. Auch vereinbarte Massnahmen sind unzulässig, falls das öffentliche Recht diese nicht vorsieht oder wenn sie in keinem Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen (Bst. b). Ausserdem ist die Abgeltung eines Rechtsmittelverzichts oder eines anderen prozessualen Verhaltens verboten (Bst. c). Die Übernahme von Gerichts-, Anwalts- und Expertenkosten im üblichen Rahmen ist hingegen rechtmässig.<sup>50</sup> Als Rechtsfolge verlangt das Bundesrecht ein Nichteintreten, wenn die Beschwerde rechtsmissbräuchlich ist oder die Organisation unzulässige Leistungen, wie erwähnt, gefordert hat. Der Vorwurf, eine Einsprache oder Beschwerde sei rechtsmissbräuchlich, wird in der Praxis nicht selten erhoben, ist aber kaum je stichhaltig. Rechtsmissbrauch wäre z. B. anzunehmen, wenn eine Beschwerde einzig der Zeitverzögerung dient, ohne dass prüfungswürdige Anträge zu formellen und materiellen Aspekten vorgebracht werden (zweckwidrige Verwendung eines Rechtsinstituts).<sup>51</sup>

#### E) Vorzeitiger Baubeginn

Auf Antrag oder von Amtes wegen kann die Entscheidbehörde mit der Erteilung der Baubewilligung bzw. Plangenehmigung den vorzeitigen Baubeginn festlegen, um damit eine beschleunigte Realisierung eines Bauvorhabens zu ermöglichen. Der vorzeitige Baubeginn kommt jedoch nur in Betracht, wenn dadurch der Ausgang eines Einsprache- oder Beschwerdeverfahrens nicht negativ präjudiziert wird (vgl. den ungenauen Wortlaut in Art. 12e NHG und Art. 55d USG).<sup>52</sup> Solche Konstellationen können vorliegen, wenn ein Projekt nicht grundsätzlich oder nur in Teilbereichen bekämpft wird bzw. wenn die unbestrittenen Teile des Projekts für sich erstellt werden können. Die Bewilligung des vorzeitigen Baubeginns ist zu unterscheiden vom Entzug der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsmittels, der eine Interessenabwägung voraussetzt.<sup>53</sup>

#### F) Verfahrenskosten, Parteientschädigungen und Gutachtenskosten

Die Frage der Kostenverlegung richtet sich je nach Verfahrensstufe nach Bundesrecht oder kantonalem Recht. In Verfahren vor Bundesbehörden werden Organisationen für den Fall des Unterliegens Verfahrenskosten auferlegt (Art. 12f NHG bzw. Art. 55e USG in Verbindung mit

<sup>49</sup> Zur Bindungswirkung von Vereinbarungen vgl. ALAIN GRIFFEL/HERIBERT RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2011, Art. 55c, Rz. 4–6.

<sup>50</sup> Vgl. KELLER (Fn. 8), Art. 12d NHG, Rz. 5–7, mit Verweisen.

<sup>51</sup> Allgemein zum Verbot des Rechtsmissbrauchs siehe z. B. BGE 131 I 185 E. 3.2.4.

<sup>52</sup> Dazu KELLER (Fn. 8), Art. 12e NHG, Rz. 3–5, mit Verweis auf BGE 131 II 103 E. 4.1.

<sup>53</sup> Näheres dazu bei KELLER (Fn. 8), Art. 12e NHG, Rz. 6.

Art. 63 VwVG bzw. Art. 66 BGG).<sup>54</sup> Hinzu kommen in der Regel Parteientschädigungen an die obsiegende Gegenpartei nach Massgabe von Art. 64 VwVG bzw. Art. 68 BGG. Im Falle des vollständigen Obsiegens haben die Verbände keine Verfahrenskosten zu tragen; zudem erhalten sie von der unterliegenden Gegenpartei eine Parteientschädigung. Für die Tragung von Verfahrenskosten und Parteientschädigungen in Verfahren vor kantonalen Behörden ist das jeweils anwendbare kantonale Verfahrensrecht massgebend.

Nach der Rechtsprechung darf der Rechtsschutz in umweltrechtlichen Angelegenheiten für Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, nicht durch hohe finanzielle Prozessrisiken erschwert werden; eine prohibitive Kostenverlegung ist unzulässig. Nach Art. 9 der Aarhus-Konvention müssen verwaltungsbehördliche und gerichtliche Verfahren in Umweltsachen (Abs. 1–3) angemessenen und effektiven Rechtsschutz sicherstellen und fair, gerecht, zügig und nicht übermässig teuer sein (Abs. 4). Die Vertragsstaaten sind nach Abs. 5 verpflichtet, die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen zu prüfen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern. Beim Kostenentscheid ist demnach das öffentliche Interesse an der Beschwerdeführung zur Durchsetzung des Umweltrechts mitzubedenken. In der Regel darf der Gebührenrahmen deshalb nicht ausgeschöpft werden. So hat das Bundesgericht Verfahrenskosten von gut CHF 26 600.– und Parteientschädigungen von rund CHF 27 700.– als sehr hoch qualifiziert. Zusammen mit den eigenen Anwaltskosten und erheblichen Aufwendungen, welche die Beschwerdeführer im Unterliegensfall zu tragen haben, würden sie prohibitiv wirken und drohen, die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts zu verhindern oder übermässig zu erschweren. Im Rückweisungsentscheid reduzierte das kantonale Gericht die Staatsgebühr von CHF 25 000.– auf CHF 10 000.–.<sup>55</sup>

Im erstinstanzlichen Planungs- bzw. Auflage- bzw. Baubewilligungsverfahren, insbesondere in Einspracheverfahren, sind die Kosten von den Gemeinwesen als Planungsbehörden bzw. von den Gesuchstellenden als Verursacher des Bewilligungsverfahrens zu tragen. Die Kosten des Einspracheverfahrens dürfen dem Einsprecher – auch bei anderslautenden kantonalen Normen – grundsätzlich nicht auferlegt werden. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz kommt nur bei offensichtlich missbräuchlicher Einspracheerhebung in Betracht.<sup>56</sup> Verfügungen und baurechtliche Entscheide sind den beschwerdeberechtigten Verbänden kostenlos zuzustellen, damit sie daraufhin überprüft werden können, ob sie aus ideellen Gründen angefochten werden sollen. Andernfalls droht eine übermässige Erschwerung des ihnen zustehenden Beschwerderechts.<sup>57</sup>

Holen Verbände Parteigutachten ein oder erbringen sie Eigenleistungen, sind die dadurch entstandenen Kosten der Gegenpartei aufzuerlegen, wenn die Einholung von Privatgutachten bzw. Aufwendungen notwendig waren, um insbesondere unzureichende Sachverhaltsannahmen bzw. -darstellungen substantiiert infrage zu stellen.<sup>58</sup>

### III. Besonderheiten der Mandatsführung für Umweltschutzorganisationen

Die von der ideellen Verbandsbeschwerde erfassten Themenbereiche und Rechtsgebiete sind vielfältig und setzen ein grosses Interesse für naturwissenschaftliche sowie technische Fragen, Prozesse und Methoden voraus. Recherchen, der Umgang mit Plänen und das Studium von Vollzugshilfen und Gutachten sowie Spezialliteratur erweisen sich oft als unentbehrlich. Die anwendbaren und zu berücksichtigenden Rechtsnormen in materiell- und verfahrensrechtlicher Hinsicht sind weitverzweigt und gründen auf verschiedensten Erlassstufen. Das Verwaltungs- bzw. Umweltrecht ist in einigen Bereichen kurzlebig und häufigen Revisionen unterworfen. In den Verfahren vor kommunalen und kantonalen Behörden sind zahlreiche Besonderheiten und «Fallstricke» zu beachten, da die Kantone bei der Regelung der verwaltungsrechtlichen Verfahren über beträchtliche Autonomie verfügen. Zu nennen sind z.B. spezielle bzw. problematische Fristenregelungen, namentlich in den Kantonen Basel-Landschaft, Solothurn und St. Gallen, die teilweise von Gesetzes wegen fehlende aufschiebende Wirkung von Beschwerden, beispielsweise in den Kantonen Graubünden, Solothurn und Wallis sowie unterschiedliche Regelungen betreffend die Gerichtsferien sowie die Zustellung fristauslösender Verfügungen (Einschreiben, A-Post Plus, A+).<sup>59</sup>

Die oftmals langjährigen Verfahren werden weitgehend schriftlich durchgeführt. Abwechslung bringen ge-

<sup>54</sup> Sie gelten nicht als mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraute Organisationen im Sinne von Art. 66 Abs. 4 BGG. Bis zum Inkrafttreten von Art. 12f NHG und Art. 55e USG hatte das Bundesgericht unterliegende Organisationen von der Tragung von Verfahrenskosten befreit, vgl. BGE 123 II 337 E. 10a.

<sup>55</sup> Vgl. BGER 1C\_526 und 1C\_528/2015 vom 12. 10. 2016 E. 11.3 mit Hinweisen (nicht publ. in BGE 142 II 517); dazu die vorgenommene Korrektur in VGER GR U 16 91 vom 22. 11. 2016; Weitere Entscheide: BGER 1C\_381/2008 vom 22. 12. 2008 E. 2. 2. f.; BGER 1C\_113/2007 vom 19. 9. 2007 E. 2.

<sup>56</sup> Dazu BGE 143 II 467 E. 2. 5 ff. (betr. Planungs- und Baubewilligungsverfahren); BGE 122 II 274 E. 6d (betr. Waldfeststellungsverfahren).

<sup>57</sup> Siehe BGE 121 II 224 E. 5e.

<sup>58</sup> Vgl. BGER 1C\_526 und 1C\_528/2015 vom 12. 10. 2016 E. 10 (nicht publ. in BGE 142 II 517).

<sup>59</sup> Ausgewählte (unvollständige) Beispiele zu speziellen bzw. problematischen Fristenregelungen vgl.: § 126 Abs. 1 Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) BL vom 8. 1. 1998; § 33 Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. 6. 1988; § 5 Abs. 1 und 2 sowie § 48 Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (Verwaltungsprozessordnung, VPO) BL; Art. 139 Abs. 3, Art. 141 Abs. 1 und Art. 153 Abs. 4 f. Planungs- und Baugesetz SG vom 5. 7. 2016; Art. 47 Abs. 1 und Art. 64 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege SG vom 16. 5. 1965; § 32 Abs. 1 und § 67 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) SO vom 15. 11. 1970; zur fehlenden aufschiebenden Wirkung: Art. 34 und 53 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) GR vom 31. 8. 2006; § 70 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) SO vom 15. 11. 1970; Art. 52 Abs. 2 und 3 Baugesetz (BauG) VS vom 15. 12. 2016; zum Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen im Kanton Graubünden siehe Art. 104 Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG) vom 6. 12. 2004.

legentlich Augenscheine, Begehungen, Besprechungen und Weiterbildungen. Es empfiehlt sich allemal, die Schauplätze vor Ort zu besichtigen, um die natürlichen Gegebenheiten wahrzunehmen und die möglichen Projektauswirkungen besser abschätzen zu können. Um die sowieso erheblichen Kostenrisiken in Rechtsverfahren in einem vernünftigen Rahmen zu halten, sind im Anwaltsvergleich tiefere Stundenansätze die Regel und schlanke Bürostrukturen von Vorteil.

Häufig sind die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegenden Fälle von erheblichem öffentlichen Interesse. Typischerweise sind mit dem Umgang mit Boden, Raum und öffentlichen Naturgütern ausgeprägte Nutzungs- und Schutzkonflikte verbunden. Auf der Nutzerseite dominieren handfeste wirtschaftliche, energiepolitische, landwirtschaftliche, touristische oder militärische Interessen. Entsprechend stehen die Verbände (insbesondere kantonale Sektionen) in einzelnen Fällen, aber auch generell oft unter politischem Druck und medialer Beobachtung. Eine grundlegende Frage ist für die Verbände im Einzelfall stets, ob ein Projekt umfassend bekämpft oder aus ökologischer bzw. landschaftlicher Sicht soweit möglich optimiert werden soll. Bei der teilweise gleichzeitigen Vertretung mehrerer Verbände im selben Verfahren gilt es angesichts der teilweise abweichenden statutarischen Zielsetzungen einen gemeinsamen Nenner zu finden und Interessenkollisionen zu vermeiden.

Die Erfolgsquote der primär auf Mitgliederbeiträge und Spenden angewiesenen Umweltverbände in Rechts-

verfahren ist bezogen auf alle Rechtsmittelinstanzen über die Jahre hinweg sehr beachtlich und liegt etwa dreimal so hoch wie bei Beschwerden von Privaten. Die Zahl der vollständigen und teilweisen Gutheissungen bewegt sich zwischen rund der Hälfte und zwei Dritteln der Rechtsfälle; ein kleiner Teil der Beschwerden wird zurückgezogen (z. B. als Folge einer Vereinbarung).<sup>60</sup>

Die ideelle Verbandsbeschwerde ist von grosser praktischer Bedeutung. Sie steht regelmässig im Brennpunkt politischer Diskussionen und Angriffe, aktuell gerade auch im Zusammenhang mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien. Beim Vollzug des Umweltrechts zeigen sich in vielen Bereichen bedenkliche Schwächen (vor allem im quantitativen und räumlichen Gewässerschutz, im Natur- und Landschaftsschutz sowie im Klimaschutz). Es handelt sich beim Verbandsbeschwerderecht um «ein seit Jahrzehnten bewährtes verfahrensrechtliches Instrument»<sup>61</sup>, welches für die Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, für die effektive Berücksichtigung der Schutzanliegen in der Rechtsanwendung und damit für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sehr wichtig ist.

---

<sup>60</sup> Dazu Näheres unter [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Umweltrecht > Fachinformation > Verbandsbeschwerderecht > Statistik und Evaluation.

<sup>61</sup> So GRIFFEL (Fn. 8), S. 73.