

37. Mobilfunkanlage; Schutz elektrischer Geräte vor nicht- ionisierender Strahlung (Winterthur ZH) (Auszug) (NISV, kant. Recht) VerwGer ZH, 03.06.2009.....	929
---	-----

### Europa-Fenster

Sebastian Heselhaus, Prof. Dr. iur., M.A., Universität Luzern.....	937
--	-----

### Hinweise

auf Rechtsetzung, Richtlinien und Berichte, Literatur zum nationalen, internationalen und ausländischen Umweltrecht, Varia.....	953
--	-----

## *Ideell oder wirtschaftlich – die Gretchenfrage im Verbandsbeschwerderecht*

Helen Keller, Prof. Dr. iur., LL.M., Universität Zürich  
Matthias Hauser, lic. iur., Rechtsanwalt, Zürich

Inhalt	Seite
Zusammenfassung.....	835
Resumé.....	838
I. Einleitung.....	839
II. Änderung von Art. 55 USG und der VBO.....	841
III. Auslegung von Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG.....	841
A. Grammatikalische Auslegung.....	841
1. Verfolgung rein ideeller Zwecke.....	841
2. Begrenzung der wirtschaftlichen Tätigkeiten.....	843
a) Förderung der ideellen Zwecke.....	843
b) Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeiten.....	845
B. Historische Auslegung.....	845
1. Grundsätzliche Stossrichtung.....	845
2. Ideelle Zwecke und wirtschaftliche Tätigkeiten.....	848
a) Parlamentarische Initiative (PI) Hofmann.....	848
b) Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann.....	849
c) Parlamentarische Beratungen.....	851
3. Fazit.....	851
C. Teleologische Auslegung.....	852
1. Zweck des Verbandsbeschwerderechts vor der Revision von 2006.....	852

2. Zweck des Verbandsbeschwerderechts im Lichte der Revision von 2006.....	854
3. Zweck der Bestimmung über die Begrenzung der wirtschaftlichen Tätigkeiten.....	854
D. Systematische Auslegung.....	855
E. Geltungszeitliche Auslegung.....	855
F. Auslegungsergebnis.....	856
1. Ideeller Zweck der Organisation.....	856
2. Wirtschaftliche Tätigkeit.....	857
3. Verbundene Organisationen.....	859
IV. Verordnung über die beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO).....	860
A. Kompetenz des Bundesrats zur Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Organisationen.....	860
B. Vollzugskompetenzen des Bundesrats.....	861
C. Beurteilung der VBO-Bestimmungen.....	863
1. Voraussetzungen der Beschwerdeberechtigung bereits im Verzeichnis aufgeführter Organisationen.....	863
2. Voraussetzung bezüglich der Art der Tätigkeit.....	864
3. Voraussetzung, dass die wirtschaftliche Tätigkeit nicht im Vordergrund steht.....	865
V. Verfahren und Rechtsschutz.....	865
A. Verfahrensrechtliche Stellung der Organisationen bei Anpassungen der Liste.....	865
B. Rechtsschutz.....	866
VI. Zusammenfassung.....	869
Literaturverzeichnis.....	871
Weitere Quellen (Auswahl).....	874

## Zusammenfassung

Die Kritik am Verbandsbeschwerderecht ist fast so alt wie das Umweltinstrument selber. Als indirekter Gegenvorschlag zu einer vom Volk schliesslich abgelehnten Volksinitiative, die beträchtliche Einschränkungen dieses Instruments einführen wollte, wurden Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung und zum Verbandsbeschwerderecht geändert. Nach Art. 55 USG sind neu nur Umweltschutzorganisationen beschwerdeberechtigt, die rein ideelle Zwecke verfolgen und deren allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten der Erreichung dieser Zwecke dienen. In der Folge wurde auch das Verordnungsrecht geändert.

Dieser Aufsatz untersucht zunächst die Bedeutung der neu formulierten Anforderungen an die Umweltorganisationen gestützt auf eine detaillierte Auslegung von Art. 55 Abs. 1 USG. Sodann erarbeitet er Kriterien für die Abgrenzung zwischen ideellen und wirtschaftlichen Organisationen. Daraus wird abgeleitet, dass die rein ideelle Zweckverfolgung und der dienende Charakter der wirtschaftlichen Tätigkeit anhand von vier Gesichtspunkten zu beurteilen sind:

- Die Organisation darf *keinen wirtschaftlichen Zweck* verfolgen.
- Die Art der wirtschaftlichen Tätigkeit darf *nicht im Widerspruch stehen zu den Umweltschutzziele*n, welche die Organisation verfolgt.
- Die wirtschaftliche Tätigkeit muss den ideellen Zweck entweder direkt durch ihre Art oder durch die Verwendung der damit erwirtschafteten Gewinne *fördern*.
- Die wirtschaftliche Tätigkeit darf die gesamten Aktivitäten der Organisation *nicht dominieren*.

Entscheidend für die Abgrenzung zwischen wirtschaftlicher und ideeller Ausrichtung ist eine Gesamtbetrachtung der verschiedenen Aktivitäten einer Umweltorganisation im Einzelfall.

Dem vom Bundesrat verabschiedeten Verzeichnis der beschwerdeberechtigten Organisationen im Anhang zur Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen kommt die Funktion einer widerlegbaren gesetzlichen Vermutung der Beschwerdeberechtigung zu. Die nähere Prüfung der geänderten Fassung dieser

Verordnung ergibt verschiedene Schwachstellen, namentlich bezüglich der Umschreibung der neuen Anforderungen an Umweltschutzorganisationen. Sodann zeigt sich eine erhebliche Rechtsschutzlücke für die beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen, die sich aber vor allem für die Bauherren von UVP-pflichtigen Anlagen nachteilig auswirken dürfte. Deshalb wird empfohlen, Entscheide über die Streichung von Organisationen aus der Liste in eine formelle Verfügung zu kleiden.

## Résumé

La critique formulée à l'égard du droit de recours des organisations environnementales est presque aussi vieille que le droit de recours lui-même. A titre de contre-projet indirect à une initiative populaire refusée par le peuple qui visait à introduire des restrictions importantes au droit de recours des associations, les dispositions de la loi sur la protection de l'environnement relatives à l'étude d'impact sur l'environnement et au droit de recours des organisations ont été modifiées. Désormais, selon l'art. 55 LPE, seules ont qualité pour recourir les organisations de protection de l'environnement qui poursuivent exclusivement un but non lucratif et dont les éventuelles activités économiques servent à réaliser ce but. En conséquence, les dispositions de l'ordonnance ont également subi des modifications.

Le présent article examine tout d'abord la signification des exigences reformulées vis-à-vis des organisations environnementales en se basant sur une interprétation détaillée de l'art. 55 al. 1 LPE. Il définit ensuite des critères afin d'opérer une délimitation entre organisations à but idéal et organisations à but lucratif. Pour évaluer si une organisation poursuit un but purement idéal et si l'activité économique qu'elle exerce sert à réaliser ce but, il s'agit de tenir compte des quatre aspects suivants:

- L'organisation ne doit poursuivre *aucun but lucratif*.
- Le type d'activité économique exercée *ne doit pas être en contradiction avec les objectifs de protection de l'environnement* poursuivis par l'organisation.
- L'activité économique doit *favoriser* le but idéal de l'association soit directement par sa nature, soit par l'utilisation des gains que l'activité en question permet de réaliser.

- L'activité économique *ne doit pas dominer* les activités globales exercées par l'organisation.

Ce qui est déterminant pour la délimitation entre but lucratif et but idéal, c'est de prendre globalement en compte les différentes activités d'une organisation environnementale dans le cas particulier.

Une fonction de présomption légale réfutable de la qualité pour recourir doit être attribuée à la liste des organisations habilitées à recourir établie par le Conseil fédéral dans l'annexe de l'ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage. Un examen détaillé de la version modifiée de cette ordonnance fait apparaître divers points faibles, notamment concernant la description des nouvelles exigences à l'égard des organisations environnementales. En outre, une grande lacune se présente en matière de protection juridique des organisations environnementales habilitées à recourir, dont les conséquences pourraient avant tout porter préjudice aux maîtres d'ouvrage d'installations soumises à l'EIE. C'est pourquoi, il est conseillé de prendre les décisions visant à exclure certaines organisations de la liste sous la forme d'une décision formelle.

## I. Einleitung

Die Kritik am Verbandsbeschwerderecht ist fast so alt wie das Umweltinstrument selber. Der bisher fundamentalste Vorschlag für die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts auf Bundesverfassungsebene ist zwar von Volk und Ständen 2008 abgelehnt worden<sup>1</sup>. Als indirekter antizipierter Gegenvorschlag wurde Art. 55 USG<sup>2</sup> allerdings geändert. Ziel der Gesetzesnovelle war es, der missbräuchlichen Verwendung des Verbandsbeschwerderechts einen Riegel zu schieben.

<sup>1</sup> Volksabstimmung vom 30. November 2008, in der die Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – mehr Wachstum für die Schweiz» von einer Mehrheit der Stimmentenden sowie von allen Kantonen abgelehnt wurde.

<sup>2</sup> Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz, USG, SR 814.01, Änderung vom 20. Dezember 2006, in Kraft seit 1. Juli 2007 (AS 2007 2701, S. 2709).

Im Zuge dieser Gesetzentwicklung änderte der Bundesrat auch das Verordnungsrecht<sup>3</sup>.

Die geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen führten dazu, dass der Bundesrat die Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen zurzeit neu überdenkt. In diesem Überprüfungsprozess stellen sich zentrale umwelt- und staatsrechtliche Fragen: Was ist die ratio legis von Art. 55 USG in der neuen Fassung? Welche Kriterien sind massgebend für die Qualifizierung einer Umweltorganisation mit ideeller Zielsetzung? Inwieweit darf sie wirtschaftliche Aktivitäten verfolgen, die ihrem ideellen Zweck dienen, ohne dass sie ihren ideellen Charakter verliert? In welchem Verhältnis stehen Art. 55 USG und die VBO? Welche Konsequenzen ergeben sich durch die Gesetznovelle für die bisher legitimierten Umweltorganisationen und welche für allfällig neu legitimierte?

Diesen Fragen geht der vorliegende Aufsatz primär gestützt auf eine Auslegung der neuen Gesetzbestimmungen nach<sup>4</sup>. In der Praxis gelangen mehrere Auslegungsmethoden zur Anwendung: die grammatikalische, die historische, die geltungszeitliche, die systematische und die teleologische. Lehre und Rechtsprechung sprechen sich für die Anwendung des so genannten Methodenpluralismus aus, wonach keiner der Auslegungsmethoden Vorrang zukommt. Bei der Anwendung auf den einzelnen Fall sollen vielmehr jene Methoden kombiniert werden, die im Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben.

Die aktuelle Fassung von Art. 55 Abs. 1 USG wird in Teil III. zuerst im Sinne der fünf erwähnten Methoden analysiert (A. – E.); diese Untersuchung muss aus methodischen Gründen in die Details gehen. Zugleich werden Kriterien für die Abgrenzung zwischen ideellen und wirtschaftlichen Organisationen erarbeitet. Teil III.F. enthält das die Praxis besonders interessierende Ergebnis der Auslegung. Vor diesem Hintergrund wird sodann die Verordnung näher geprüft (Teil IV.).

Schliesslich stellen sich besondere Fragen bezüglich Verfahren und Rechtsschutz im Zusammenhang mit der Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Organisationen. In dieser Hinsicht weist die Untersuchung auf eine erhebliche Rechtsschutzlücke hin (Teil V.).

<sup>3</sup> Vgl. Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen, VBO, SR 814.076; Änderung vom 19. September 2008, mit Ausnahme von Art. 3 Abs. 4 in Kraft seit 1. Dezember 2008 (AS 2008 4635, S. 4637).

<sup>4</sup> Dieser Beitrag beruht auf einem Rechtsgutachten, das die Autoren im Auftrag einer Umweltorganisation verfasst haben.

## II. Änderung von Art. 55 USG und der VBO

Am 20. Dezember 2006 beschloss das Parlament eine Änderung der Bestimmungen des USG über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und das Verbandsbeschwerderecht. Diese Gesetzesänderung trat mit Ausnahme der Bestimmung über die wirtschaftliche Tätigkeit im zweiten Teilsatz von Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG am 1. Juli 2007 in Kraft. Die Bestimmung über die wirtschaftliche Tätigkeit in Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG tritt am 1. Juli 2010 in Kraft<sup>5</sup>.

Zur Umsetzung dieser Gesetzesänderung passte der Bundesrat am 19. September 2008 die VBO an<sup>6</sup>. In Art. 2 fügte er einen neuen Absatz ein, wonach das Departement kontrolliert, ob die beschwerdeberechtigten Organisationen die Voraussetzungen für das Beschwerderecht noch erfüllen. In Art. 3, der die Gesuche von noch nicht im Verzeichnis der beschwerdeberechtigten Organisationen aufgenommenen Verbänden regelt, wurden Abs. 3 über die notwendigen Unterlagen und Abs. 4 über die wirtschaftlichen Tätigkeiten der Organisationen eingefügt. Ein neuer Art. 4 regelt die Berichterstattung der Organisationen. Die Änderung der VBO trat mit Ausnahme von Art. 3 Abs. 4 am 1. Dezember 2008 in Kraft. Art. 3 Abs. 4 VBO tritt am 1. Juli 2010 in Kraft.

## III. Auslegung von Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG

### A. Grammatikalische Auslegung

#### 1. Verfolgung rein ideeller Zwecke

Bei der Auslegung ist vom Wortlaut auszugehen<sup>7</sup>. Der Wortlaut von Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG verlangt ausdrücklich, dass die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen «*rein ideelle Zwecke*» verfolgen. Der französische Gesetzestext spricht vom «*but non lucratif*», die Einschränkung «*rein*» fehlt also. Der italienische Text lautet «*scopi meramente ideali*» und liegt damit näher beim deutschen Text.

<sup>5</sup> AS 2007 2701, S. 2709.

<sup>6</sup> AS 2008 4635, S. 4637.

<sup>7</sup> Hierzu und zur Auslegung von Gesetzen generell: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 214 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N. 75 ff.

Die Gesetzesrevision übernahm damit eine Formulierung, die bereits in Art. 12 Abs. 1 NHG<sup>8</sup> enthalten war. Das ideelle Verbandsbeschwerderecht des Umweltschutzgesetzes knüpfte sinngemäss schon bisher an die entsprechende Regelung im Natur- und Heimatschutzgesetz an<sup>9</sup>. Deshalb fielen bereits gemäss bisherigem Gesetzestext nur ideelle Organisationen unter den Begriff der Umweltschutzorganisationen.

Der Begriff «ideell» meint: Die Idee betreffend, auf ihr beruhend, von ihr bestimmt<sup>10</sup>. Da es sich um die ideellen Zwecke von Umweltschutzorganisationen handelt<sup>11</sup>, sind mit «ideell» in diesem Kontext diejenigen öffentlichen Interessen angesprochen, die mit dem Umweltrecht im weiteren Sinn verfolgt werden<sup>12</sup>. Es geht also im Kern um den Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen, ihren Lebensgemeinschaften und Lebensräumen gegen schädliche oder lästige Einwirkungen und die Erhaltung der Fruchtbarkeit des Bodens sowie die vorsorgliche Begrenzung von Einwirkungen<sup>13</sup>. Massgebend ist der Umweltschutz im weiteren Sinn. Zulässig sind auch damit verwandte rein ideelle Ziele<sup>14</sup>. Nicht anerkannt wurde allerdings die Beschwerdeberechtigung gemäss Art. 12 NHG bei Tierschutzorganisationen<sup>15</sup>. Der ideelle Zweck der Organisation kann sich jedoch auf einen Teilaspekt oder auf Umweltauswirkungen bestimmter menschlicher Aktivitäten beschränken<sup>16</sup>.

Die Voraussetzung der ideellen Zweckverfolgung wird im neuen Wortlaut dahingehend präzisiert, dass es sich um eine *rein* ideelle Zweckverfolgung handeln muss. Somit dürfen keine anderen als ideelle Zwecke verfolgt werden. Eine bloss überwiegend ideelle Zweckverfolgung ist nicht zulässig<sup>17</sup>. Hingegen schliesst diese Bestimmung nicht aus, dass die Organisation neben dem Umweltschutz (im weiteren

Sinn) *auch noch andere ideelle Ziele* verfolgt. Verlangt wird aber, dass der Umweltschutz oder verwandte ideelle Ziele den *primären statistischen Zweck* der Organisation und den *Mittelpunkt der tatsächlichen Tätigkeit* der Organisation bilden<sup>18</sup>.

Somit sind von den ideellen Zielen die Interessen der Mitglieder oder Dritter abzugrenzen. Organisationen, die sich statutarisch mit Umweltschutz befassen und die neben ideellen auch materielle Ziele verfolgen, namentlich eine Gewinnausschüttung oder materielle Vorteile für ihre Mitglieder im Sinne eines Selbsthilfzwecks, entsprechen dieser Anforderung nicht. Die beiläufige Erwähnung des Umweltschutzes oder verwandter ideeller Zwecke in den Statuten einer gesamtschweizerischen Sportvereinigung etwa genügt demnach nicht<sup>19</sup>.

Ideell muss nach dem Wortlaut der von der Organisation verfolgte *Zweck* sein. Nicht verlangt wird, dass jede einzelne Tätigkeit einen rein ideellen Charakter aufweist<sup>20</sup>. Somit verliert eine Organisation ihren ideellen Charakter nicht, wenn sie *zur Förderung dieses Zwecks* eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt.

## 2. *Begrenzung der wirtschaftlichen Tätigkeiten*

### a) *Förderung der ideellen Zwecke*

Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG verlangt, dass allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten «der Erreichung der ideellen Zwecke dienen». Der französische Gesetzestext formuliert: «les éventuelles activités économiques servent le but non lucratif», der italienische: «eventuali attività economiche devono servire a conseguire gli scopi ideali». Bei den *ideellen Zwecken* handelt es sich um die im ersten Teilsatz von Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG angesprochenen Zwecke der Organisation. Fraglich ist insbesondere, was mit «dienen» gemeint ist. Gemäss Duden bedeutet «*dienen*» in der hier in Frage kommenden Bedeutungsvariante: Für etwas nützlich bzw. vorteilhaft sein, für etwas bestimmt sein<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> BALLENEGGER, S. 214; ROMY, S. 264; TRÜEB, S. 181. Für das Verbandsbeschwerderecht gemäss Art. 12 NHG: BGE 98 Ib 120 E. 1 S. 125; BGE 98 Ib 489 E. 1a S. 494; PETER M. KELLER, Kommentar NHG, Art. 12 N 8; RIVA, S. 75.

<sup>19</sup> TRÜEB, S. 181. Für das Verbandsbeschwerderecht gemäss Art. 12 NHG: BGE 98 Ib 120 E. 1 S. 125; BGE 98 Ib 494 E. 1a S. 493 f.; PETER M. KELLER, Kommentar NHG, Art. 12 N 8; RIVA, S. 75.

<sup>20</sup> Vgl. LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 16.

<sup>21</sup> Duden, Deutsches Universalwörterbuch, Stichwort «dienen», Bedeutungsangabe 2a.

<sup>8</sup> Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, NHG, SR 451.

<sup>9</sup> Botschaft USG 1979, S. 825.

<sup>10</sup> Duden, Deutsches Universalwörterbuch, Stichwort «ideell».

<sup>11</sup> Vgl. den Einleitungssatz von Art. 55 Abs. 1 USG.

<sup>12</sup> HÄNER, Beteiligte, Rz. 1036, 1040; LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 15; TRÜEB, S. 181.

<sup>13</sup> Zweck des Umweltschutzgesetzes gemäss dessen Art. 1.

<sup>14</sup> BGE 98 Ib 125 E. 1; BGE 98 Ib 494 E. 1a; LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 16; TRÜEB, S. 181.

<sup>15</sup> BGE 119 Ib 305 E. 1b S. 308 f.; PETER M. KELLER, Kommentar NHG, Art. 12 N 8.

<sup>16</sup> BALLENEGGER, S. 214; HÄNER, Beteiligte, Rz. 1036, 1040; LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 15; TRÜEB, S. 181.

<sup>17</sup> Dies schon nach bisherigem Recht: TRÜEB, S. 181 f.; zum Verbandsbeschwerderecht gemäss Art. 12 NHG: RIVA, S. 75.

Die wirtschaftliche Tätigkeit darf somit nicht Selbstzweck sein; sie muss darauf ausgerichtet sein, die ideellen (Umweltschutz-) Zwecke zu fördern. Bereits aus der Voraussetzung der ideellen Zweckverfolgung ergibt sich, dass die Organisation selbst keinen wirtschaftlichen Zweck aufweisen darf. Diesbezüglich ergibt sich durch die Gesetzesrevision keine Neuerung.

Eine Förderung der ideellen Zwecke kann einerseits direkt durch die Tätigkeit selbst erfolgen, so beispielsweise durch den Verkauf von besonders umweltschonenden Produkten oder mit Beratungs- und Weiterbildungsdienstleistungen. Andererseits ist es denkbar, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit selber keinen besonderen Beitrag zum Umweltschutz leistet, dass sie aber einen Ertrag erwirtschaftet, der von der Organisation für ihre ideellen Ziele eingesetzt wird. Wenn also eine Umweltschutzorganisation Inserate in ihrer Mitgliederzeitschrift verkauft, um diese mitzufinanzieren, so dient das auch dann dem ideellen Zweck, wenn nicht ausschliesslich für ökologische Produkte geworben wird.

Ausgeschlossen sind hingegen alle wirtschaftlichen Tätigkeiten, welche *im Widerspruch zur ideellen Zweckverfolgung* stehen. Nicht zweckkonform wäre es, wenn eine Umweltschutzorganisation als wirtschaftliche Tätigkeit Produkte importieren oder verkaufen würde, welche in erheblichem Mass aus Holz hergestellt sind, welches aus nicht nachhaltig betriebenen Holzschlag in tropischen Regenwäldern stammt<sup>22</sup>.

Ein Widerspruch zum ideellen Zweck darf dabei unseres Erachtens nicht leichthin angenommen werden. Insbesondere darf nicht mit der blossen Begründung argumentiert werden, dass praktisch jede wirtschaftliche Tätigkeit Emissionen verursacht und Umweltressourcen verbraucht. Ziel des schweizerischen Umweltrechts, das hierfür als Massstab dienen muss, ist es nicht, den Ressourcenverbrauch und die Emissionen vollständig zu vermeiden, sondern die Immissionen auf ein Mass zu senken, das weder schädlich noch lästig ist, und den Ressourcenverbrauch auf ein nachhaltiges Niveau zu vermindern. Ein Widerspruch ist vielmehr nur dann anzunehmen, wenn die Tätigkeiten gegen die Umweltgesetze verstossen oder als besonders umweltbelastend bzw. besonders ressourcenverbrauchend erscheinen. Vorbehalten bleiben einschränkende Zweckbestimmungen der Umweltschutzorganisationen selbst.

<sup>22</sup> Vgl. Erläuternder Bericht zur VBO-Änderung, S. 3.

Der Wortlaut der Bestimmung lässt somit einerseits wirtschaftliche Tätigkeiten zu, welche selber den Umweltschutz fördern, und andererseits solche, die ausschliesslich auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, solange der Gewinn vollständig für die ideellen Zwecke verwendet wird und die Tätigkeit selbst nicht im Widerspruch zum ideellen Zweck steht.

#### *b) Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeiten*

Aus der Voraussetzung der Verfolgung rein ideeller Zwecke (Art. 55 Abs. 1 Bst. a USG erster Teilsatz) folgt, dass die ideellen Ziele nicht nur in den Statuten verankert sind, sondern auch den Mittelpunkt der tatsächlichen Aktivitäten der Organisation bilden<sup>23</sup>. Die wirtschaftliche Tätigkeit darf die ideelle nicht dominieren. Nimmt die wirtschaftliche Tätigkeit einen sehr grossen Teil der gesamten Aktivitäten der Umweltschutzorganisation ein, beansprucht sie die personellen Ressourcen und die Leitungsgremien der Organisation zu einem überwiegenden Teil oder bestimmt sie erheblich die öffentliche Wahrnehmung der Organisation, so verliert sie ihren dienenden Charakter.

## **B. Historische Auslegung**

### **1. Grundsätzliche Stossrichtung**

Angestossen wurde die jüngste USG-Revision durch die von Ständerat Hans Hofmann am 19. Juni 2002 eingereichte Parlamentarische Initiative «Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes» (PI Hofmann). Diese wollte einerseits die UVP straffen und andererseits das Verbandsbeschwerderecht «zur Verhinderung von Missbräuchen» präzisieren. Die damit befasste Rechtskommission des Ständerats stellte von Beginn weg klar, dass sie das ideelle Verbandsbeschwerderecht nicht abschaffen wolle. Ihr Anwendungsbereich sollte aber eingehend überprüft werden, um weitergehenden Forderungen die Grundlage zu entziehen<sup>24</sup>. Am 18. Juni 2003 hat der Ständerat die PI Hofmann ohne Gegenstimme vorläufig unterstützt. Der Initiator sagte davor: «Ich befürworte das Verbandsbeschwerderecht. Ich möchte aber, dass es massvoll und verhältnismässig

<sup>23</sup> Vorn III.A.1.

<sup>24</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5355.

angewendet wird und dass Missbräuche, wie sie heute leider oft vorkommen, verhindert werden.»<sup>25</sup> In den Vernehmlassungen blieb das Verbandsbeschwerderecht als solches, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, unbestritten<sup>26</sup>.

Der Entwurf der ständerätlichen Rechtskommission zur PI Hofmann vom 27. Juni 2005 wich im Bereich «Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts» erheblich vom Initiativtext ab<sup>27</sup>. Der Kommissionsbericht hält zunächst fest, dass das Verbandsbeschwerderecht seinerzeit im Natur- und Heimatschutzgesetz sowie im Umweltschutzgesetz verankert wurde, um die Durchsetzung des Umweltrechts zu gewährleisten. Die Interessen der von einem UVP-pflichtigen Bauvorhaben betroffenen natürlichen und juristischen Personen seien in der Regel nicht identisch mit den Zielen der Umweltschutzgesetze. Das Verbandsbeschwerderecht stelle daher sicher, dass Volks- oder Behördenentscheide über umweltbelastende Anlagen durch die zuständigen Rechtsmittelinstanzen unabhängig überprüft werden könnten<sup>28</sup>.

Lücken im geltenden Recht sieht der Kommissionsbericht darin, dass dieses Missbräuche zulasse, die nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprächen. So könnten beispielsweise bedeutende Bauvorhaben, die sich positiv auf die Wirtschaft auswirken würden, verzögert werden. In diesem Zusammenhang führt der Bericht aus, es bestehe eine ungenügende Transparenz, ob die Entscheide der beschwerdeberechtigten Organisationen über die Einreichung einer Beschwerde unter Einhaltung der demokratischen Grundsätze getroffen würden. Weiter komme es vor, dass Bauherren im Hinblick auf ein Einvernehmen unter Druck gesetzt würden und bereit seien, Leistungen zu erbringen, die keinen direkten Zusammenhang mit dem betreffenden Projekt hätten, oder dass sie Konventionalstrafen akzeptieren würden<sup>29</sup>.

Vermieden werden solle eine Interessenvermischung, die entstehe, wenn ein Unternehmen die Verbandsbeschwerde dazu verwenden könnte, um seine unternehmerischen Ziele durchzusetzen. Dabei wird mit Unternehmen eine Organisation bezeichnet, deren umfangreiche wirtschaftliche Aktivitäten vorwiegend der Erzielung von Gewinn die-

nen<sup>30</sup>. Auf diese Weise stellt der Bericht eine Verbindung zwischen den wirtschaftlichen Tätigkeiten und der Missbrauchsthematik her. Er geht davon aus, dass diese Missbrauchsfahr grösser ist, wenn die unternehmerische Tätigkeit ausgedehnt ist oder nicht im Zusammenhang mit dem ideellen Zweck der Organisation steht.

Gestützt darauf schlug die Kommission zahlreiche Verbesserungen betreffend das Verbandsbeschwerderecht vor, namentlich die folgenden:

- Einsprachemöglichkeit bereits gegen Raumpläne und nicht erst gegen das konkrete Bauprojekt<sup>31</sup> und dementsprechend Ausschluss von Rügen im Rechtsmittelverfahren betreffend Baubewilligungen, wenn diese schon gegen den entsprechenden Nutzungsplan zulässig waren;
- explizite Verankerung des Erfordernisses der ideellen Zwecksetzung der beschwerdeberechtigten Organisationen im USG;
- allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten beschwerdeberechtigter Organisationen müssen der Erreichung ihrer ideellen Zwecke dienen;
- Beschränkung der zulässigen Rügen auf diejenigen Rechtsbereiche, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand des statutarischen Zwecks der beschwerdeberechtigten Organisation bilden;
- Entscheid über die Beschwerdeerhebung durch das oberste Exekutivorgan der Organisation;
- Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftsablegung durch die Organisationen über ihre Einsprache- und Beschwerdetätigkeit<sup>32</sup>;
- Nichteintreten auf missbräuchliche Beschwerden und bei Forderungen für unzulässige Leistungen; Definition unzulässiger Leistungen im Gesetz;
- Pflicht zur Tragung von Verfahrenskosten durch die beschwerdeberechtigten Organisationen im Falle des Unterliegens;
- Zulässigkeit des vorzeitigen Baubeginns von Anlageteilen, wenn deren Ausführung durch den Ausgang des Verfahrens nicht beeinflusst werden kann<sup>33</sup>.

<sup>25</sup> AB (S) 2003, S. 668 Votum HOFMANN.

<sup>26</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5365.

<sup>27</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5351; Kommissionsentwurf für die Änderung des USG, BBI 2005 5381.

<sup>28</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5360.

<sup>29</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5362.

<sup>30</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5370; vgl. dazu auch ZWEIDLER, S. 530 f.

<sup>31</sup> Mit diesem Ziel wurde eine Kommissionsmotion eingereicht.

<sup>32</sup> Diese Pflicht fand keinen Eingang ins Gesetz, wurde aber vom Bundesrat in Art. 4 VBO aufgegriffen.

<sup>33</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5364.

Die Neuerung, dass allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten dem ideellen Zweck der Organisation dienen müssen, war somit eine von insgesamt zehn Massnahmen zur Verbesserung des Verbandsbeschwerderechts. Die Aufnahme der Grundvoraussetzungen (Umweltschutzorganisation mit ideellem Zweck, gesamtschweizerische Tätigkeit, zehnjähriges Bestehen des massgebenden statutarischen Zweckes) wurde «aus Gründen der Klarheit» im USG und im NHG harmonisiert<sup>34</sup>. Eine Neuerung war damit nicht beabsichtigt.

Auch die Parlamentsdebatten beschränkten sich auf die missbräuchliche Verwendung des Verbandsbeschwerderechts. Nach 20 Jahren Erfahrung in der Praxis ging es in der jüngsten USG-Reform um eine Adjustierung dieses Instruments, um seine Ausübung in geordnete Bahnen zu lenken und weitergehenden Forderungen bis hin zu einer Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts die Grundlage zu entziehen. Mit Ausnahme einer Partei bestand in den Räten ein breiter Konsens, dass das Verbandsbeschwerderecht in seinem Kern und Bestand nicht angetastet werden sollte<sup>35</sup>.

Diskutiert wurde die Verhinderung von Missbrauch meist bei den Vorschlägen der Kommission zu Art. 55d USG<sup>36</sup> und insbesondere zu Art. 55c USG<sup>37</sup>. Vereinzelt angesprochen wurde auch die Neuregelung in Art. 55 Abs. 4 USG<sup>38</sup>.

## 2. Ideelle Zwecke und wirtschaftliche Tätigkeiten

### a) Parlamentarische Initiative (PI) Hofmann

Die PI Hofmann verlangte in Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht einzig die Einfügung eines neuen Abs. 1<sup>bis</sup> zu verfahrensrechtlichen Fragen. Diese sind heute in Art. 55 Abs. 2 und Art. 55d USG berücksichtigt. Die PI Hofmann nahm somit keinen Bezug zum ideellen Zweck der beschwerdeberechtigten Organisationen. Der Begründung der PI Hofmann lässt sich hinsichtlich der Missbräuche des Verbands-

<sup>34</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5370.

<sup>35</sup> AB 2005 (S), S. 856, 857, 862, 865; AB 2006 (N), S. 1513; für die Abschaffung: AB 2006 (N), S. 1501.

<sup>36</sup> Ungerechtfertigte Bauverzögerungen: AB 2003 (S), S. 668, 670; AB 2005 (S), S. 852; AB 2006 (N), S. 1498, 1514.

<sup>37</sup> Zum Missbrauch von Verhandlungsmacht, zur behördenähnlichen Stellung der Umweltschutzorganisationen sowie zu Beschwerden in Bereicherungsabsicht: AB 2003 (S), S. 670; AB 2005 (S), S. 852, 856 ff., 862, 864 f., 875, 880 ff.; AB 2006 (N), S. 1513 ff.; AB 2006 (S), S. 976; AB 2006 (N), S. 1826.

<sup>38</sup> Intransparente Ausübung des Verbandsbeschwerderechts: AB 2005 (S), S. 852, 860.

beschwerderechts lediglich entnehmen: «Die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP) sowie das weit gefasste Verbandsbeschwerderecht haben teilweise Formen angenommen, welche nicht mehr dem Willen des Gesetzgebers entsprechen.» Gefordert wird, das Verbandsbeschwerderecht zu präzisieren, um der «schleichenden Ausweitung» Einhalt zu gebieten.

### b) Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann

Der Kommissionsbericht des Ständerates zur PI Hofmann geht dagegen auf die wirtschaftlichen Tätigkeiten von Umweltschutzorganisationen ein:

«Vermehrt sind in den letzten Jahren Organisationen in Erscheinung getreten, die zwar im Umweltschutz tätig sind, daneben aber eine *ausgedehnte Geschäftstätigkeit* entfalten. Die vorgeschlagene Regelung soll hier eine *deutliche Grenze setzen* und klarstellen, in welchem Umfang eine wirtschaftliche Betätigung noch ausgeübt werden darf, damit eine Organisation als beschwerdeberechtigt anerkannt werden oder bleiben kann. Nur wenn die wirtschaftliche Tätigkeit dem *ideellen Zweck dient*, ist von einer beschwerdeberechtigten Umweltorganisation auszugehen. Dient die wirtschaftliche Tätigkeit aber vorwiegend der *Erzielung von Gewinn*, so handelt es sich um ein *Unternehmen, das sich nicht der ideellen Verbandsbeschwerde soll bedienen können, um damit womöglich seine unternehmerischen Ziele durchzusetzen.*»<sup>39</sup>

Die Kommission scheint davon ausgegangen zu sein, dass ein Zusammenhang besteht zwischen dem Erfordernis, dass die wirtschaftliche Tätigkeit einem ideellen Zweck dient, und dem Umfang der Tätigkeit. Dies wäre so zu verstehen, dass die wirtschaftliche Tätigkeit nicht einen *derartigen Umfang annehmen darf, dass sie die ideelle Tätigkeit der Organisation dominiert*.

Das Ziel, dem *Umfang* der wirtschaftlichen Tätigkeit eine deutliche Grenze zu setzen, wird nicht mit klaren, schematischen Kennzahlen umgesetzt. Der Kommissionsbericht führt vielmehr aus: «In der Praxis wird zur Frage, wann eine wirtschaftliche Tätigkeit einer Organisation dem

<sup>39</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5370 (Hervorhebung durch die Verfasser); fast wörtlich übereinstimmend AB 2005 (S), S. 870, Votum Kommissionssprecher Wicki; vgl. auch ZWIEDLER, S. 530 f.



ideellen Zweck dient, eine *Abwägung der verschiedenen Tätigkeiten und deren Bedeutung für die Organisation durchzuführen* sein.»<sup>40</sup> Der Kommission lag die im Jahr 2000 erschienene Studie FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL vor<sup>41</sup>. Diese enthält eine Übersicht über Ziele, Organisation und Finanzierung der folgenden sieben Organisationen, welche die Autoren der Studie als charakteristisch für die beschwerdeberechtigten bzw. die beschwerdeführenden Umweltorganisationen erachteten: Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), Schweizerischer Alpenclub (SAC), Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL), Schweizer Heimatschutz (SHS), Pro Natura, Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz (SGU)<sup>42</sup> und WWF Schweiz. Der Studie ist zu entnehmen, dass die meisten dieser Organisationen über Einnahmen aus unterschiedlichen Aktivitäten verfügen. Aufgeführt sind: Verkauf von Publikationen (SGU), Lizenzgebühren und Sponsoringträge (WWF), Honorare und Dienstleistungen bzw. Mandate und Rechtsberatungen (SL, Pro Natura, SGU), Verkäufe bzw. Boutique (VCS, Pro Natura), Anzeigen in der Mitgliederzeitung (VCS), Versicherungen, Bahndienstleistungen und Reisen (VCS), «übrige Einnahmen» (SL, SHS, SGU, WWF). Die Angaben beruhen auf den Geschäftsberichten des Jahres 1997 (bzw. 1997/98)<sup>43</sup>.

Dass die Kommission davon ausging, dass die Beachtung der neuen Bestimmung über die wirtschaftlichen Tätigkeiten nur für einige heute als beschwerdeberechtigt erkannte Organisationen Probleme verursachen dürfte<sup>44</sup>, bestätigt, dass nicht jede auf Ertrag ausgerichtete wirtschaftliche Tätigkeit untersagt werden sollte. Somit erscheint der Verkauf von Publikationen, Inseraten in Mitgliederzeitschriften, Alltagsgütern und Geschenkartikeln, welche in Ergänzung zur Finanzierung durch Mitgliederbeiträge, Spenden und andere Quellen einen Beitrag an die Kosten der ideellen Tätigkeit liefert, nach der Absicht des Gesetzgebers als eine wirtschaftliche Tätigkeit, die den ideellen Zwecken dient<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> S. 5363 (Hervorhebung durch die Verfasser).

<sup>41</sup> Kommissionsbericht zur PI Hofmann, S. 5357.

<sup>42</sup> Seit 2002: «Equiterre, Partnerin für nachhaltige Entwicklung».

<sup>43</sup> FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, S. 108 ff.

<sup>44</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5370.

<sup>45</sup> ZWEIDLER, S. 530 f.

### c) *Parlamentarische Beratungen*

Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG kam in den Räten nicht zur Sprache. Insbesondere wurden keine Beispiele konkreter Interessenkollisionen eines zur Verbandsbeschwerde berechtigten Verbandes mit eigenen wirtschaftlichen Interessen vorgebracht. Unter den zahlreichen Äusserungen zum Thema des Missbrauchs des Verbandsbeschwerderechts wurde kein Tatbestand erwähnt, der eine Verschärfung der Bestimmung über die ideelle Zweckverfolgung und die Beschränkung wirtschaftlicher Tätigkeiten begründen könnte. Die in dieser Debatte geltend gemachten Missbrauchstatbestände haben keinen Bezug zum ideellen Zweck einer Organisation<sup>46</sup>.

### 3. *Fazit*

Die historische Auslegung liefert für die Voraussetzung, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten dem ideellen Zweck dienen müssen, zwei Ergebnisse: Die wirtschaftliche Tätigkeit muss die ideellen Zwecke direkt oder indirekt durch ihren Ertrag fördern und sie darf umfangmässig die ideelle Tätigkeit des Vereins nicht dominieren. Ein damit erzielter Gewinn muss für die ideellen Zwecke verwendet werden. Falls die Reinerträge jedoch als Gewinn ausgeschüttet, im materiellen Interesse der Mitglieder verwendet oder auf andere Weise dem ideellen Zweck der Organisation entzogen werden, verliert die Organisation ihre Beschwerdeberechtigung. Verhindern wollte der Gesetzgeber insbesondere, dass ein Unternehmen mit wirtschaftlicher Zweckbestimmung die Möglichkeit erhält, dass es mit der ideellen Verbandsbeschwerde auch seine unternehmerischen Ziele durchsetzen könnte<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> So beispielsweise *ungerechtfertigte Bauverzögerungen*: AB 2003 (S), S. 668; AB 2005 (S), S. 852; AB 2006 (N), S. 1515. *Überwiegende wirtschaftliche Interessen an der Realisierung der Bauvorhaben*: AB 2005 (S), S. 870. *Übertriebene umweltrechtliche Forderungen*: AB 2005 (S), S. 852; AB 2005 (S), S. 857, 868. *Entschädigungen bzw. deren Verwendung als Finanzierungsmittel*: AB 2003 (S), S. 670; AB 2005 (S), S. 852; AB 2006 (N), S. 1826.

<sup>47</sup> ZWEIDLER, S. 530 f.

## C. Teleologische Auslegung

### 1. Zweck des Verbandsbeschwerderechts vor der Revision von 2006

Das Verbandsbeschwerderecht dient der Verwirklichung des objektiven Rechts<sup>48</sup> und der öffentlichen Interessen im Bereich des Umweltschutzes<sup>49</sup>. Es ergänzt als Instrument die Aufgaben und Kompetenzen der zuständigen Behörden. Die beschwerdeberechtigten Organisationen werden dadurch zur Mitwirkung an der Rechtsverwirklichung beigezogen<sup>50</sup> und es wird ihnen eine Kontrollfunktion zugeordnet<sup>51</sup>. Bereits die bloße Möglichkeit einer Verbandsbeschwerde entfaltet eine erhebliche Präventivwirkung<sup>52</sup>.

Das Bedürfnis nach einer besonderen Legitimation der Umweltschutzorganisationen wird in einem Vollzugsdefizit gesehen<sup>53</sup>. Dies beruht einerseits auf den Erfahrungen mit dem Natur- und Heimatschutzgesetz<sup>54</sup>, andererseits aber auch auf den folgenden generellen Überlegungen<sup>55</sup>:

- Wo in der Rechtsanwendung *Interessenabwägungen* vorgenommen werden müssen, haben Nutzungsinteressen häufig gegenüber Schutzinteressen eine stärkere Durchsetzungskraft, weil die Nutzungsinteressen im Einzelfall konkreter sind und dringlicher erscheinen als die Schutzinteressen, die abstrakter formuliert sind

<sup>48</sup> BGE 118 Ib 1 E. 1b S. 5 f.; GADOLA, S. 98, 103; KELLER/THURNHERR, S. 318; LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 3; KÖLZ, S. 60; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, Art. 48 N 37, 41; VALLENDER/MORELL, S. 421; WULLSCHLEGER, S. 371; vgl. BGE Urteil vom 7. Dezember 1995 = ZBI 1997 136 E. 5 S. 140.

<sup>49</sup> BGE 118 Ib 206 E. 8c S. 216; BGE Urteil vom 7. Dezember 1995 = ZBI 1997 136 E. 5 S. 140; TANQUEREL, *voies de droit*, Nr. 345 ff.; VALLENDER/MORELL, S. 421.

<sup>50</sup> LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 3; vgl. BGE 118 Ib 1 E. 1a S. 5; GADOLA, S. 98, 103.

<sup>51</sup> HÄNER, *Beteiligte*, Rz. 1028; WULLSCHLEGER, S. 368, 372.

<sup>52</sup> GRIFFEL, S. 106; HÄNER, *Beteiligte*, Rz. 1030; KELLER/THURNHERR, S. 288; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 794; WULLSCHLEGER, S. 372; zum NHG: RIVA, S. 23; ROHRER, Kommentar NHG, Rz. 13.

<sup>53</sup> KELLER/THURNHERR, S. 288, mit Literaturhinweisen zur entsprechenden Situation in der EU und den USA; LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 1; VALLENDER/HETTICH/LEHNE, § 12 Rz. 69. So schon bei Erlass des Umweltschutzgesetzes: AB 1983 (S) Voten von MIVILLE (S. 323), GUNTERN (S. 329) und MEIER JOSI (S. 330). Zum NHG: RIVA, S. 15 ff.; ROHRER, Kommentar NHG, Rz. 1 ff.; vgl. auch PESTALOZZI, S. 184 f.

<sup>54</sup> EDI, Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über den Entwurf vom 23. Dezember 1977 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz, S. 11.

<sup>55</sup> GRIFFEL, S. 104 f.; KELLER/THURNHERR, S. 288 f.; LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 1.; vgl. auch Botschaft USG 1979, S. 824 f.; Botschaft Volksinitiative Verbandsbeschwerderecht, S. 4351; HÄNER, *Beteiligte*, Rz. 1025, 1028; HÄNER, *Stellung*, S. 305 f., 311 f.; KÖLZ, S. 54 f., 60 f.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 795, 800; zum NHG: RIVA, S. 16 ff.; ROHRER, Kommentar NHG, Rz. 1 ff., 10 f.; WULLSCHLEGER, S. 368.

und daher weniger fassbar erscheinen. Unter Umständen fällt der einzelne Eingriff für sich allein nicht so stark ins Gewicht, während die Summe einer Vielzahl ähnlicher Eingriffe gravierend ist.

- Im Bewilligungsverfahren besteht oft ein *Ungleichgewicht der Kräfte* zwischen den Vertretern der Nutzungsinteressen und den von einer Umweltbeeinträchtigung Betroffenen.
- Die Verletzung von Umweltvorschriften führt zu einer Beeinträchtigung der Allgemeinheit, die aber beim Einzelnen oft nicht so intensiv ist, dass die *Beschwerdelegitimation* gegeben wäre.

Ausgeführt wird auch, dass die Institution des Verbandsbeschwerderechts der Entwicklung Rechnung trage, dass die öffentlichen Interessen heute fragmentiert seien, weshalb die Ermittlung der öffentlichen Interessen in einer Interessenabwägung schwierig sei<sup>56</sup>. Es wird sodann auf jene Konstellationen verwiesen, in denen das für die Bewilligung zuständige Gemeinwesen ein Interesse an der zu bewilligenden Nutzung hat und somit selber in einem Interessenkonflikt steht<sup>57</sup>. Schliesslich soll mit dem Verbandsbeschwerderecht das Fachwissen der Umweltorganisationen genutzt werden<sup>58</sup>.

Diese Zielsetzung wird nur erreicht, wenn es einer angemessenen Zahl von Umweltschutzorganisationen effektiv möglich ist, von ihrem Beschwerderecht Gebrauch zu machen. Da die Organisationen auf Grund des mit der Revision eingefügten Art. 55e USG kostenpflichtig werden, wenn sie im Beschwerdeverfahren unterliegen, und sie sich überdies zwingend schon am Einspracheverfahren beteiligen müssen, ist die Wahrnehmung des Verbandsbeschwerderechts mit erhöhten finanziellen Lasten verbunden<sup>59</sup>. Der gewachsene finanzielle Aufwand spricht für eine Auslegung von Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG, welche die Möglichkeiten der Organisationen, sich teilweise durch die Erträge aus wirtschaftlichen Tätigkeiten zu finanzieren, nicht allzu sehr einschränkt.

<sup>56</sup> NÜSSLE, S. 8; ähnlich: HÄNER, *Stellung*, S. 305.

<sup>57</sup> HÄNER, *Stellung*, S. 305, 312; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 798; zum NHG: RIVA, S. 19.

<sup>58</sup> Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Rz. 801.

<sup>59</sup> Vgl. GRIFFEL, S. 121; HÄNER, *Beteiligte*, Rz. 1030. Auf die begrenzten finanziellen Ressourcen der Umweltschutzorganisationen weist auch PESTALOZZI, S. 185, hin.

## 2. Zweck des Verbandsbeschwerderechts im Lichte der Revision von 2006

Bezüglich des Zwecks des Verbandsbeschwerderechts verweist der Bericht<sup>60</sup> der Kommission unter dem Titel «Geltendes Recht» auf die entsprechende Stelle der Botschaft USG 1979. Das neue Recht sieht das Verbandsbeschwerderecht weiterhin als Instrument, um die richtige Rechtsanwendung zu gewährleisten und angesichts des Interessenungleichgewichts eine unabhängige Überprüfung der Entscheide durch Rechtsmittelinstanzen zu gewährleisten<sup>61</sup>. Ausserdem wurde im Parlament wiederum darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Verbandsbeschwerden das besondere, spezialisierte Fachwissen und die Erfahrung der Umweltverbände genutzt werden können<sup>62</sup>. Es soll aber verhindert werden, dass die Beschwerdeverfahren für rein politische Aktionen von Verbänden ausserhalb ihres eigentlichen Tätigkeitsbereichs genutzt werden<sup>63</sup>. Somit änderte die Revision des Verbandsbeschwerderechts nichts am Zweck des Verbandsbeschwerderechts.

## 3. Zweck der Bestimmung über die Begrenzung der wirtschaftlichen Tätigkeiten

Die Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts auf Organisationen, die rein ideelle Zwecke verfolgen und deren allfällige wirtschaftlichen Tätigkeiten der Erreichung der ideellen Zwecke dienen, ist eines der Elemente zur Verhinderung von Missbräuchen. Der Zweck von Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG ist dementsprechend darin zu sehen, das besondere Recht, *öffentliche Interessen* auf dem Beschwerdeweg wahrzunehmen, auf jene Akteure zu beschränken, die sich den öffentlichen und verwandten ideellen Allgemeininteressen widmen. Es soll ausgeschlossen werden, dass mit dieser besonderen gesetzlichen Beschwerdebefugnis Partikularinteressen verfolgt werden.

<sup>60</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5360.

<sup>61</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5360, 5370.

<sup>62</sup> AB 2006 (S), S. 870; zur Nutzung des Fachwissens auch ZWEIDLER, S. 531.

<sup>63</sup> ZWEIDLER, S. 531.

## D. Systematische Auslegung

Das ideale Beschwerderecht von Umweltschutzorganisationen gegen Verfügungen über UVP-pflichtige Anlagen ist in Art. 55–55e USG geregelt<sup>64</sup>. Die (mit der USG-Revision von 2006 eingefügten) Art. 55a–55e USG enthalten insbesondere Regelungen, welche Projektverzögerungen durch Verbandsbeschwerden vermindern und vom Gesetzgeber als missbräuchlich beurteilten Praktiken entgegenwirken sollen. Die Einschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit gemäss Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG ist eine von mehreren gesetzlichen Massnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen.

Es fehlt eine Bestimmung, wonach die ideale Beschwerdelegitimation dann entfällt, wenn in einem konkreten Fall die Gefahr einer Interessenvermengung zwischen den Umweltschutzziele und der wirtschaftlichen Tätigkeit der ideellen Organisation besteht (wenn sie z.B. Beschwerde gegen eine Anlage eines Grossverteilers führt, mit dessen Konkurrenten sie wirtschaftlich zusammenarbeitet). Die Verminderung der Gefahr solcher Interessensvermengungen erfolgt somit (abgesehen von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen wie dem Rechtsmissbrauchsverbot) primär über die Beschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit gemäss Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG. Dies spricht dafür, bei der Beurteilung, ob eine wirtschaftliche Tätigkeit den ideellen Zwecken dient, zu berücksichtigen, wie stark die betreffenden wirtschaftlichen Tätigkeiten mit der Gefahr einer Interessensvermengung verbunden sind.

## E. Geltungszeitliche Auslegung

Da Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG erst mit der kürzlich erfolgten Gesetzesrevision in das Umweltschutzgesetz aufgenommen wurde, kann in Bezug auf diese Bestimmung nicht von einem seither gewandelten Normverständnis ausgegangen werden. Den seit Erlass des Umweltschutzgesetzes eingetretenen Entwicklungen hat der Gesetzgeber mit der Revision von 2006 Rechnung getragen.

<sup>64</sup> Ein ähnlich geregeltes Beschwerderecht gegen Bewilligungen über das Inverkehrbringen pathogener Organismen besteht gemäss Art. 55f USG, welcher einen eigenen Abschnitt des USG bildet.

## F. Auslegungsergebnis

### 1. Ideeller Zweck der Organisation

Aus der Voraussetzung der Verfolgung rein ideeller Ziele ergibt sich (in Übereinstimmung mit der Auslegung des Begriffes der Umweltschutzorganisationen in der bisherigen Fassung des Gesetzes), dass der *primäre statutarische Zweck* der Organisation in der ideellen Förderung des Umweltschutzes oder damit verwandter ideeller Ziele liegen und dass diese auch den *Mittelpunkt der tatsächlichen Tätigkeit* der Organisation bilden muss<sup>65</sup>. Die ausdrückliche Aufnahme der Voraussetzung der rein ideellen Zweckverfolgung stellt eine Harmonisierung mit der entsprechenden Bestimmung des NHG dar. Durch die explizite Erwähnung wird dieses Erfordernis betont. Eine Verschärfung dieser Voraussetzung war vom Gesetzgeber nur im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Tätigkeiten der Organisationen beabsichtigt. Abgesehen von der Beachtung der neuen Bestimmung über die wirtschaftlichen Tätigkeiten kann somit in Bezug auf die ideelle Zweckverfolgung auf die bisherige Lehre und Praxis verwiesen werden.

Das statutarische Ziel kann sich breit auf den Umweltschutz, auf einzelne Bereiche des Umweltschutzes oder auf verwandte Bereiche wie die Raumplanung beziehen. Neben den Umweltschutzziele dürfen zudem parallel auch weitere öffentliche Interessen bzw. ideelle Ziele verfolgt werden.

Vom Verbandsbeschwerderecht ausgeschlossen sind wie nach bisherigem Recht Organisationen mit wirtschaftlichem, namentlich auf Gewinnerzielung gerichtetem Zweck<sup>66</sup>. Wirtschaftlich ausgerichtete, gewinnstrebige Unternehmen sind auch dann nicht gemäss Art. 55 USG zur ideellen Verbandsbeschwerde legitimiert, wenn sie im Umweltbereich tätig sind<sup>67</sup>. Dementsprechend wird die Auffassung vertreten, dass beispielsweise eine Stiftung zur Förderung des Rechtsschutzes in Umweltschutzfragen oder eine Stiftung mit der Hauptaufgabe des Erwerbs und der Verwaltung von Schutzgebieten nicht beschwerdeberechtigt seien. Das Gleiche gelte für Organisationen mit Selbsthilfezweck oder für Berufsorganisationen, welche die kommerziellen Interessen ihrer Mitglieder vertreten<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Vorn III.A.1.

<sup>66</sup> BALLENEGGER, S. 214; LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 16.

<sup>67</sup> LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 16; TRÜEB, S. 181 f.

<sup>68</sup> TRÜEB, S. 181 f.

### 2. Wirtschaftliche Tätigkeit

Die wirtschaftliche Tätigkeit muss entweder selber einen Beitrag zum Umweltschutz leisten, oder der erzielte Gewinn ist für die ideelle Zweckverfolgung zu verwenden<sup>69</sup>. Ausserdem darf die wirtschaftliche Tätigkeit nicht im Gegensatz zu den Umweltschutzziele stehen. Mit Blick auf den Sinn des Beschwerderechts und der gesetzlichen Voraussetzungen der rein ideellen Zweckverfolgung darf die wirtschaftliche Tätigkeit nicht im Vordergrund der Aktivitäten der Organisation stehen.

Angesichts der schon bisher geltenden Voraussetzung der ideellen Zweckverfolgung und der daraus folgenden Unterordnung der wirtschaftlichen Tätigkeit unter die ideellen Zwecke gehen verschiedene Autoren davon aus, dass die neu ins Gesetz aufgenommene Beschränkung allfälliger wirtschaftlicher Tätigkeiten nur geringe Auswirkungen zeitigen werde<sup>70</sup>.

Obwohl die Begrenzung der wirtschaftlichen Tätigkeit ein wesentliches Anliegen des Gesetzgebers war, bezieht sich keine gesetzliche Bestimmung direkt auf den Umfang der Tätigkeit. Der Gesetzgeber hat auf eine Begrenzung durch Kennzahlen (z.B. eine prozentuale Grenze der Einnahmen aus den wirtschaftlichen Tätigkeiten an den Gesamteinnahmen der Organisation oder der für die wirtschaftliche Tätigkeit beanspruchten Stellenprozente) verzichtet und es auch nicht dem Verordnungsgeber übertragen, solche fixen Grenzen zu bestimmen. Vielmehr ist im Einzelfall eine *Abwägung der verschiedenen Tätigkeiten und deren Bedeutung für die Organisation* durchzuführen<sup>71</sup>. Wo die wirtschaftlichen Aktivitäten umfangmässig, d.h. insbesondere in Bezug auf die Stellenprozente oder in Bezug auf die Finanzierung der Organisation überwiegen, ist die schlüssige Begründung der Unterordnung dieser Tätigkeiten unter die ideellen Zwecke anhand anderer Gesichtspunkte von ausschlaggebender Bedeutung. Zu eng erscheint auch die Auffassung, wonach die einzige vom Bundesrat neu zu prüfende Voraussetzung sei, ob die Erlöse aus der wirtschaftlichen Tätigkeit für die Erreichung der ideellen Zwecke eingesetzt werden<sup>72</sup>.

Welche Bedeutung einer wirtschaftlichen Tätigkeit für eine Organisation zukommt, beurteilt sich unter anderem danach, wie hoch der

<sup>69</sup> Vgl. ZWEIDLER, S. 531 f.

<sup>70</sup> GRIFFEL, S. 121; SEITZ/ZIMMERMANN, S. 145.

<sup>71</sup> Vergleiche insbesondere Kommissionsbericht Ständerat zu Pl Hofmann, S. 5363.

<sup>72</sup> ZWEIDLER, S. 532.

Anteil der Reinerträge aus den wirtschaftlichen Tätigkeiten an den gesamten Einnahmen der Organisation ist, der für die ideellen Zwecke verwendet werden kann. In Betracht fallen ausserdem der *Umsatzanteil*, die *Beanspruchung des Personals* und insbesondere der *Leitungsorgane* der Organisation.

Auch die *interne Struktur der Organisation* kann Anhaltspunkte für die Bedeutung liefern, die der wirtschaftlichen Tätigkeit zukommt, wobei beispielsweise zu berücksichtigen ist, ob die wirtschaftlichen Tätigkeiten wesentliche Pfeiler der Aktivitäten der Organisation sind, ob einzelne Geschäftsleitungsmitglieder sich hauptsächlich mit diesen befassen oder ob sie eher peripher angesiedelt sind.

In die Abwägung ist einzubeziehen, ob die *Tätigkeit eine grosse Nähe zum ideellen Zweck der Organisation hat und selbst die Umweltschutzziele fördert* oder ob dies nur über die Gewinnverwendung erreicht wird. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass es zwischen wirtschaftlichen Tätigkeiten und Aktivitäten zur Förderung der ideellen Zwecke keine scharfe Abgrenzung gibt. Schulungen beispielsweise, die zum Zweck der Sensibilisierung auf gewisse Umweltprobleme durchgeführt werden und für die ein Unkostenbeitrag erhoben wird, sind schwierig abzugrenzen von kommerziellen Bildungsangeboten zum gleichen Thema. Somit ist auch zu beachten, aus welchen Motiven die einzelnen Tätigkeiten ausgeführt werden und inwiefern die Tätigkeiten konkret für die Förderung der Umweltschutzziele eingesetzt werden.

Im Hinblick auf das Ziel der Bestimmung, die Wahrscheinlichkeit von Fällen mit dem Risiko einer Vermengung von wirtschaftlichen Interessen mit dem ideellen Verbandsbeschwerderecht zu vermeiden, ist auch in Betracht zu ziehen, ob die wirtschaftliche Tätigkeit eine *Nähe oder eine Konkurrenzsituation zu Erstellern von UVP-pflichtigen Anlagen* schaffen könnte.

Ein weiterer Hinweis ist die Stellung der wirtschaftlichen Tätigkeit in den *Statuten*. Zu prüfen ist, ob sie in den Statuten eine klar dienende Funktion gegenüber dem ideellen Zweck hat. Damit zusammen hängt die Bedeutung der wirtschaftlichen Tätigkeiten für die *strategische Ausrichtung* der Organisation.

Es ist auch danach zu fragen, wie die Organisation insgesamt in der Öffentlichkeit *wahrgenommen* wird, ob sie beispielsweise primär als Anbieter von ökologischen Produkten oder als gemeinnützige Organisation gesehen wird.

Dementsprechend haben die Organisationen ihre ideelle und ihre wirtschaftliche Tätigkeit zu dokumentieren und auch darzulegen, inwiefern die wirtschaftlichen Aktivitäten mit dem Umweltschutz vereinbar sind oder diesen sogar direkt fördern. Ausserdem haben sie nachzuweisen, dass sie die damit erwirtschafteten Erträge für die Verfolgung der ideellen Ziele einsetzen.

### 3. *Verbundene Organisationen*

Nach Sinn und Zweck der Gesetzesbestimmung und den Überlegungen des Gesetzgebers sind auch wirtschaftliche Tätigkeiten in die Beurteilung einzubeziehen, welche in verbundenen Organisationen ausgeübt werden. Bei einer Auslagerung bleibt in jedem Fall ein Interesse der Organisation am wirtschaftlichen Erfolg der Tochtergesellschaft bestehen. Zumindest abstrakt besteht auch in diesem Fall die Gefahr, dass sich eine Organisation bei ihrem Entscheid über die Ausübung des Beschwerderechts nicht nur von ideellen Überlegungen, sondern auch nach kommerziellen Gesichtspunkten leiten lässt.

Zu berücksichtigen sind aus der gleichen Überlegung auch Situationen, in denen eine beschwerdeberechtigte Organisation ein erhebliches und unmittelbares wirtschaftliches Interesse an der Geschäftstätigkeit einer anderen Organisation hat. Ausserdem muss eine Gesamtbetrachtung auch bei anderen Verflechtungen stattfinden, etwa wenn es sich um zwei Schwesterorganisationen handelt, die beide durch die gleiche juristische Person kontrolliert werden.

Die Auslagerung einer wirtschaftlichen Tätigkeit kann unter Umständen zu einer Reduktion des Gewichts der wirtschaftlichen Tätigkeit führen, wenn dadurch das Gewicht der ausgelagerten Tätigkeit in der strategischen Ausrichtung und in den Führungsprozessen vermindert wird. Hingegen führt die Auslagerung nicht dazu, dass die betroffene Tätigkeit nicht mehr in Betracht fallen würde.

#### **IV. Verordnung über die beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO)**

##### **A. Kompetenz des Bundesrats zur Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Organisationen**

Gemäss Art. 55 Abs. 3 USG bezeichnet der Bundesrat die zur Beschwerde berechtigten Organisationen. Der heutige Art. 55 Abs. 3 USG entspricht wörtlich Art. 55 Abs. 2 USG in der Fassung vom 7. Oktober 1983. Eine gesetzgeberische Absicht, die Bedeutung dieser Bestimmung zu ändern, kann den Gesetzesmaterialien nicht entnommen werden.

Das Bundesgericht hat bereits vor Erlass der VBO entschieden, dass der bundesrätlichen Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen bloss deklaratorische Wirkung zukommt<sup>73</sup>. Somit entscheidet die in einem konkreten Beschwerdeverfahren angerufene Rechtsmittelinstanz ohne an die VBO gebunden zu sein darüber, ob eine Organisation zur ideellen Verbandsbeschwerde legitimiert ist.

Ob der Liste Verordnungscharakter zukommt, geht aus Art. 55 Abs. 3 USG nicht eindeutig hervor. Vereinzelt wurde die Ansicht vertreten, es handle sich um eine Sammelverfügung<sup>74</sup>. Der Bundesrat hat diese Liste in Form einer Verordnung erlassen, was in Rechtsprechung und Lehre Zustimmung fand<sup>75</sup> oder zumindest nicht in Frage gestellt wurde<sup>76</sup>. Die abschliessende rechtliche Qualifikation dieser Liste soll

dahin gestellt bleiben<sup>77</sup>. Im Folgenden ist davon auszugehen, dass die Form der Verordnung zutreffend ist.

Da bundesrätliche Verordnungen der Überprüfung durch die Gerichte im Einzelfall unterliegen, sind die Gerichte frei, anlässlich der Ergreifung eines Rechtsmittels durch eine Umweltschutzorganisation die Gesetzmässigkeit der Liste zu überprüfen und auch Beschwerden von in der Verordnung nicht aufgeführten Organisationen zuzulassen oder umgekehrt die Legitimation einer in der Liste aufgeführten Organisation zu verneinen<sup>78</sup>. Somit wird die Bedeutung der Aufnahme in die bundesrätliche Liste dahingehend verstanden, dass eine darin nicht aufgenommene Organisation im Verfahren belegen müsse, dass sie die Voraussetzungen von Art. 55 Abs. 1 USG (im revidierten USG Art. 55 Abs. 1 und 2) erfüllt<sup>79</sup>. Umgekehrt müssen die Organisationen, die in die Verordnung aufgenommen wurden, im Verfahren grundsätzlich nicht mehr belegen, dass ihnen die Legitimation gemäss Art. 55 USG zukommt<sup>80</sup>.

Demzufolge kommt der Liste unseres Erachtens die Rechtswirkung einer widerlegbaren Vermutung zu. Die Aufnahme in die Liste führt zu einer Verschiebung der Beweislast<sup>81</sup>. Vermutungsbasis ist die Nennung einer Organisation im Anhang zur VBO. Dieses Verzeichnis richtet sich an die rechtsanwendenden Behörden. Somit greift die Vermutung, wenn die Legitimation einer Organisation in einem konkreten Rechtsmittelverfahren zu beurteilen ist.

##### **B. Vollzugskompetenzen des Bundesrats**

Nach der Bundesverfassung ist der Bundesrat oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Er erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung

<sup>73</sup> BGE 112 Ib 583 E. 1b; BGE 115 Ib 472 E. 1d.cc S. 480; PETER M. KELLER, Beschwerderecht, S. 1128; LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 19; ROMY, S. 264; SEITZ/ZIMMERMANN, S. 147; TANQUEREL, *voies de droit*, N 89; TANQUEREL, *recours*, S. 212; HÄNER, *Beteiligte*, Rz. 1038, 1040; FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, *Evaluation*, S. 69. Für das Verbandsbeschwerderecht gemäss Art. 12 NHG: PETER M. KELLER, *Kommentar NHG*, Art. 12 N 13. Offen gelassen bei BALLENEGGER, S. 215. TRÜEB, S. 183 f., lehnt die Beurteilung der Rechtswirkungen der Liste anhand des Begriffspaares «konstitutiv – deklaratorisch» ab, kommt aber auf Grund des Verordnungscharakters und der Überprüfbarkeit der Verordnung durch die Gerichte zum gleichen Ergebnis.

<sup>74</sup> LORETAN, *Umweltverträglichkeitsprüfung*, S. 172, mit Verweis auf den begleitenden Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern zu einer Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) vom Mai 1986, S. 13.

<sup>75</sup> TRÜEB, S. 183 f. mit weiteren Hinweisen.

<sup>76</sup> Zum Beispiel BGE 118 Ib 381 E. 2b.cc S. 391; VALLENDER/MORELL, S. 422, § 17 Rz. 15.

<sup>77</sup> Zu der mit der Rechtsnatur der Liste zusammenhängenden Frage des Rechtsschutzes der Umweltschutzorganisationen gegen Beschlüsse, mit welchen sie nicht in die Liste aufgenommen oder aus dieser gestrichen werden, vgl. hinten V.B.

<sup>78</sup> LORETAN, *Kommentar USG*, Art. 55 N 19; TRÜEB, S. 184. Für das Verbandsbeschwerderecht gemäss Art. 12 NHG: PETER M. KELLER, *Kommentar NHG*, Art. 12 N 13.

<sup>79</sup> HÄNER, *Beteiligte*, Rz. 1038; ROMY, S. 264 FN 64.

<sup>80</sup> LORETAN, *Kommentar USG*, Art. 55 N 19.

<sup>81</sup> Zur Beweislastumkehr im Zivilprozessrecht auf Grund gesetzlicher Vermutungen vgl. VOGEL/SPÜHLER, *Kapitel 10 Rz.* 43 ff.

oder Gesetz dazu ermächtigt ist, und sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung<sup>82</sup>.

Die Vollzugskompetenz des Bundesrats schliesst die Befugnis ein, die dafür erforderlichen Vorschriften in der Form von Ausführungs- oder Vollzugsverordnungen zu erlassen. Vollzugsverordnungen folgen der Zielsetzung des Gesetzes und dürfen nur konkretisieren und ergänzen, was in grundsätzlicher Weise bereits als Regelung im Gesetz enthalten ist. Sie dürfen die gesetzlich begründeten Rechte und Pflichten weder aufheben noch abändern, selbst wenn solche zusätzlichen Regeln mit dem Zweck des Gesetzes vereinbar wären<sup>83</sup>. Insbesondere sollen sie eine sichere und gleichmässige Anwendung des Gesetzes gewährleisten<sup>84</sup>. Demgegenüber kann dem Bundesrat durch eine gesetzliche Delegationsbestimmung die sehr viel weiter reichende Kompetenz übertragen werden, bestimmte Fragen durch Verordnungen zu regeln. Eine solche Gesetzesdelegation muss aber im Gesetz vorgesehen sein und die weiteren dafür geltenden verfassungsrechtlichen Grundsätze einhalten<sup>85</sup>. Dies ist in Art. 55 ff. USG nicht der Fall.

Art. 39 Abs. 1 USG ermächtigt den Bundesrat nur zum Erlass von Ausführungsvorschriften. Dementsprechend darf die VBO den Rahmen der gesetzlichen Regelung nicht verlassen. Der Bundesrat ist dabei an den normativen Gehalt des Gesetzes gebunden, wie er sich aus der Auslegung insgesamt ergibt. Unzulässig wäre es, wenn der Bundesrat andere, zusätzliche Anforderungen an die beschwerdeberechtigten Organisationen aufstellen würde.

Der Bundesrat ist bei der Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Organisationen an die Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 BV gebunden. Das Gebot der Rechtsgleichheit gilt sowohl für Gesetze als auch für Verordnungen<sup>86</sup>. Der Ordnungsgeber darf eine unterschiedliche rechtliche Behandlung von Organisationen nur vornehmen, wenn dafür

sachliche und vernünftige Gründe sprechen<sup>87</sup>. Da die gesetzliche Bestimmung sehr offen formuliert ist, erscheint es als sinnvoll, wenn der Bundesrat zur besseren Gewährleistung der Rechtsgleichheit konkretisierende Bestimmungen zu den wirtschaftlichen Tätigkeiten gemäss Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG erlässt.

### **C. Beurteilung der VBO-Bestimmungen**

#### **1. Voraussetzungen der Beschwerdeberechtigung bereits im Verzeichnis aufgeführter Organisationen**

Die Verordnung enthält keine Bestimmung, welche die Voraussetzungen der Beschwerdeberechtigung für jene Organisationen näher regelt, die bereits im Verzeichnis der beschwerdeberechtigten Organisationen aufgeführt sind.

Art. 2 VBO regelt die Kontrolle, ob die im Verzeichnis bereits aufgeführten Organisationen die Voraussetzungen weiterhin erfüllen. Diese Bestimmung regelt die Zuständigkeit des Departements, dessen Einsichtsanspruch und das Vorgehen, falls es feststellt, dass die Voraussetzungen bei einer Organisation nicht mehr gegeben sind. Die Vorschrift bezieht sich nach ihrem Wortlaut auf das Fortbestehen der im Zeitpunkt der Anerkennung der Beschwerdeberechtigung erfüllten Voraussetzungen, nicht jedoch auf die Prüfung, ob das Beschwerde-recht auch gemäss den geänderten Bestimmungen gemäss der USG-Revision und der Revision der VBO gegeben ist. Zweifellos aber ist der Bundesrat verpflichtet, das Vorliegen der Voraussetzungen gemäss geändertem USG zu prüfen und gegebenenfalls den Anhang zur VBO anzupassen.

Art. 3 Abs. 4 VBO regelt die wirtschaftliche Tätigkeit der noch nicht ins Verzeichnis aufgenommenen Organisationen näher. Einen Verweis auf diese Regelung enthält Art. 2 VBO nach seinem Wortlaut und der systematischen Stellung nicht.

<sup>82</sup> Art. 174 und 182 BV (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101).

<sup>83</sup> BGE 126 II 283 S. 291; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Bd. I, Rz. 1550; BIAGGINI, Art. 182 N 4; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N. 1860; HÄFELIN/HALLER/UHLMANN, Rz. 138; TSCHANNEN, Kommentar BV, Art. 182 Rz. 12; SÄGESSER, Art. 182 Rz. 18; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 27 Rz. 27 ff. und § 46 Rz. 20.

<sup>84</sup> TSCHANNEN, Staatsrecht, § 46 Rz. 19 f.

<sup>85</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER, N. 1869 ff.

<sup>86</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER, N. 750.

<sup>87</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER, N. 756 f. Teilweise wird in der neueren Doktrin ein strengerer Massstab angewendet, vgl. OESCH, S. 401 ff., der dafür plädiert, das Prüfungsschema von Art. 36 BV anzuwenden, d.h. die rechtliche Differenzierung wäre nach der Massgabe der gesetzlichen Vorgaben, des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit zu prüfen.

Für Organisationen, die bisher in der Liste noch nicht enthalten sind und die ein Gesuch für die Aufnahme in diese Liste stellen, verlangt die VBO,

- dass die Art der Tätigkeit ihrem ideellen Zweck entspricht und
- dass diese Tätigkeit im Verhältnis zur übrigen Tätigkeit der Organisation nicht im Vordergrund steht.

Da der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass der Grossteil der bisher als beschwerdeberechtigt anerkannten Organisationen auch die Voraussetzungen gemäss den neu formulierten Gesetzesbestimmungen erfüllt<sup>88</sup>, kann die bisher bestehende Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen durchaus einen Hinweis auf die Auslegung der Gesetzesbestimmung geben. Es wäre allerdings mit dem Gleichbehandlungsprinzip nicht vereinbar, für die «alten» und die «neuen» Organisationen materiell unterschiedliche Voraussetzungen festzulegen. Zulässig erscheinen Abweichungen nur in den Verfahrensbestimmungen und in Bezug auf das Übergangsrecht. Dies bedeutet, dass entweder neuen Gesuchstellern in Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes zugestanden werden muss, dass auch sie unabhängig von den konkretisierenden Voraussetzungen gemäss Art. 3 Abs. 4 VBO beurteilt werden oder dass diese konkretisierenden Bestimmungen in ausdehnender Auslegung entgegen Wortlaut und Systematik der Verordnung auch auf die bisher beschwerdeberechtigten Organisationen angewendet werden müssen.

## 2. Voraussetzung bezüglich der Art der Tätigkeit

Art. 3 Abs. 4 VBO verlangt, dass die Art der Tätigkeiten dem ideellen Zweck dient. Wie gezeigt wurde, verlangt bereits Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG, dass die Art der Tätigkeit in die Beurteilung einbezogen wird. Sofern die wirtschaftliche Tätigkeit dem ideellen Zweck aber durch seine Erträge dient, genügt es, dass die Art der Tätigkeit dem ideellen Zweck nicht widerspricht<sup>89</sup>. Unter Beachtung der weiteren Voraussetzungen sind somit auch Tätigkeiten zulässig, die selber den Umweltschutz nicht fördern, aber Erträge generieren, die zu dessen Förderung verwendet werden, wie beispielsweise der Verkauf von Insekt-Raum in den Mitgliederzeitschriften der Organisationen.

<sup>88</sup> Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann, S. 5370.

<sup>89</sup> Vorn III.F.2.

Eine über die Widerspruchsfreiheit hinausgehende Entsprechung zwischen der Tätigkeit und dem Umweltschutzziel der Organisation ergibt sich weder aus dem Wortlaut des Gesetzes noch auf Grund der übrigen Auslegungselemente und kann somit auch durch die Verordnung nicht verlangt werden. Die in Art. 3 Abs. 4 VBO gewählte Formulierung, wonach die Art der Tätigkeit dem Zweck entspreche, ist deshalb zu eng. Allerdings wird im erläuternden Bericht die VBO-Änderung mit einem Beispiel einer wirtschaftlichen Tätigkeit illustriert, welche mit Umweltschutzzielen nicht vereinbar ist<sup>90</sup>. Dementsprechend und im Sinne einer gesetzeskonformen Auslegung ist unseres Erachtens die Anforderung der VBO an die Art der wirtschaftlichen Tätigkeit so zu verstehen, dass diese dem ideellen Zweck nicht widersprechen darf und die wirtschaftliche Tätigkeit zudem entweder direkt oder durch die Erträge die ideellen Ziele fördern muss.

## 3. Voraussetzung, dass die wirtschaftliche Tätigkeit nicht im Vordergrund steht

Art. 3 Abs. 4 VBO verlangt weiter, dass die wirtschaftliche Tätigkeit im Verhältnis zur übrigen Tätigkeit der Organisation nicht im Vordergrund steht. Wie gezeigt wurde, entspricht diese Vorschrift der Auslegung der gesetzlichen Bestimmung. Es kann somit auf die im Zusammenhang mit der Auslegung der Gesetzesbestimmung gemachten Aussagen verwiesen werden<sup>91</sup>.

## V. Verfahren und Rechtsschutz

### A. Verfahrensrechtliche Stellung der Organisationen bei Anpassungen der Liste

Verfügungen müssen gemäss Art. 29 BV und Art. 35 VwVG<sup>92</sup> begründet werden, und den Parteien ist das rechtliche Gehör zu gewähren. Bei Allgemeinverfügungen gilt dies immerhin für jene Personen, die besonders betroffen sind<sup>93</sup>. Wie bereits erwähnt<sup>94</sup> ist davon auszugehen, dass die Liste im Anhang zur VBO Verordnungscharakter hat.

<sup>90</sup> Erläuternder Bericht zur VBO-Änderung, S. 3.

<sup>91</sup> Vorn III.F.2.

<sup>92</sup> Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, VwVG, SR 172.021.

<sup>93</sup> MÜLLER/SCHEFER, S. 852.

<sup>94</sup> Vorn IV.A.



Immerhin aber legt die VBO fest, ob einzelnen individuell bestimmten Organisationen vermutungsweise die Beschwerdeberechtigung zukommt. Diese Auflistung ist für die betreffenden Organisationen unter Umständen von erheblicher Bedeutung. Damit weist die Verordnung eine Parallele zu einer Allgemeinverfügung auf. Auch wenn bei Verwaltungsänderungen prinzipiell kein grundrechtlicher Anspruch auf ein faires Verfahren besteht, ist unter den genannten Umständen zu verlangen, dass die betreffenden Organisationen sinngemäss nach den Grundätzen über das rechtliche Gehör angehört werden und dass die Entscheide über die Aufnahme neuer Organisationen in die Liste sowie über die Streichung einzelner Organisationen aus der Liste begründet werden.

Die Anhörung empfiehlt sich auch, weil nur so eine genügende Abklärung des Sachverhalts möglich ist. Andernfalls wäre zu befürchten, dass die durch die Aufnahme in die Liste geschaffene Vermutung wenig Überzeugungskraft hätte und in konkreten Beschwerdeverfahren leicht widerlegt werden könnte. Die Begründung von Entscheiden über den Verbleib oder die Aufnahme einer Organisation in der Liste ist auch deshalb angezeigt, weil nur so Transparenz hergestellt, eine rechtsgleiche Anwendung der Kriterien sichtbar und die Rechtssicherheit erhöht wird. Weiter ist die Begründung auch deshalb wesentlich, damit sichergestellt ist, dass diese Gründe für die Rechtsmittelinstanz, die in einem konkreten Beschwerdeverfahren über die Legitimation einer Organisation entscheiden muss, zugänglich sind. Die Nachvollziehbarkeit für die Rechtsmittelinstanz ist deshalb von Bedeutung, weil diese angesichts der nur deklaratorischen Bedeutung der Liste im Einzelfall über die Legitimation von Organisationen entscheiden muss, wenn geltend gemacht wird, eine Organisation sei zu unrecht in der Liste aufgeführt oder zu unrecht nicht aufgeführt.

## **B. Rechtsschutz**

Beschwerde kann gemäss Art. 44 VwVG und Art. 31 VGG<sup>95</sup> gegen Verfügungen erhoben werden. Verfügungen sind an den Einzelnen gerichtete (individuelle) Hoheitsakte, welche ein konkretes verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis verbindlich regeln<sup>96</sup>. Gemäss Art. 5 Abs. 1

<sup>95</sup> Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht, Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32.

<sup>96</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 854; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 28 Rz. 1; vgl. Art. 5 VwVG.

Bst. c VwVG gelten auch die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten oder das Nichteintreten auf solche Begehren als Verfügung.

Als anfechtbare Entscheide im Sinne von Art. 82 Bst. a BGG<sup>97</sup> gelten hoheitliche Akte, «welche die Rechtsstellung des Einzelnen in irgendeiner Weise berühren, indem sie ihn verbindlich und erzwingbar zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichten oder sonstwie seine Rechtsbeziehung zum Staat verbindlich festlegen»<sup>98</sup>. Allerdings ist die Anfechtbarkeit von Entscheiden des Bundesrats nach der gesetzlichen Regelung – abgesehen von einigen hier nicht in Betracht kommenden Bereichen – weder beim Bundesverwaltungsgericht noch beim Bundesgericht vorgesehen<sup>99</sup>.

Verordnungen des Bundesrats als generell-abstrakte Rechtsnormen sind nicht direkt bei einem Gericht anfechtbar, weil das Bundesrecht die prinzipiale (abstrakte) Normenkontrolle von Bundeserlassen nicht kennt<sup>100</sup>. Dies gilt auch für ihre Änderungen. Doch kann eine Organisation, die aus der Liste gestrichen wird, weiterhin von ihrem Verbandsbeschwerderecht Gebrauch machen und im konkreten Beschwerdeverfahren gegen eine Verfügung über eine UVP-pflichtige Anlage geltend machen, sie erfülle die gesetzlichen Voraussetzungen des Verbandsbeschwerderechts.

Allerdings kann nicht immer ausschliesslich auf die formelle Erscheinung des staatlichen Aktes abgestellt werden. Wenn dieser nicht eindeutig entweder den individuell-konkreten Anordnungen oder den generell-abstrakten Anordnungen zugeordnet werden kann, ist die Intensität der Betroffenheit für die Anfechtbarkeit entscheidend<sup>101</sup>. Bei der Beurteilung der Anfechtbarkeit staatlicher Akte hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung nebst den genannten formellen Aspekten auch das Rechtsschutzbedürfnis berücksichtigt und eine Anfechtungsmöglichkeit selbst beim Fehlen einer förmlichen Verfügung namentlich dann bejaht, wenn eine Beeinträchtigung von Grundrechten vorlag und ein besonderes Rechtsschutzbedürfnis bestand<sup>102</sup>.

<sup>97</sup> Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110.

<sup>98</sup> WALDMANN, BSK BGG, Art. 82 N. 6.

<sup>99</sup> Art. 33 VGG; Art. 83 BGG.

<sup>100</sup> Art. 31 VGG; Art. 82 BGG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Ziff. 2.14.

<sup>101</sup> KELLER, Garantien, RN 31.

<sup>102</sup> WALDMANN, BSK BGG, Art. 82 N. 6 ff.

Die Liste der zur Beschwerde berechtigten Organisationen gemäss Art. 55 Abs. 3 USG wurde in die Form einer Verordnungsbestimmung<sup>103</sup> gekleidet. Die Streichung einer Organisation aus dem Verzeichnis der beschwerdeberechtigten Organisationen im Anhang zur VBO stellt demzufolge *formell* eine Verordnungsänderung dar. In gewissen Fällen ist jedoch dem *Rechtsschutzbedürfnis* des von einer Verordnungsänderung Betroffenen dadurch Rechnung zu tragen, dass das zuständige Departement darüber eine Verfügung erlässt, die dann anfechtbar ist.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat dies unter der Voraussetzung anerkannt, dass sich die Verordnungsänderung für die betroffene Person wie ein individuell-konkreter Verwaltungsakt und damit wie eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG auswirkt, sie dadurch unmittelbar und speziell in Grundrechtspositionen berührt ist und keine andere Rechtsschutzmöglichkeit besteht<sup>104</sup>. Diese Voraussetzungen sind bezüglich der Streichung einer Umweltschutzorganisation aus dem Anhang zur VBO indessen nicht erfüllt. Da diesem Verzeichnis nur deklaratorische Wirkung zukommt und die Beschwerdelegitimation somit in einem konkreten Beschwerdeverfahren durch die angerufene Rechtsmittelinstanz überprüft werden kann, bedeutet die Streichung aus dem Verzeichnis keine verbindliche Regelung der Rechte und Pflichten der betroffenen Organisation. Ausserdem besteht eine anderweitige indirekte Rechtsschutzmöglichkeit. Dazu kommt, dass einer Umweltschutzorganisation in Bezug auf das ideelle Verbandsbeschwerderecht unseres Erachtens kein Grundrechtsschutz zukommt, da sie analog den Trägern öffentlicher Aufgaben zu behandeln sind. Juristische Personen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, sind nicht Grundrechtsträger, soweit sie als Hoheitsträger handeln<sup>105</sup>. Auch wenn das Verbandsbeschwerderecht gemäss Art. 55 ff. USG keine öffentliche Aufgabe im eigentlichen Sinn ist, so stellt es doch eine ausschliesslich im öffentlichen Interesse erteilte Befugnis dar<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> Vgl. vorn IV.A.

<sup>104</sup> BGE 133 II 450 E. 2.1 bezüglich der Abweisung des Gesuchs um Streichung aus dem Anhang 2 der Verordnung vom 2. Oktober 2000 über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaida» oder den Taliban, SR 946.203; WURZBURGER, Kommentar BGG, Art. 82 N. 41.

<sup>105</sup> BGE 112 Ia 356 E. 5a S. 363 f.; WEBER-DÜRLER, RN 31.

<sup>106</sup> Vgl. LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 3. Das Bundesgericht spricht in BGE 118 Ib 206 E. 8c von einem den Umweltschutzorganisationen «erteilten Auftrag zur Wahrung der Umweltschutzinteressen». Zum NHG: ROHRER, Kommentar NHG, Rz. 3 f., 10 f.

Wird aber den gemäss Art. 55 USG beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen keine Anfechtungsmöglichkeit gewährt, so besteht eine erhebliche *Rechtsschutzlücke*. Die Auflistung im Anhang zur VBO ist angesichts der darauf gründenden Vermutung der Beschwerdeberechtigung für die betreffende Organisation von grosser praktischer Bedeutung. Diese ist von der Aufnahme in die Liste oder der Streichung deshalb individuell stark betroffen. Ein fehlender Rechtsschutz gegen die Streichung aus der Liste hat zudem zur Folge, dass die Frage der Legitimation erst in einem konkreten Beschwerdeverfahren gegen ein Bauprojekt gerichtlich geklärt werden kann. Dies kann dazu führen, dass ein Projekt während des Rechtsstreits über die Legitimation der Umweltschutzorganisation über lange Zeit blockiert wird. Aus diesen Gründen ist unseres Erachtens die Schliessung dieser Rechtsschutzlücke durch die Gerichtspraxis angezeigt. Demzufolge ist dem für den Vollzug zuständigen Departement zu empfehlen, seinen Entscheid über die Nichtaufnahme einer Organisation bzw. über die Streichung einer bisher im Verzeichnis geführten Organisation in eine formelle Verfügung zu kleiden. Das Bundesverwaltungsgericht und allenfalls das Bundesgericht werden dann darüber zu urteilen haben, ob im Sinne dieser Argumente eine Rechtsschutzmöglichkeit gegeben ist.

## VI. Zusammenfassung

Die rein ideelle Zweckverfolgung und der dienende Charakter der wirtschaftlichen Tätigkeit ist anhand von vier Gesichtspunkten zu beurteilen:

- Die Organisation darf *keinen* – auch keinen nebensächlichen – *wirtschaftlichen Zweck* verfolgen und somit weder die Selbsthilfe bezwecken noch Erträge aus einer allfälligen wirtschaftlichen Tätigkeit an die Mitglieder ausschütten.
- Die Art der wirtschaftlichen Tätigkeit darf *nicht im Widerspruch stehen zu den Umweltschutzziele*n, welche die Organisation verfolgt.
- Die wirtschaftliche Tätigkeit muss den ideellen Zweck entweder direkt durch ihre Art oder durch die Verwendung der damit erwirtschafteten Gewinne *fördern*.
- Die wirtschaftliche Tätigkeit darf die gesamten Aktivitäten der Organisation *nicht dominieren*.

Ob die wirtschaftliche Tätigkeit nicht im Vordergrund steht, muss anhand einer Abwägung der Bedeutung der verschiedenen Aktivitäten der Organisation in einer Gesamtbetrachtung überprüft werden. Schematische Grenzen bestehen nicht und dürfen unseres Erachtens auch nicht in einem abschliessenden Sinn im Verordnungsrecht festgelegt werden.

Gestützt auf seine Vollzugskompetenz und den Auftrag zum Erlass von Ausführungsvorschriften ist der Bundesrat ermächtigt, Art. 55 Abs. 1 Bst. b USG zu konkretisieren. Diese Konkretisierungen dürfen den Rahmen der im Gesetz festgelegten Voraussetzungen nicht verlassen und insbesondere keine zusätzlichen bzw. weitergehenden Voraussetzungen der Beschwerdeberechtigung einführen. Weder Art. 55 USG noch eine andere Bestimmung des Umweltschutzgesetzes enthalten die Ermächtigung für den Bundesrat, im Sinne gesetzestretender Verordnungen zusätzliche Voraussetzungen für das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen festzulegen.

Dem vom Bundesrat verabschiedeten Verzeichnis der beschwerdeberechtigten Organisationen im Anhang zur VBO kommt die Funktion einer widerlegbaren gesetzlichen Vermutung der Beschwerdeberechtigung zu. Da die Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen vom Bundesrat in Verordnungsform erlassen wurde, kann eine Organisation, die daraus gestrichen wird, dagegen direkt kein Rechtsmittel erheben. Hingegen kann sie weiterhin von ihrem Verbandsbeschwerderecht Gebrauch machen und dabei geltend machen, sie erfülle die gesetzlichen Voraussetzungen des Verbandsbeschwerderechts gemäss Art. 55 USG. Das Gericht hat die Beschwerdeberechtigung im Einzelfall unabhängig von dieser Liste zu beurteilen. Dabei kann es auch die Ausführungsbestimmungen der VBO auf ihre Gesetzmässigkeit überprüfen.

Angesichts der mit der Nennung in der Liste verbundenen (widerlegbaren) Vermutung der Beschwerdelegitimation, der individuellen Betroffenheit der gestrichenen Organisation und der erheblichen und unerwünschten praktischen Auswirkung der Verschiebung des Rechtsschutzes in die Rechtsmittelverfahren über konkrete Bauprojekte stellt die fehlende Anfechtbarkeit der Streichung aus der Liste eine empfindliche Rechtsschutzlücke dar. Deshalb wird empfohlen, Entscheide über die Streichung von Organisation aus der Liste in eine formelle Verfügung zu kleiden.

## Literaturverzeichnis

- AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse*, 2 Bde., 2. Aufl., Bern 2006.
- BALLENEGGER JACQUES, *Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement*, URP 1992 209.
- BIAGGINI GIOVANNI, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – Kommentar*, Zürich 2007.
- DUDEN, *Deutsches Universalwörterbuch*, Hrsg. Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion, 6. Aufl., Mannheim 2007.
- FLÜCKIGER ALEXANDRE/MORAND CHARLES-ALBERT/TANQUEREL THIERRY, *Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement*, Cahier de l'environnement n 314, Bern 2000.
- GADOLA ATTILIO R., *Beteiligung ideeller Verbände am Verfahren vor den unteren kantonalen Instanzen – Pflicht oder blosser Obliegenheit?*, ZBI 1992 97.
- GRIFFEL ALAIN, *Das Verbandsbeschwerderecht im Brennpunkt zwischen Nutz- und Schutzinteressen*, URP 2006 95.
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7. Aufl., Zürich 2008.
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006.
- HÄNER ISABELLE, *Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*, Habil., Zürich 2000 (zit. HÄNER, *Beteiligte*).
- HÄNER ISABELLE, *Die Stellung von Verbänden in der Gerichtsverfassung – unter besonderer Berücksichtigung der Ausübung des Verbandsbeschwerderechts*, in: SCHINDLER BENJAMIN/SUTTER PATRICK (HRSG.), *Akteure der Gerichtsbarkeit*, Zürich/St. Gallen 2007, S. 297 (zit. HÄNER, *Stellung*).
- KELLER HELEN, *Garantien fairer Verfahren und des rechtlichen Gehörs*, in: MERTEN DETLEF/PAPIER HANS-JÜRGEN (HRSG.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. VII/2, *Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein*, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, § 225 (zit. KELLER, *Garantien*).

- KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Verbandsbeschwerde im Kreuzfeuer der Kritik – Analyse aktueller Reformvorschläge unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum, in: SCHMID JÖRG/SEILER HANSJÖRG (HRSG.), Recht des ländlichen Raums – Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern für Paul Richli zum 60. Geburtstag, Zürich 2006, S. 282.
- KELLER PETER M., Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen, AJP 1995 1125 (zit. PETER M. KELLER, Beschwerderecht).
- KELLER PETER M., Art. 12, in: KELLER PETER M./ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE (HRSG.), Kommentar NHG, Zürich 1997 (zit. PETER M. KELLER, Kommentar NHG, Art. 12).
- KÖLZ ALFRED, Die Vertretung des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsrechtspflege, ZBI 1985 49.
- LORETAN THEO, Art. 55, in: VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT/KELLER HELEN (HRSG.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich 2004 (zit. LORETAN, Kommentar USG, Art. 55).
- LORETAN THEO, Umweltverträglichkeitsprüfung, Diss., Zürich 1986.
- MARANTELLI-SONANINI VERA/HUBER SAID, Kommentar zu Art. 6 und 48, in: WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERG PHILIPP (HRSG.), Praxiskommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009.
- MOSER ANDRÉ/BEUSCH MICHAEL/KNEUBÜHLER LORENZ, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis, Band X, Basel 2008.
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008.
- NÜSSLE TAMARA, Demokratie in der Nutzungsplanung und Grenzen für informale Absprachen, Diss. Freiburg, Zürich 2005.
- OESCH MATTHIAS, Differenzierung und Typisierung – Zur Dogmatik der Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung, Habil., Bern 2008.
- PESTALOZZI MARTIN, Aktuelle Probleme des Verhandels aus Sicht der Umweltverbände, URP 2005 182.
- RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN, HRSG. WALTER HALLER, Umweltrecht – Ein Lehrbuch, Zürich 2004.
- RIVA ENRICO, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Diss., Bern 1980.
- ROHRER JOSEF, Die Bedeutung des Beschwerderechts für den Natur- und Heimatschutz, in: KELLER PETER M./ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE (HRSG.), Kommentar NHG, Zürich 1997, S. 66.
- ROMY ISABELLE, Les recours de droit administratif des particuliers et des organisations en matière de protection de l'environnement, URP 2001 248.
- SÄGESSER THOMAS, Art. 182, Rz. 15–23, in: EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (HRSG.), Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2. Aufl., 2 Bde., Zürich/Basel/Genf/St. Gallen 2008.
- SEITZ ANDREAS/ZIMMERMANN WILLI, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997–2007, URP 2008 103.
- TANQUEREL THIERRY, Les voies de droit des organisations écologistes en Suisse et aux Etats-Unis, Basel/Frankfurt a.M. 1996 (zit. TANQUEREL, voies de droit).
- TANQUEREL THIERRY, Les voies de recours en matière administrative: des grands principes à la pratique concrète, LEGES 2007 203 (zit. TANQUEREL, recours).
- TRÜEB HANS RUDOLF, Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm, Diss., Zürich 1990.
- TSCHANNEN PIERRE, Art. 182, Rz. 4–14, in: EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (HRSG.), Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2. Aufl., 2 Bde., Zürich/Basel/Genf/St. Gallen 2008 (zit. TSCHANNEN, Kommentar BV).
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Bern 2007 (zit. TSCHANNEN, Staatsrecht).
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009.
- VALLENDER KLAUS A./HETTICH PETER/LEHNE JENS, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung – Grundzüge des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, 4. Aufl., Bern 2006.

- VALLENDER KLAUS A./MORELL RETO, Umweltrecht, Bern 1997.
- VOGEL OSCAR/SPÜHLER KARL, Grundriss des Zivilprozessrechts, 8. Aufl., Bern 2006.
- WALDMANN BERNHARD, Art. 82, in: NIGGLI MARCEL/UEBERSAX PETER/WIPRÄCHTIGER HANS (HRSG.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, Basel 2008 (zit. WALDMANN, BSK BGG).
- WEBER-DÜRLER BEATRICE, Träger der Grundrechte, in: MERTEN DETLEF/PAPIER HANS-JÜRGEN (HRSG.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, § 205.
- WULLSCHLEGER STEPHAN, Das Beschwerderecht der ideellen Verbände und das Erfordernis der formellen Beschwerde, ZBI 1993 359.
- ZWEIDLER REINHARD, Vereinfachung der UVP – Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts, URP 2007 520.
- Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» vom 8. Juni 2007, BBl 2007 4347 (zit. Botschaft Volksinitiative Verbandsbeschwerderecht).
- Erläuternder Bericht des Bundesamts für Umwelt (BAFU) zur Änderung der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen vom 20. Dezember 2007 gemäss Publikation auf <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1535/Bericht.pdf> bzw. <http://www.admin.ch> > Aktuell > Vernehmlassungen > abgeschlossene Verfahren > 2007 > UVEK (zit. Erläuternder Bericht zur VBO-Änderung).

### **Weitere Quellen (Auswahl)**

- Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 III 749 (zit. Botschaft USG 1979).
- Von Ständerat Hans Hofmann am 19. Juni 2002 eingereichte Parlamentarische Initiative «Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes», gemäss Publikation in Curia Vista Geschäftsdatenbank auf [http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/resultate.aspx?collection=CV&gesch\\_nr=02.436&sort=GN&way=desc](http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/resultate.aspx?collection=CV&gesch_nr=02.436&sort=GN&way=desc) bzw. <http://www.parlament.ch> > curiavista > Suche > Geschäft Nr. 02.436 (zit. PI Hofmann).
- Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates zur Parlamentarischen Initiative «Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes» vom 27. Juni 2005, BBl 2005 5351 (zit. Kommissionsbericht Ständerat zur PI Hofmann).