

# Verbandsbeschwerde als Mittel zu einem rechtskonformeren Vollzug

**Biodiversität und Gerechtigkeit: Vielfalt fördern, Ungleichheit  
überwinden**

Tagung des Forums Biodiversität Schweiz in Bern am 7. Februar 2025  
von **Dr. Michael Bütler, Rechtsanwalt** in Zürich

# Zum Inhalt des Referats

- I. Einleitung
- II. Rechtliche Grundlagen
- III. Voraussetzungen der Beschwerdeberechtigung
- IV. Zum Anfechtungsobjekt und weiteren Voraussetzungen
- V. Ausgewählte Verfahrensregelungen
- VI. Zwei Fallbeispiele aus der Praxis
- VII. Fazit und Ausblick



Flachmoor von nationaler Bedeutung am Lauenensee  
(BE) am 19.05.2024

# I. Einleitung

- Mit der **Verbandsbeschwerde** können die Umweltschutzorganisationen nicht nur **Rechtsmittel ergreifen**, sondern sich bereits im **erstinstanzlichen Verfahren** (oft als Einsprache- oder Einwendungsverfahren bezeichnet) beteiligen und **zu Baugesuchen** an die Bewilligungs- bzw. Plangenehmigungsbehörden **Anträge stellen**. → Beschwerderecht im weiten Sinne.
- **In der Praxis** ist die Verbandsbeschwerde **von grosser Bedeutung**, um den Vollzug des Umweltrechts zu stärken. Da das **Umweltrecht oft nur unzureichend umgesetzt** wird, sind Verbände mit ihren Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln etwa dreimal so oft erfolgreich wie Privatpersonen. Etwa die **Hälfte der Beschwerden** von Umweltverbänden wird ganz oder teilweise **gutgeheissen**. Im Jahre 2022 wurden die Beschwerden in 30 % der Fälle zurückgezogen (mit Vereinbarung) oder gegenstandslos (z.B. infolge Rückzugs des Gesuchs) bzw. in 22 % der Fälle abgewiesen.

## II. Rechtliche Grundlagen und Funktionen der ideellen Verbandsbeschwerde

- Die **Beschwerdebefugnis** der Umweltverbände **stützt sich auf**
- die **Aarhus-Konvention und auf Bundesrecht:**
  - Art. 12 ff. **Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)**, seit 1967,
  - Art. 55 ff. **Umweltschutzgesetz (USG)**, seit 1985,
  - Art. 28 Gentechnikgesetz (GTG), seit 2004,
  - Art. 46 Waldgesetz (WaG), seit 1993.
- **Funktionen:** Das Verbandsbeschwerderecht
  - dient der korrekten Anwendung des Natur- und Umweltrechts,
  - verringert allfällige Wissensdefizite von Behörden,
  - ermöglicht die nachträgliche Korrektur von fehlerhaften Entscheiden,
  - hat eine präventive Wirkung auf Entscheidbehörden und Baugesuchstellende.

# III. Voraussetzungen der Beschwerdeberechtigung

- **Verfolgung ideeller Zwecke** (Naturschutz, Heimatschutz, Denkmalpflege bzw. Umweltschutz):
  - der ideelle Zweck muss **statutarisch festgelegt** sein,
  - allfällige **wirtschaftliche Tätigkeiten** müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen,
  - die berechtigten Verbände müssen sich gemäss ihren Statuten **hauptsächlich** den genannten **ideellen Zielen widmen.**
- **Gesamtschweizerische Tätigkeit** (gemäss Statuten + effektiven Aktivitäten);
- Mindestens **zehnjähriges Bestehen**;
- **Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Organisationen** nach USG/GTG und nach NHG auf Verordnungsstufe im Anhang der VBO.

## IV. Zum Anfechtungsobjekt und weiteren Voraussetzungen

- **Angefochten** werden können **Verfügungen der kommunalen, kantonalen und der Bundesbehörden**, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergehen bzw. Anlagen betreffen, die (nach USG) der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen.
- **Verfügung (verbindliche verwaltungsrechtliche Anordnung im Einzelfall)**: z.B. die Erteilung oder Verweigerung von Baubewilligungen oder Plangenehmigungen.
- **Erfüllung einer Bundesaufgabe**: Wenn hinreichend detaillierte, unmittelbar anwendbare bundesrechtliche Bestimmungen umzusetzen sind + Bezug zum Natur- und Heimatschutz gegeben ist, z.B. Spezialbewilligungen nach NHG, GSchG, WaG, JSG, BGF oder Ausnahmegenehmigung für Bauten ausserhalb der Bauzone nach RPG. Bundesaufgaben ergeben sich auch aus den Infrastrukturgesetzen des Bundes (z.B. Nationalstrassen, Eisen- und Seilbahnen, Militär). Geht es z.B. um den Erhalt eines schützenswerten Lebensraums, ist es ratsam, Unterlagen zur Biotopqualität der betroffenen Fläche einzureichen.

## IV. Zum Anfechtungsobjekt und weiteren Voraussetzungen

- Beschränkung des **Beschwerderechts nach USG** auf **UVP-pflichtige Anlagen**
- Art. 10a USG: Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, prüft sie möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit. Der **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** unterstellt sind Anlagen, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann.
- Die **UVP-pflichtigen Tatbestände bzw. Anlagentypen** sind auf Verordnungsstufe im Anhang zur UVPV mit den massgeblichen Schwellenwerten aufgelistet, z.B. 3 MW bei Speicherwasserkraft- und Laufkraftwerken oder Seilbahnen mit Bundeskonzession oder Golfplätze mit neun oder mehr Löchern.
- Art. 10b USG: Die Gesuchstellerin muss der zuständigen Behörde einen **Umweltverträglichkeitsbericht (UVB)** als Grundlage für die Umweltverträglichkeitsprüfung und den Entscheid einreichen.

## V. Ausgewählte Verfahrensregelungen

- **Anforderungen an die Eröffnung der Verfügungen und Gesuche**
  - Die zuständige Behörde muss ihren Entscheid den beschwerdeberechtigten Organisationen durch **schriftliche Mitteilung oder Publikation im Bundesblatt bzw. im kantonalen Amtsblatt** eröffnen; dasselbe gilt für die Publikation von Gesuchen im Einsprache- bzw. Einwendungsverfahren. Die Veröffentlichung auf Gemeindeebene genügt nicht.
  - Die **Publikation muss vollständig sein und alle umweltrelevanten Aspekte behandeln** (Angaben zum Projekt, wesentliche Bewilligungen, betroffene Nutzungszone, allfällige UVP-Pflicht).

# V. Ausgewählte Verfahrensregelungen

- **Frühzeitiger Verfahrenseintritt als Voraussetzung der Beschwerdelegitimation:**
  - Rechtzeitiges Erheben einer Einsprache, wenn ein Einspracheverfahren durchgeführt wird oder einer Beschwerde gegen eine erstinstanzliche Verfügung;
  - Dies gilt auch in Verfahren zu Sondernutzungs- und Nutzungsplänen.
- Bei Missachtung droht ein **Nichteintreten** oder die **Nichtberücksichtigung verspäteter Rügen**.
- Wird ein vorher umweltrechtskonformes Projekt im Laufe des Verfahrens zum Nachteil umweltrechtlicher Anliegen abgeändert, ist ein **nachträglicher Einstieg** ins Verfahren möglich.
- Bei **inkorrekt oder fehlender Publikation**: rasche Reaktion ab Kenntnis innert virtueller Frist nötig.

## V. Ausgewählte Verfahrensregelungen

- **Vereinbarungen zwischen Gesuchstellenden und Organisationen:** Sie gelten als gemeinsame Anträge an die Behörde, welche die Vereinbarung prüft und in ihrem Entscheid berücksichtigt.
- **Vorzeitiger Baubeginn:** Bewilligung möglich, wenn dadurch der Verfahrensausgang nicht negativ beeinflusst wird.
- **Verfahrenskosten, Parteientschädigungen und Gutachtenskosten** (nach Bundesrecht oder kantonalem Recht): bei vollständigem **Obsiegen** keine Verfahrenskosten, Anspruch auf Parteientschädigung; bei vollständigem **Unterliegen** Tragung der Verfahrenskosten und Ausrichtung einer Parteientschädigung an Gegenpartei.

# VI. Fallbeispiele aus der Praxis: Trinkwasserfassung Wasenalp (VS) gefährdet Quellflur

- Wasenalp liegt auf 2000 m.ü.M. in der Walliser Gemeinde Ried-Brig nördlich des Simplonpasses;
- Seit 1970er-Jahren touristische Entwicklung, Bau von Zweitwohnungen, kleines Skigebiet in Rothwald;
- Heute alpwirtschaftliche und touristische Nutzung;
- Trinkwasserversorgung aus 1960er-Jahren;
- Ungenügender Speicher ( $8 \text{ m}^3$ ), schlechter Zustand Leitungsnetz, Unterbrüche und Engpässe in der Trinkwasserversorgung und fehlende Löschreserve.



Wasenalp mit Blick auf Wasenhorn (3246 m) am  
21.08.2016

- Es gibt zwei Quellen: Süd (Neufassung 1980/81) und Nord (Fassung 1960er-Jahre): dank dem Überlauf aus den Fassungen von ca. 600 l/min in Spitzenmonaten konnte sich unterhalb der Quelle Nord ein Feuchtgebiet erhalten.
- Das Bauprojekt Sanierung Wasserversorgung Wasenalp entsprach einem Bedürfnis der Alphütten- und Chalet-eigentümer und wurde 2015 öffentlich aufgelegt.
- Der technische Bericht geht nicht auf den vorhandenen Quell-Lebensraum ein.
- Pro Natura reichte gegen das Baugesuch im Jahre 2016 Einsprache ein, die der Walliser Staatsrat ablehnte.



Quellwasser oberhalb Wasenalp am 21.08.2016

- Pro Natura liess ein Kurzgutachten zu den Quell-Lebensräumen ausarbeiten und reichte beim Kantonsgericht im August 2016 Beschwerde ein. Pro Natura machte geltend, das Projekt würde eine schützenswerte kalkarme Quellflur (*cardaminum montion*) und unterhalb befindliche kleine Flachmoorbereiche zerstören. Sie beantragte Aufhebung des Entscheids, den Verzicht auf die Erneuerung der Fassung der Quelle Nord und vollständige Quell-, Vegetations- und Lebensraumerhebungen.
- Im April 2017 hiess das Kantonsgericht die Beschwerde gut und wies die Angelegenheit zur erneuten Beurteilung an den Staatsrat zurück.
- Das Gericht setzte sich mit den rechtlichen Grundlagen zum Biotopschutz auseinander (Art. 18 NHG, Art. 14 und Art. 20 NHV).
- Erw. 6: Keine Klärung durch den Staatsrat erfolgt, ob im betroffenen Gebiet schützenswerte Lebensräume bestehen; unklar, um welche Art von Feuchtgebieten es geht. Keine spezifischen Erhebungen zur Fauna.
- Flachmoore gelten als gefährdeter Lebensraumtyp.

- Kalkarme Quellfluren als vom Aussterben bedrohter Lebensraumtyp (hohe nationale Priorität und klarer Massnahmenbedarf).
- Die vorgeschriebene Interessenabwägung zwischen Sicherung der Trinkwasserversorgung und Biotopschutz fehlte; Verletzung von Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG + Art. 14 Abs. 6 NHV.
- Die auf der Wasenalp zur Verfügung stehende Trinkwassermenge war mangels aktueller oder fehlender Messungen der Schüttmengen beider Quellen unbekannt.
- Bedarf für die Neufassung der Quelle Nord war ungeklärt.
- Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und Rückweisung zur Sachverhaltsergänzung und Durchführung der Interessenabwägung.
- Parteientschädigung von Fr. 5'000 an Pro Natura.
- Urteil rechtskräftig; Quelle Nord wurde bis heute nicht neu gefasst.

## VI. Fallbeispiele aus der Praxis: Bauprojekt bedroht Trockenwiese von kommunaler Bedeutung (SH)

- Die Bauherrschaft plante auf bisher unbebautem Land in der Bauzone von Sommerhalde (Stadt Schaffhausen) die Errichtung von vier Mehrfamilienhäusern (MFH), im unteren Bereich drei Gebäude samt Autoeinstellhalle und oberhalb der X-Strasse im steilen Hang ein Gebäude mit Autoeinstellhalle.
- Bis in die 1990er-Jahre gab es im Gebiet grössere zusammenhängende Trockenwiesen. Direkt westlich der Bauparzelle liegt eine inventarisierte Trockenwiese von kommunaler Bedeutung.



Luftbild aus Swisstopo (Stand 2024)

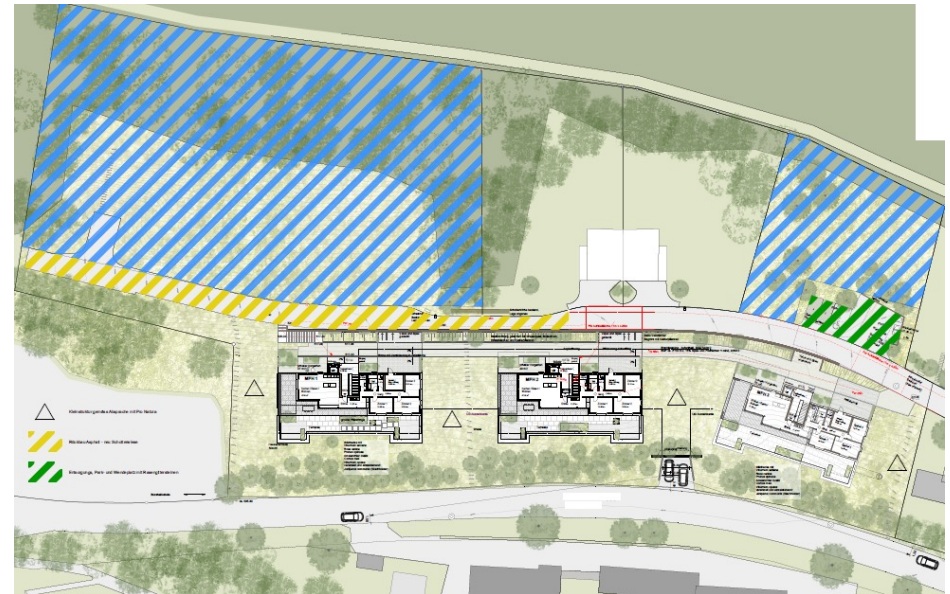
- Auf der Bauparzelle befand sich vor allem im oberen Bereich eine ökologisch wertvolle Magerwiese, ein mitteleuropäischer Halbtrockenrasen (Mesobromion).
- Floristische Aufnahme durch Pro Natura mit Artenliste. Zum faunistischen Vorkommen fehlte eine aktuelle fachliche Erhebung.
- Es gab klare Hinweise darauf, dass seltene und geschützte Tierarten vorkommen, so z.B. gefährdete Schneckenarten und der Libellen-Schmetterlingshaft.



Obere Trockenwiese am 10.04.2022 mit Aussteckung

- Im November 2021 erhob Pro Natura zum aufgelegten Baugesuch eine Einwendung. Sie beantragte die Verweigerung der Baubewilligung, Sachverhaltsergänzungen, d.h. Einholung eines Gutachtens zu den Naturwerten + Ausscheidung einer Schutzzone.
- Der Stadtrat bewilligte das ganze Bauprojekt unter Auflagen.
- Gegen diesen Entscheid erhob Pro Natura Rekurs an den Regierungsrat SH. Sie verlangte nun hauptsächlich den Verzicht auf das obere Mehrfamilienhaus mit Einstellhalle und die fachgerechte Pflege der verbleibenden Trockenwiesen.
- Die zuständige kantonale Fachbehörde für Planung und Naturschutz unterstützte die Anliegen von Pro Natura.
- Die Bauherrschaft bestritt die Anträge von Pro Natura vollumfänglich, bot dann aber etwas überraschend die Aufnahme von Vergleichsgesprächen an. Nach rund einmonatiger Verhandlung einigten sich die Parteien auf die folgende Vereinbarungs-Lösung:

- Verzicht auf das obere, vierte MFH samt Autoeinstellhalle,
- Entsiegelung eines bestehenden Strassenstücks und des Entsorgungsplatzes + Verzicht auf einen Teil der geplanten Parkplätze,
- ökologische Umgebungsgestaltung bei den MFH 1-3,
- minimale Lichtimmissionen gemäss Beleuchtungskonzept,
- Rekursrückzug durch Pro Natura nach Genehmigung der Vereinbarung.



Auszug aus angepasstem Situationsplan

Später erklärte sich die Bauherrschaft gar bereit, die oberen beiden Wiesen an Pro Natura zu verkaufen.

## VII. Fazit und Ausblick

- Bauprojekte ausserhalb der Bauzone sind meistens mit **erheblichen Konflikten zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen** verbunden. Die wirtschaftlichen Anliegen sind in den oft nötigen **Interessenabwägungen** meistens gut vertreten (politischer Druck, Interessenverbandlungen etc.).
- Das Verbandsbeschwerderecht leistet **einen wichtigen Beitrag zu einem wirksameren Vollzug des Umweltrechts** und damit zum Schutz der Biodiversität. Es gilt: **Wo kein Kläger, da kein Richter.**
- Die Umweltorganisationen sind als **«Anwälte der Natur»** mit ihren Beschwerden in gut der Hälfte der Fälle ganz oder teilweise erfolgreich (**Verbesserung oder bei klaren Verstössen Verhinderung von Projekten**).
- Das Verbandsbeschwerderecht steht seit Jahrzehnten **unter starkem politischen Beschuss**:
  - Es wurde vor kurzem im Bereich der Bauzonen geschmälert (Zweitwohnungsthematik und Gewässerraum).
  - Energierecht: Ausschluss des Beschwerderechts zu Speicherwasserkraftwerken geplant.
  - Es gab kürzlich sogar noch viel weitergehende politische Vorstösse.
- Ohne das Verbandsbeschwerderecht würden zahlreiche Projekte, vor allem abseits des Siedlungsgebiets, nicht mehr **unabhängig auf ihre Rechtmässigkeit überprüft** werden können. Tragen wir Sorge zu diesem **bedeutsamen rechtsstaatlichen Instrument**.

**Danke für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Kontakt: [michael.buetler@bergrecht.ch](mailto:michael.buetler@bergrecht.ch)**

Fotos und Bildrechte: Michael Bütler