



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT
Centre d'étude, de technique
et d'évaluation législatives

Prof. Thierry TANQUEREL
Prof. Alexandre FLÜCKIGER
Karin BYLAND (Ass.)
Arun BOLKENSTEYN (Ass.)

Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen

Aktualisierte Statistik (2008) über die Verwaltungsgerichtsbeschwerden und die Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 55 USG / Art. 12 NHG / Art. 14 FWG)

1. Einleitung

Um die im Jahr 2000 publizierten¹ und im Februar 2005 erstmals aktualisierten² Daten über die von den Umweltschutzorganisationen beim Bundesgericht eingereichten Beschwerden auf den neuesten Stand zu bringen, wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) eine neue statistische Erhebung durchgeführt.

Hierzu wurde in einem ersten Schritt anhand der Internet-Datenbank des Bundesgerichts eine Liste aller zwischen 2004 und 2007 veröffentlichten Entscheide im Zusammenhang mit dem Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen (Verwaltungsgerichtsbeschwerden sowie für 2007 Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) erstellt. Wie bereits in der ursprünglichen Studie und in der früheren Aktualisierung wurden staatsrechtliche Beschwerden³ nicht berücksichtigt. Auf der Grundlage der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes

¹ Schriftenreihe Umwelt Nr. 314, S. 88 (vgl. die Kurzfassung unter <http://www.bafu.admin.ch/php/modules/shop/files/pdf/phpiog7BF.pdf>).

² Vgl. <http://www.bafu.admin.ch/recht/02368/02374/index.html?lang=de>.

³ Zur Erinnerung: Die *staatsrechtliche Beschwerde* wurde 2007 abgeschafft (nicht zu verwechseln mit der *Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten*, die 2007 eingeführt wurde).

beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO)⁴ sowie der Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Fachorganisationen für Fuss- und Wanderwege⁵ wurden diese Entscheide zunächst nach dem Namen jeder beschwerdeberechtigten Organisation in Deutsch, Französisch und Italienisch durchsucht (theoretisch entspricht dies etwas mehr als 90 möglichen Suchkriterien, tatsächlich aber sind es weniger, da die Namen einiger Organisationen in allen drei Sprachen sehr ähnlich lauten). Zur Kontrolle wurde eine zweite Suche nach massgebender Rechtsgrundlage (Art. 55 USG⁶, Art. 12 NHG⁷ und Art. 14 FWG⁸) durchgeführt.

2. Kontrolldaten

In einem zweiten Schritt wurde das Bundesgericht gebeten, eine erschöpfende Liste aller Entscheide zum Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen für den Zeitraum 2004 bis 2007 verfügbar zu machen. Tatsächlich werden erst seit 2007 ausnahmslos alle Entscheide veröffentlicht. Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass kein Entscheid aus den Jahren 2004 bis 2006 unberücksichtigt blieb, weil er nicht via Internet publiziert worden war. Schliesslich wurden – ebenfalls nur zu Überprüfungszwecken – die so erhobenen Daten mit den Angaben der Umweltschutzorganisationen selbst verglichen⁹. Diese Gegenüberstellung förderte einige Divergenzen zutage, die jedoch lediglich durch Unterschiede in Bezug auf die Abgrenzung des Datenkorpus¹⁰ begründet waren und somit die Gültigkeit der erhobenen Daten nicht in Frage stellten.

⁴ SR 814.076.

⁵ SR 704.5. Mit Ausnahme der Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger (ARF) sind alle in dieser Verordnung genannten Organisationen auch in der VBO aufgeführt (in der französischen Fassung ist der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) unter seiner früheren Bezeichnung «Association Suisse des Transports (AST)» aufgelistet). Die ARF hat zwischen 2004 und 2007 weder eine Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht, noch trat sie in dieser Zeit als Beschwerdegegnerin auf.

⁶ Bundesgesetz über den Umweltschutz (SR 814.01).

⁷ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451).

⁸ Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (SR 704).

⁹ Die Statistiken über das Verbandsbeschwerderecht (2004–2007) sind auf folgender Website verfügbar: www.verbandsbeschwerde.ch / www.droit-de-recours.ch. Die Website wird von einem Trägerverein betrieben, dem 22 Organisationen angehören, die die Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik: Mehr Wachstum für die Schweiz!» bekämpfen (Stand 2008).

¹⁰ Staatsrechtliche Beschwerden sowie zurückgezogene Beschwerden wurden aus der Untersuchung ausgeklammert. Ausserdem wurden die Beschwerden nach verfahrensrechtlicher Stellung der jeweiligen Organisation (Beschwerdeführerin bzw. Beschwerdegegnerin) getrennt untersucht und gemeinsame Beschwerden jeweils nur einmal gezählt. Ausserdem deckt die vorliegende Studie – im Unterschied zur Internet-Seite www.beschwerderecht.ch – sämtliche beschwerdeberechtigten Organisationen ab.

3. Klassifizierung

In einem dritten Schritt wurde jeder Entscheid anhand der verfahrensrechtlichen Stellung der jeweiligen Organisation (Beschwerdeführerin bzw. Beschwerdegegnerin) und des Ausgangs des Verfahrens klassifiziert. Dabei wurden nur diejenigen Beschwerden berücksichtigt, in denen ein formelles Urteil des Bundesgerichtes erging (gutgeheissene, in einem Nebenpunkt gutgeheissene und abgewiesene Beschwerden sowie Nichteintreten). Zurückgezogene und gegenstandslos gewordene Beschwerden wurden ausgeklammert. Teilweise und selbst nur in einem Nebenpunkt gutgeheissene Beschwerden wurden den gutgeheissenen Beschwerden zugeordnet. Analog dazu galten formell abgewiesene Beschwerden selbst dann als abgewiesen, wenn das Bundesgericht in seinen Erwägungen der Beschwerdeführerin in einem Hauptpunkt recht gegeben hat. Ist eine Umweltschutzorganisation als Beschwerdegegnerin am Verfahren beteiligt, so wird auch ein nur teilweiser Erfolg des Beschwerdeführers als Niederlage für die Organisation gewertet. Umgekehrt gilt selbst ein teilweiser Erfolg einer beschwerdeführenden Umweltschutzorganisation als Erfolg für die Organisation.

4. Ergebnisse

- A. Entsprechend der verfahrensrechtlichen Stellung der Organisationen lassen sich die Suchergebnisse in zwei Kategorien einteilen:
1. Sämtliche vom Bundesgericht behandelten Fälle, an denen eine Umweltschutzorganisation als Beschwerdeführerin oder als Beschwerdegegnerin beteiligt war (im zweiten Fall besteht die Wahrscheinlichkeit, dass die betreffende Organisation in einem früheren Stadium des Verfahrens als Beschwerdeführerin aufgetreten ist). Diese Kategorie gibt am besten Aufschluss über den Arbeitsumfang, der durch die Ausübung des Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen beim Bundesgericht anfällt.
 2. Sämtliche vom Bundesgericht behandelten Fälle, in denen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde oder die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (2007) von einer Umweltschutzorganisation beim Bundesgericht eingereicht wurde. Diese Kategorie gibt am besten Aufschluss über die Entschlossenheit der Organisationen, ein Verfahren bis zur letzten Instanz weiterzuziehen, ermöglicht aber auch einen Vergleich zwischen der Erfolgsquote der Umweltschutzorganisationen und der allgemeinen Gutheissungsquote für Verwaltungsgerichtsbeschwerden.
- B. Mittlerweile liegen statistische Angaben für **12 aufeinanderfolgende Jahre** vor (1996–2007). Dieser Zeitraum reicht aus, um ein verlässliches Gesamtbild über die Ausübung des Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen zu vermitteln.

Unter diesem Gesichtspunkt lassen sich in Bezug auf die Beschwerden von Umweltschutzverbänden vor dem Bundesgericht (Verwaltungsgerichtsbeschwerden und Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unter Beteiligung von Umweltschutzorganisationen im Sinne von Art. 55 USG, 12 NHG und 14 FWG) **zwischen 1996 und 2007** zwei Merkmale erkennen, die mit einiger Konstanz über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg feststellbar sind:

1. Eine **in absoluten Zahlen äusserst geringe Häufigkeit**: Zwischen 1996 und 2007 wurden im jährlichen Durchschnitt 10,1 Fälle vor dem Bundesgericht beurteilt, darunter 6,8 von den Organisationen selbst eingereichte Beschwerden.
2. Eine **vergleichsweise sehr hohe Gutheissungsquote**, nämlich 61,2 Prozent für alle Fälle im Zusammenhang mit dem Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen, die zwischen 1996 und 2007 vom Bundesgericht beurteilt worden sind, beziehungsweise 53,7 Prozent bei den von den Organisationen selbst eingereichten Beschwerden¹¹.

Beim Vergleich der Gutheissungsquote für Beschwerden, die von Umweltschutzorganisationen eingereicht wurden, mit derjenigen für Verwaltungsgerichtsbeschwerden in allen Bereichen (Kennzahl für den relativen Erfolg der Umweltschutzorganisationen), konnte das Jahr 2007 nicht berücksichtigt werden. Aufgrund der Einführung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und der Abschaffung der staatsrechtlichen Beschwerde, aber auch der Tatsache, dass in den Geschäftsberichten des Bundesgerichts die Angaben über den Verfahrensausgang seit 2007 auch die Verfahren im Sozialversicherungsbereich umfassen¹², lässt sich eine gesamthafte Erfolgsquote für das Jahr 2007, die in allen Punkten mit denjenigen der Vorjahre vergleichbar ist, nicht ganz einfach ermitteln. So gingen die Umweltschutzorganisationen zwischen 1996 und 2006 in 55,3 Prozent aller von ihnen eingereichten Beschwerden als Gewinnerinnen hervor, während die Erfolgsquote für Verwaltungsgerichtsbeschwerden in allen Bereichen im selben Zeitraum 17,4 Prozent betrug. Die **Gutheissungsquote für Verwaltungsgerichtsbeschwerden, die von den Umweltschutzorganisationen selbst eingereicht wurden**, liegt damit für den Zeitraum 1996 bis 2006 **gut dreimal höher** als die allgemeine Gutheissungsquote (3,18-mal höher).

3. Eine **noch höhere Gutheissungsquote**, wenn die Umweltschutzorganisationen als **Beschwerdegegnerinnen** beteiligt waren (76,9 % zwischen 1996 und 2007): Dies bedeutet, dass Beschwerdeführer, die keine Umweltschutzorganisationen sind, drei von vier Verfahren verlieren, wenn sie Umweltschutzorganisationen angreifen.
- C. Beim Vergleich der Jahre 2004 bis 2007 mit dem Zeitraum der vorigen Aktualisierung (1996–2003) drängen sich drei wesentliche Feststellungen auf:
1. **Ein geringfügiger Rückgang** der Zahl der von Umweltschutzorganisationen eingereichten Beschwerden (von 7,5 auf 5,5 im jährlichen Durchschnitt);
 2. ein **geringfügiger Rückgang** der **allgemeinen Gutheissungsquote** (von 63 auf 56,8 %). Betrachtet man indessen nur die Fälle, in denen die Organisationen als **Beschwerdeführerinnen** auftraten, ist dieser **Rückgang sehr deutlich** (von 58 auf 40,9 %¹³). Dabei ist allerdings auf zwei Punkte hinzuweisen:

¹¹ 55,3 Prozent zwischen 1996 und 2006.

¹² Vgl. Geschäftsbericht 2007 des Bundesgerichts, S. 23.

¹³ 43,8 Prozent zwischen 2004 und 2006.

- a. Erstens kann angesichts der sehr geringen absoluten Anzahl Beschwerden bereits eine Veränderung von nur einem oder zwei Fällen eine erhebliche prozentuale Veränderung der jährlichen Gutheissungsquote bewirken.
 - b. Zweitens ist im selben Zeitraum die allgemeine Gutheissungsquote für Verwaltungsgerichtsbeschwerden ebenfalls stark zurückgegangen, wenn auch in leicht geringerem Ausmass (von 18,6 % zwischen 1996 und 2003 auf 14,5 % zwischen 2004 und 2006). Somit liegt die **Kennzahl für den relativen Erfolg der Umweltschutzorganisationen** – das heisst die Erfolgsquote dieser Organisationen im Vergleich zur Gutheissungsquote aller Verwaltungsgerichtsbeschwerden – nach wie vor auf einem hohen Wert von 3,02, selbst wenn bei der Berechnung nur die Jahre 2004 bis 2006 berücksichtigt werden¹⁴.
3. ein **geringfügiger Anstieg** der **Gutheissungsquote** in Fällen, an denen Umweltschutzorganisationen als **Beschwerdegegnerrinnen** beteiligt sind (von 75 auf 80 %).
- D. Die **Schlussfolgerungen der im Jahr 2000 veröffentlichten und 2005 aktualisierten Studie** über das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen vor dem Bundesgericht werden durch diese jüngste ergänzende Untersuchung **bestätigt**. Die Erfolgsquote der Umweltschutzorganisationen von 55,3 Prozent für den gesamten Zeitraum 1996 bis 2006 beziehungsweise von 53,7 Prozent für den Zeitraum 1996 bis 2007 liegt in derselben Grössenordnung wie diejenige von 58 Prozent für die Jahre 1996 bis 2003. Noch stabiler ist die Kennzahl für den relativen Erfolg der Umweltschutzorganisationen: Diese betrug für die Jahre 1996 bis 2003 3,12 und liegt für die Gesamtheit des Zeitraums 1996 bis 2006 bei 3,18¹⁵. Die Zahl der von den Umweltschutzorganisationen beim Bundesgericht eingereichten Beschwerden ist nach wie vor äusserst gering und dürfte in Zukunft sogar noch leicht sinken.

¹⁴ Auch hier musste das Jahr 2007 aus den unter A genannten Gründen ausgeklammert werden.

¹⁵ Bei der Ermittlung des relativen Erfolgs der Umweltschutzorganisationen konnte das Jahr 2007 aus den unter A erwähnten Gründen nicht berücksichtigt werden.

5. Tabellarische Übersicht

Tabelle 1 – Häufigkeit und Erfolg von Verwaltungsgerichtsbeschwerden (VGB) und Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (BörA) (2007) vor dem Bundesgericht gemäss Artikel 55 USG, 12 NHG und 14 FWG (Quelle: BGer / Erhebung BGer)

Jahr	Umweltschutzorganisation als Beschwerdeführerin			Umweltschutzorganisation als Beschwerdegegnerin			Anzahl Verfahren			Gutheissungsquote		
	Gutgeheissen / teilweise gutgeheissen	Abgewiesen / Nicht-eintreten	Gesamt	Niederlage der Organisation	Erfolg der Organisation	Gesamt	Erfolg der Organisation	Niederlage der Organisation	Gesamt	Als Beschwerdeführerin	Als Beschwerdegegnerin	Gesamt
1996	8	4	12	0	3	3	11	4	15	67 %	100 %	73 %
1997	3	6	9	0	1	1	4	6	10	33 %	100 %	40 %
1998	6	5	11	0	5	5	11	5	16	55 %	100 %	69 %
1999	0	4	4	0	1	1	1	4	5	0 %	100 %	20 %
2000	11	2	13	1	2	3	13	3	16	85 %	67 %	81 %
2001	1	1	2	2	1	3	2	3	5	50 %	33 %	40 %
2002	4	1	5	2	3	5	7	3	10	80 %	60 %	70 %
2003	2	2	4	1	2	3	4	3	7	50 %	67 %	57 %
1996–2003	35	25	60	6	18	24	53	31	84	58 %	75 %	63 %
2004	2	4	6	3	5	8	7	7	14	33,3 %	62,5 %	50 %
2005	3	1	4	0	3	3	6	1	7	75,0 %	100 %	86 %
2006	2	4	6	0	2	2	4	4	8	33,3 %	100 %	50 %
2007	2	4	6	0	2	2	4	4	8	33,3 %	100 %	50 %
VGB (2007)	1	3	4	0	2	2	3	3	6	25,0 %	100 %	50 %
BörA (2007)	1	1	2	0	0	0	1	1	2	50,0 %		50 %
2004–2006	7	9	16	3	10	13	17	12	29	43,8 %	76,9 %	58,6 %
2004–2007	9	13	22	3	12	15	21	16	37	40,9 %	80,0 %	56,8 %
1996–2006	42	34	76	9	28	37	70	43	113	55,3 %	75,7 %	61,9 %
1996–2007	44	38	82	9	30	39	74	47	121	53,7 %	76,9 %	61,2 %

Tabelle 2 – Häufigkeit und Erfolg von Beschwerden vor dem Bundesgericht: Verwaltungsgerichtsbeschwerden (VGB) im Allgemeinen
 (Quelle: Geschäftsberichte des BGer)

Jahr	VGB (gesamt)	VGB (gutgeheissene + abgewiesene + Nichteintreten)	Gutgeheissene VGB	Gutheissungsquote für VGB (gutgeheissene + abge- wiesene + Nichteintreten)
1996	1218	1063	201	18,9 %
1997	1079	930	168	18,1 %
1998	1085	982	179	18,2 %
1999	1195	1085	203	18,7 %
2000	1133	1024	255	24,9 %
2001	1057	964	157	16,3 %
2002	992	913	159	17,4 %
2003	1009	948	147	15,5 %
1996–2003	8768	7909	1469	18,6 %
2004	1206	1128	158	14 %
2005	1133	1082	146	13,5 %
2006	1209	1139	181	15,9 %
2004–2006	3548	3349	485	14,5 %
1996–2006	12316	11258	1954	17,36 %