

# Erfordernis der besonderen Betroffenheit als Element der Beschwerdebefugnis im Umweltrecht

## Dissertationszusammenfassung

MERET REHMANN\*

SCHLAGWÖRTER

Beschwerdeberechtigung – Umweltrecht – Verwaltungsprozessrecht – Öffentliche Güter – Rechtsdurchsetzung

### I. Besondere Betroffenheit und Problematik im Umweltrecht

Eine Person ist gemäss geltendem Verwaltungsverfahrenrecht zur Verwaltungs(gerichts)beschwerde nur befugt, wenn sie «besonders berührt» ist und ein «schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung» hat.<sup>1</sup> Diese Voraussetzungen werden von der Rechtsprechung dahingehend interpretiert, dass eine Person «mehr als die Allgemeinheit», also «besonders», vom angefochtenen Rechtsakt betroffen sein muss.<sup>2</sup> Im Umweltrecht trifft dieses von der Lehre grundsätzlich bisher wenig hinterfragte<sup>3</sup> Erfordernis auf spezifische Problem-

stellungen: Die Frage nach einer intakten Umwelt als Lebensgrundlage aller Menschen der heutigen und zukünftigen Generationen betrifft oftmals eine unbestimmte Anzahl von Personen, oder schlicht «die Allgemeinheit». Eine «besondere» Betroffenheit einzelner Personen kann somit schwierig auszumachen sein.<sup>4</sup> Ein aktuelles Beispiel sind Beschwerden im Zusammenhang mit dem Klimaschutz. Die Frage, wer vom Klimawandel auf irgendeine Weise «mehr» als die Allgemeinheit betroffen und somit befugt ist, die Nichteinhaltung von Klimaschutzbestimmungen durch die Behörden anzufechten, ist nicht einfach zu beantworten.<sup>5</sup> Ähnliches gilt bei der Beeinträchtigung von anderen öffentlichen Gütern im Umweltbereich (z.B. Biodiversität, Luftreinhaltung, Wasserqualität).<sup>6</sup> Gleichzeitig besteht in diversen Bereichen des Umweltrechts, gerade hinsichtlich der Genannten, ein notorisches Vollzugsdefizit.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund stellt sich die grundlegende Frage, warum diese «besondere» Betroffenheit überhaupt Voraussetzung des Beschwerderechts ist, und ob im Umweltrecht allenfalls Gründe dafür sprechen könnten, die Frage des Beschwerderechts anders anzugehen.

\* MERET REHMANN, Dr. iur., Advokatin, Partnerin bei basleradvokat:innen, Lehrbeauftragte für Umweltrecht Universität Bern.

Dieser Beitrag ist lizenziert unter Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND. DOI dieses Artikels: 10.3256/978-3-03929-059-8\_08.

<sup>1</sup> Vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG; Art. 89 Abs. 1 Bst. b und c BGG.

<sup>2</sup> Vgl. statt vieler BGE 142 II 451, E. 3.4.1; BGE 139 II 279, E. 2.2; BGE 138 II 162, E. 2.1.2.

<sup>3</sup> Genannt sei immerhin die Kritik von CHRISTOPH ERRASS, Zur Notwendigkeit der Einführung einer Popularbeschwerde, AJP 2010, 1351 ff.; RENÉ RHINOW, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wandel, in: Georg Müller et al. (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Basel 1982, 657 ff., 669; im Umweltbereich FRANCESCA MAGISTRO, Le droit à un environnement sain revisité, Étude de droit suisse, international et comparé, Diss. Zürich 2017, Zürich 2017, 273; HANS-RUDOLF TRÜEB, Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm, Diss. Zürich 1990, Zürich 1990, 177. Kritisch zum Erfordernis der besonderen Betroffenheit ausserdem ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, 508; DANIELA THURNHERR, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, Zürich 2013, N 369; ALFRED KÖLZ/JÜRG BOSSHART/MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999; § 21 N 37; MARTIN PHILIPP WYSS, Öffentliche

Interessen – Interessen der Öffentlichkeit?, Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht, Bern 2001, 536 f.

<sup>4</sup> MERET REHMANN, Erfordernis der besonderen Betroffenheit als Element der Beschwerdebefugnis im Umweltrecht, Diss. Zürich 2023, Zürich/St. Gallen 2024, N 6.

<sup>5</sup> Das Bundesverwaltungsgericht verneinte das Vorliegen einer besonderen Betroffenheit in diesem Zusammenhang, BVGE A-2992/2017, E. 7.4.3 (Klimaklage der Klimaseniorinnen).

<sup>6</sup> REHMANN (Fn. 4), N 142 ff.

<sup>7</sup> Vgl. REHMANN (Fn. 4), N 5, m.w.H.

## II. Erarbeitung von rechtspolitischen Optionen

Das übergelagerte Ziel der Arbeit ist, eine rechtspolitische Diskussion um das Beschwerderecht Einzelner im Umweltrecht anzustossen und die kritischen Fragen aufzuzeigen, ohne jedoch den politischen Entscheid, ob und wie das Beschwerderecht im Umweltrecht reformiert werden soll, vorwegzunehmen.<sup>8</sup> Neben der Klärung, inwiefern hinsichtlich des Erfordernisses der besonderen Betroffenheit im Umweltrecht ein Reformbedürfnis besteht, geht die Arbeit drei wesentlichen Fragen nach: Erstens, warum existiert dieses Erfordernis als Voraussetzung des Beschwerderechts im schweizerischen Verfahrensrecht überhaupt? Nur so kann evaluiert werden, ob es auch im Umweltrecht weiterbestehen soll oder ob allfällige Hindernisse im Rechtsschutz Einzelner hingenommen werden müssen. Zweitens, welche alternativen Möglichkeiten bestehen, das Beschwerderecht Einzelner zu regeln, und können solche anderen Regeln die Anliegen, welche das Beschwerderecht in der Schweiz erfüllen soll, ebenfalls erfüllen? Drittens, welche Vorgaben stellt das Völkerrecht (hier fokussiert auf die EMRK<sup>9</sup> und Aarhus Konvention<sup>10</sup>) an das nationale Beschwerderecht? Basierend auf diesen Erkenntnissen sollen rechtspolitische Optionen, d.h. Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers und der Gerichte, aufgezeigt werden.

## III. Gründe des heutigen Erfordernisses der besonderen Betroffenheit

### A. Funktionen

Um die Frage zu klären, warum überhaupt als Element des Beschwerderechts eine besondere Betroffenheit gefordert wird, werden die Funktionen dieser Regel unter-

sucht: Welche gesellschaftlichen Probleme sollen dadurch gelöst oder vermieden werden?<sup>11</sup> Schnell wird klar, dass mit der Beschränkung des Beschwerderechts auf «besonders» betroffene Personen die sog. Popularbeschwerde ausgeschlossen werden soll.<sup>12</sup> Doch warum eigentlich? Die Arbeit zeigt auf, dass der Ausschluss der Popularbeschwerde gemäss der Rechtsprechung und Literatur verschiedene Funktionen erfüllen soll:

1. Bei Entscheiden, die öffentliche Interessen (also: die Allgemeinheit) betreffen, soll den Verwaltungsbehörden die abschliessende Entscheidungszuständigkeit zugewiesen werden.<sup>13</sup>
2. Entlang der Grenze der individuell herausgehobenen Betroffenheit soll zudem auch die Grenze der Zuständigkeit der Justiz gegenüber der Politik gezogen werden.<sup>14</sup>
3. Die Verwaltungsbehörden und die Gerichte sollen vor einer Überzahl an Beschwerden geschützt werden.<sup>15</sup>
4. Für den Verfügungsadressaten soll Rechtssicherheit geschaffen werden, indem eingegrenzt wird, wer einen für ihn positiven Entscheid anfechten kann.<sup>16</sup>
5. Querulatorische und schikanöse Beschwerden sollen abgewehrt werden.<sup>17</sup>
6. Beschwerdeführende, die sich in fremde Angelegenheiten «einmischen», sollen ausgeschlossen werden.<sup>18</sup>

### B. Historische Untersuchung

Ergänzt wird diese funktionale Perspektive auf das Erfordernis der besonderen Betroffenheit durch eine historische. Eine Aufarbeitung der historischen Entwicklung der (bundesrechtlichen) Regeln des Beschwerderechts ab 1874 zeigt, wie die schweizerischen Regelungen des Beschwerderechts stark durch die aus dem Deutschland des 19. Jahrhunderts stammende Theorie des «subjektiven öffentlichen Rechts» geprägt wurde.<sup>19</sup> Nach dieser Theorie soll ein Einzelner zur Geltendmachung einer Verletzung einer öffentlich-rechtlichen Norm vor Verwaltungsgericht nur befugt sein, wenn die gerügte Norm ihm persönlich

<sup>8</sup> Vgl. in diesem Sinn auch OTA WEINBERGER, Rechtspolitische Institutionenanalyse, in: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Opladen 1988, 250; RALF MICHAELS, The Functional Method of Comparative Law, in: Mathias Reimann/Reinhard Zimmermann (Hrsg.), The Oxford Handbook of Comparative Law, Oxford 2008, 340 ff., 375.

<sup>9</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, abgeschlossen in Rom am 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101).

<sup>10</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, abgeschlossen in Aarhus am 25. Juni 1998 (Aarhus Konvention, SR 0.814.07).

<sup>11</sup> Aufbauend auf den Funktionsbegriff von KONRAD ZWEIFERT/HEIN KÖTZ, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl., Tübingen 1996, 11; grundlegend MICHAELS (Fn. 8), 364 ff.

<sup>12</sup> Vgl. statt vieler BGE 146 I 145, E. 4.1; BGE 142 II 451, E. 3.4.1; BGE 141 II 233, E. 4.2.1.

<sup>13</sup> REHMANN (Fn. 4), N 60 ff.

<sup>14</sup> REHMANN (Fn. 4), N 71 ff.

<sup>15</sup> REHMANN (Fn. 4), N 76 ff.

<sup>16</sup> REHMANN (Fn. 4), N 84 f.

<sup>17</sup> REHMANN (Fn. 4), N 86.

<sup>18</sup> REHMANN (Fn. 4), N 87 ff.

<sup>19</sup> REHMANN (Fn. 4), N 162 ff.

ein «subjektives Recht» verleiht.<sup>20</sup> Für die Durchsetzung des restlichen, «objektiven», Rechts sollen hingegen allein die Verwaltungsbehörden zuständig sein.<sup>21</sup> Die in der Arbeit vorgenommene Analyse der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der bis heute erfolgten Gesetzesreformen bringt ans Licht, dass auch das heute geltende Erfordernis der besonderen Betroffenheit auf durch die Theorie des subjektiven öffentlichen Rechts geformte Vorstellungen des Rechtsschutzes aufbaut.<sup>22</sup>

#### IV. Analyse alternativer Regelungsmöglichkeiten: Rechtsvergleich

Mittels eines Rechtsvergleichs wird die Perspektive für alternative Regelungsmöglichkeiten geöffnet. Dabei wird untersucht, ob die in der Schweiz erkennbaren Funktionen des Erfordernisses der besonderen Betroffenheit (siehe oben III. A.) auch in einem System mit einem anderen Modell des Beschwerderechts erkennbar sind und ob sie allenfalls auf andere Weise erfüllt werden.<sup>23</sup> Als Vergleichsland dient vorliegend Kanada. Kanada hatte bis in die 1970er-Jahre ähnliche Regelungen des Beschwerderechts wie die Schweiz.<sup>24</sup> Danach entwickelte jedoch der kanadische Supreme Court Regeln, wonach Einzelne auch ohne besondere Betroffenheit, zur Wahrung von öffentlichen Interessen, beschwerdebefugt sein können (sog. *public interest standing*).<sup>25</sup> Eine Analyse der kanadischen Rechtsprechung und Lehre offenbart, dass sämtliche in der Schweiz identifizierten, dem Erfordernis der besonderen Betroffenheit zugeschriebenen, Funktionen auch in Ka-

nada als solche erkennbar sind.<sup>26</sup> Beinahe alle Funktionen sollen aber auch nach der Einführung des *public interest standing* in der Rechtsordnung erfüllt werden.<sup>27</sup> Dazu dienen die Voraussetzungen des *public interest standing*, wie insbesondere das Erfordernis der Justiziabilität der Angelegenheit, sowie das Erfordernis, dass Beschwerdeführende ein «aufrichtiges» Interesse haben, oder andere Massnahmen des Verfahrensrechts, wie zum Beispiel die Sistierung oder Zusammenführung von Prozessen und die Verteilung der Gerichtskosten.<sup>28</sup> Aufgegeben wurde nur die Idee, dass die Verwaltungsbehörden für Angelegenheiten, die öffentliche Interessen betreffen, abschliessend zuständig sein sollen.<sup>29</sup>

#### V. Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht

In der Arbeit werden zudem Vorgaben von EMRK und Aarhus-Konvention an das nationale Beschwerderecht eruiert. Die Rechtsprechung des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) offenbart, dass Konflikte mit dem Erfordernis der besonderen Betroffenheit mit den Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention bestehen können. Diese Bestimmung verlangt nämlich, dass die Anfechtung – dies auch von Einzelpersonen, nicht nur von Umweltverbänden<sup>30</sup> – bei Umweltschädigungen im Regelfall und nicht nur ausnahmsweise möglich ist.<sup>31</sup> Ist in einem Umweltrechtsbereich die Anfechtung aufgrund von mangelnder besonderer Betroffenheit (wie z.B. beim Klimaschutz) grundsätzlich ausgeschlossen, verletzt dies Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention.<sup>32</sup>

Die EMRK gewährt Schutz bei Umweltschädigungen im Rahmen von Art. 2 und 8 EMRK. Aus Art. 13 EMRK ergibt sich die Pflicht der Mitgliedstaaten, bei Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 2 oder 8 EMRK eine Beschwerdemöglichkeit vorzusehen. Auch der Anspruch auf Zugang zu einem Gericht nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK kann in Umweltangelegenheiten einschlägig sein. Eine Untersuchung der Rechtsprechung des EGMR zeigt, dass dieser weniger von der Frage geleitet ist, ob nun der Beschwerdeführer mehr als die Allgemeinheit von der

<sup>20</sup> Vgl. REHMANN (Fn. 4), N 172 ff.

<sup>21</sup> GEORG JELLINEK, System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg i.B. 1892, 65; OTTMAR BÜHLER, Die subjektiven öffentlichen Rechte, Berlin/Stuttgart/Leipzig 1914, 224; FRITZ FLEINER, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928, 172.

<sup>22</sup> Es ist somit eine Pfadabhängigkeit auszumachen, REHMANN (Fn. 4), N 272 ff., unter Rückgriff auf die Theorie aus dem historischen Institutionalismus, vgl. MARGARET LEVI, A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis, in: Alan S. Zuckerman/Mark Irving Lichbach (Hrsg.), Comparative politics, Cambridge 2009, 19 ff., 28; PAUL PIERSON, Increasing Returns, Path Dependancy and the Study of Politics, American Political Science Review 2000, 251 ff., 252.

<sup>23</sup> Sog. «funktionale Äquivalente», REHMANN (Fn. 4), N 14; basierend auf MICHAELS (Fn. 8), 370.

<sup>24</sup> Vgl. REHMANN (Fn. 4), N 321 ff.

<sup>25</sup> Vgl. erstmals *Thorson v. Attorney General of Canada*, Entscheidung des Supreme Court of Canada vom 22. Januar 1974; Ausdehnung auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, Entscheidung des Supreme Court of Canada vom 18. Dezember 1986.

<sup>26</sup> REHMANN (Fn. 4), N 376 ff.

<sup>27</sup> REHMANN (Fn. 4), N 376 ff.

<sup>28</sup> REHMANN (Fn. 4), N 376 ff.

<sup>29</sup> REHMANN (Fn. 4), N 380 f.

<sup>30</sup> REHMANN (Fn. 4), N 469 ff.; vgl. Entscheid des ACCC vom 10. März 2020, ACCC/C/2015/135 (Frankreich), N 67.

<sup>31</sup> REHMANN (Fn. 4), N 467 f.

<sup>32</sup> REHMANN (Fn. 4), N 479 f.

Umweltschädigung betroffen ist oder nicht.<sup>33</sup> Vielmehr geht es darum, ob beim einzelnen Beschwerdeführer der Schutzbereich von Art. 2 oder 8 EMRK eröffnet ist.<sup>34</sup> Daher kann in Einzelfällen das Erfordernis der besonderen Betroffenheit gegen Art. 13 EMRK und gegen Art. 2 oder 8 EMRK verstossen, wenn es die Beschwerdebefugnis einer Person ausschliesst, weil (wie z.B. denkbar bei Auswirkungen der Klimaerwärmung) nicht nur sie, sondern eine Vielzahl von Personen durch die Umweltschädigungen in ihren Rechten nach Art. 2 oder 8 EMRK betroffen sind.<sup>35</sup>

## VI. Rechtspolitische Optionen

Die Arbeit kommt zum Schluss, dass bereits im Rahmen des geltenden Rechts mittels einer völkerrechtskonformen Auslegung das Beschwerderecht in gewissen Konstellationen im Umweltrecht erweitert werden kann.<sup>36</sup> Aufgrund der direkten Anwendbarkeit der EMRK kann sogar direkt gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK oder Art. 13 EMRK auf eine Beschwerde eingetreten werden.<sup>37</sup> Mehr Rechtssicherheit würde allerdings eine Anpassung des Gesetzestextes bringen, der auf die völkerrechtlichen Anforderungen an den Rechtsschutz Rücksicht nimmt.<sup>38</sup>

Eine andere Option stellt eine grundlegende, über die Minimalanforderungen des Völkerrechts hinausgehende, Reform des Beschwerderechts im Umweltrecht dar. Die Autorin plädiert dazu, in einer Reform funktionale Überlegungen ins Zentrum zu stellen.<sup>39</sup> Mit einem funktionalen Ansatz würden nämlich transparent die gesellschaftlichen Probleme diskutiert, die mit der Ausgestaltung des Beschwerderechts gelöst werden sollen, anstatt, wie heute, stets nur die Beziehungsnähe des Be-

schwerdeführers zum Streitgegenstand und seiner Betroffenheit im Vergleich zur Allgemeinheit zu quantifizieren und zu vergleichen.<sup>40</sup> Die Arbeit kommt schliesslich zum Ergebnis, dass es möglich wäre, auf das Erfordernis der besonderen Betroffenheit im Umweltrecht zu verzichten, sofern gewisse alternative Kriterien des Beschwerderechts vorgesehen würden (insb. das Kriterium der Justiziabilität) und die Gerichte von anderen ihnen offenstehenden verfahrensrechtlichen Massnahmen, wie zum Beispiel Verfahrensassistierungen und -zusammenführungen, oder der Möglichkeit von Pilotprozessen Gebrauch machen.<sup>41</sup> Letztlich obliegt es jedoch dem Gesetzgeber, die in der Arbeit aufgezeigten Wertungsentscheide und Interessenabwägungen vorzunehmen.<sup>42</sup>

Die Arbeit schliesst mit der Skizzierung des weiteren Forschungsbedarfs und der Besprechung des Potenzials und der Grenzen einer Öffnung des Beschwerderechts im Umweltrecht.<sup>43</sup>

<sup>33</sup> REHMANN (Fn. 4), N 508 f.

<sup>34</sup> REHMANN (Fn. 4), N 517 ff.

<sup>35</sup> REHMANN (Fn. 4), N 531 ff. vgl. in Bezug auf die Klimaerwärmung auch KATHARINA BRAIG/MANUELA BRILLAT, En marge de l'initiative «Aînés pour la protection du climat»: franchir le pas de l'environnement aux droits humains, ZSR 2020, 473 ff., 479; JULIA HÄNNI, Menschenrechtsverletzungen infolge Klimawandels, EuGRZ 2019, 1 ff., 18. In dem nach der Publikation der Arbeit ergangenen Entscheid des EGMR Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others v. Switzerland, 53600/20 (9. April 2024) zeigt der EGMR allerdings, dass er aufgrund der weitverbreiteten Auswirkungen des Klimawandels die Anforderungen an die Opfereigenschaft in diesem Bereich anhebt, Ziff. 486 ff. Dafür wurde aber die Opfereigenschaft des Vereins Klimaseniorinnen anerkannt (Ziff. 489 ff.).

<sup>36</sup> REHMANN (Fn. 4), N 546 ff.

<sup>37</sup> REHMANN (Fn. 4), N 548.

<sup>38</sup> REHMANN (Fn. 4), N 550 f.

<sup>39</sup> REHMANN (Fn. 4), N 552 ff.

<sup>40</sup> REHMANN (Fn. 4), N 554.

<sup>41</sup> REHMANN (Fn. 4), N 559 ff.

<sup>42</sup> REHMANN (Fn. 4), N 623 ff.

<sup>43</sup> REHMANN (Fn. 4), N 630 ff.