

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00392 vom 20. Dezember 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-12-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00392

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00392 du 20 décembre 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00392 del 20 dicembre 2018

Regeste

Schutzverordnung (Kostenaufgabe) | Schutzverordnung: Kostenbeschwerde zweier Naturschutzverbände gegen die ihnen auferlegten Gerichtskosten. Die beiden gemeinsam im Rechtsmittelverfahren auftretenden und Naturschutzinteressen vertretenden Verbände wehren sich gegen die von der Vorinstanz auf Fr. 36'000.- festgelegte Gerichtsgebühr, da ein solches Prozessrisiko die Ausübung ihres Verbandsbeschwerderechts übermässig erschwere. Einen Teil der Rügen konnte die Vorinstanz ohne viel Aufwand aus verfahrensrechtlichen Gründen abweisen, woraus weder ein grosses Streitinteresse noch ein grosser Aufwand resultierte. Auch aufgrund der weiteren Rügen konnte nicht von einem derart hohen Streitinteresse ausgegangen werden, wie es die Vorinstanz suggeriert. Die Behandlung der übrigen konkreten Rügen bedurfte u.a. eines – zwar durchaus als lang zu bezeichnenden - Augenscheins. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass der Aufwand wesentlich über dem Aufwand anderer Planungsbeschwerden liegen würde. Dass verschiedene Parteien die Aufhebung einer wichtigen überkommunalen Naturschutzverordnung beantragt hatten, begründet insofern keine sehr grosse Bedeutung der Streitsache, als der Schutz zu einem grossen Teil bereits nach geltendem Recht besteht und durch die Rekurse nicht grundsätzlich infrage gestellt wurde, sondern die Rückweisung zur Vornahme ergänzender Abklärungen bzw. zur Gewährung des rechtlichen Gehörs beantragt worden war. Bei dem sich für Verbände verwirklichenden Prozessrisiko ist die Solidarhaftung zu berücksichtigen (E. 4.5.2). Das Prozessrisiko darf die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts nicht übermässig erschweren. Ungeachtet dessen, dass die Gerichtsgebühr vorliegend aufgrund des Aufwands herabzusetzen ist, hätte die Gerichtsgebühr der Vorinstanz die Wahrnehmung öffentlicher Interessen durch die Beschwerdeführer erschwert (E. 5.1). Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Streitsache, des Aufwands und der Tatsache, dass fünf Verfahren vereinigt wurden, rechtfertigt sich eine Gerichtsgebühr von Fr.24'000.- (E. 5.3). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

C AG, alle vertreten durch RA D, 4. E AG, vertreten durch RA F,

E. 3.1

Die Vorinstanz begründete die Kostenbemessung und -aufgabe im angefochtenen Entscheid wie folgt: Das tatsächliche Streitinteresse sei vorliegend sehr gross, nachdem es um ein sich über mehrere Gemeinden erstreckendes Naturschutzgebiet gehe und unter anderem ein Flachmoor von nationaler Bedeutung unter Schutz gestellt werde. Auch der getätigte Verfahrensaufwand sei angesichts der Vereinigung von fünf Rekursverfahren, des

durchgeführten Abteilungsangenscheins und des Umfangs des Urteils weit überdurchschnittlich. Dementsprechend sei die Gerichtsgebühr auf Fr. 36'000.- festzusetzen. Der grösste Verfahrensaufwand sei im Zusammenhang mit der Behandlung des umfangreichen Rekurses der Beschwerdeführer entstanden. Dementsprechend rechtfertige es sich, zwei Drittel der gesamten Verfahrenskosten den beiden Beschwerdeführern aufzuerlegen. Nach Verweis auf die Kostenbemessung im Bereich des Verbandsbeschwerderechts und die jüngere Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts bezüglich der Verbänden aufzuerlegenden Gerichtskosten und unter Berücksichtigung der Erhöhung des Prozessrisikos durch die Solidarhaftung führte die Vorinstanz aus, abstrakt betrachtet träfe jeden der beiden Beschwerdeführer in Bezug auf die ihnen gesamthaft und solidarisch aufzuerlegende Gerichtsgebühr ein Prozessrisiko für die Gerichtsgebühr von Fr. 24'000.- plus Zustellkosten, was nach Massgabe der aufgeführten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich zu hoch sei. Diese Betrachtungsweise lasse indes ausser Acht, dass der Rückgriff auf einen Solidarschuldner in der Praxis rein theoretischer Natur und soweit ersichtlich von der Rechtsmittelinstanz überhaupt noch nie vorgenommen worden sei. Für die Berücksichtigung der Solidarhaftung bei der Bestimmung des Prozessrisikos seien daher zumindest Hinweise erforderlich, dass bei einem der potentiellen Solidarschuldner ein irgendwie geartetes Ausfallrisiko bestehen könnte. Solche Hinweise existierten vorliegend nicht ansatzweise. Der Beschwerdeführer 1 sei ein sich seit ... für die Erhaltung der Natur und die Förderung der Biodiversität engagierender nationaler Verband mit über 65'000 Mitgliedern, dessen Finanzen nach Massgabe der im Internet verfügbaren konsolidierten Jahresrechnung per 31. Dezember 2016 als kerngesund bezeichnet werden könnten (Einnahmen rund 6.5 Mio. Franken; Ausgaben rund 6.3 Mio. Franken). Dementsprechend bestehe aus Sicht des potentiellen Solidarschuldners (Beschwerdeführer 2) kein auch nur annähernd realistisches Risiko, für den Kostenanteil des Beschwerdeführers 1 solidarisch beansprucht zu werden. Mithin sei das Prozessrisiko bezüglich der Gerichtsgebühr damit nicht höher als Fr. 12'000.- plus Zustellkosten. Nicht anders verhalte es sich bei umgekehrter Betrachtungsweise, wie ein Blick in die Jahresrechnung 2016 des seit ... tätigen, 110 Vereine mit insgesamt über 16'000 Mitgliedern vereinigenden Beschwerdeführers 2 zeige. Demgemäss bestehe auch für den Beschwerdeführer 1 kein auch nur annähernd realistisches Risiko, für den Kostenanteil des Beschwerdeführers 2 solidarisch in Haftung genommen zu werden. Infolgedessen liege das Prozessrisiko für jeden der beiden Beschwerdeführer bei realistischer Betrachtungsweise bei Fr. 12'000.- plus Zustellkosten plus Fr. 500.- Umtriebsentschädigung. Dieser Betrag vermöge die Erfüllung der Aufgaben, welche die Beschwerdeführer im öffentlichen Interesse wahrnehmen, nicht übermässig zu erschweren.

E. 3.2

Die Beschwerdeführer machten geltend, es seien ihnen von der Vorinstanz exorbitante Gerichtskosten von 2/3 an den Gesamtkosten von Fr. 36'000.- auferlegt worden. Die Vorinstanz anerkenne zwar, dass sie eine Verbandsbeschwerde geführt und ideelle Interessen vertreten hätten; ebenso, dass die Kosten- und Entschädigungsregelung "die Erfüllung der Aufgaben, welche die beschwerdeberechtigten Organisationen im öffentlichen Interesse wahrnehmen, nicht übermässig erschweren" dürfe. Im Ergebnis habe die Vorinstanz aber mit der Auferlegung von Fr. 24'000.- an Gerichtskosten exakt dies getan. Die Gesamtkosten von Fr. 36'000.- seien überhöht. Aus keinem Argument der Vorinstanz ergebe sich ein "sehr grosses Streitinteresse". Aus dem Umstand, dass sich das Naturschutzgebiet, welches Gegenstand der strittigen Schutzverordnung gebildet habe, auf

mehrere Gemeinden erstrecke, könne kein "sehr grosses Streitinteresse" abgeleitet werden. Dieser Umstand spiele sodann bei der Begründung der Rekursabweisung auch gar keine Rolle; zudem habe auch ihr Rekurs nur das Gebiet der Stadt H betroffen. Schliesslich folge auch aus dem Umstand, dass ein Flachmoor von nationaler Bedeutung unter Schutz gestellt worden sei, kein "sehr grosses Streitinteresse". Tatsächlich befinde sich das Flachmoor in einem bereits seit 1930 geschützten Naturschutzgebiet, wobei die der prozessgegenständlichen Schutzverordnung vorangehende Schutzanordnung aus dem Jahr 1958 stamme. Vorliegend strittig gewesen seien die Auswirkungen der festzulegenden Pufferzonen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung vom 7. September 1994 (Flachmoorverordnung, FMV). Es handle sich dabei – richtig betrachtet – um ein Standardprozedere. Die Besonderheit habe höchstens darin bestanden, dass die Pufferzonen mittlerweile in ein weitgehend überbautes Industriegebiet hineinreichen. Dies sei jedoch auf Versäumnisse der öffentlichen Hand zurückzuführen und könne nicht den Beschwerdeführern angelastet werden. Auch daraus, dass ihre Eingaben im Rekursverfahren total rund 40 Seiten an materiellen Ausführungen enthalten hätten, könne kein "überdurchschnittlicher Verfahrensaufwand" abgeleitet werden. Die Erwägungen im Entscheid zum materiellen Teil ihres Rekurses hätten zudem nur gerade 17 Seiten umfasst, was etwa im Durchschnitt der von der Vorinstanz verfassten Entscheide liege. Wenn überhaupt, sei ein überdurchschnittlicher Verfahrensaufwand deshalb entstanden, weil die Vorinstanz die fünf Rekurse vereinigt habe, was ihnen jedoch nicht als kostentreibender Aufwand angelastet werden könne. Deswegen hätten auch anlässlich des Abteilungsangangs verschiedenste Standorte besichtigt werden müssen. Es sei zudem keine objektive Ermittlung des Gesamtaufwands angestellt worden, sondern es sei vom Maximalbetrag von Fr. 12'000.-, welcher gemäss Verwaltungsgericht einer Umweltorganisation noch auferlegt werden dürfe, rückwärts gerechnet worden. Der Umfang der materiellen Ausführungen ihres Rekurses dürfte im Vergleich mit allen vier anderen Rekursen nicht grösser sein. Der Kostenverteiler von 2/3 zu ihren Lasten sei willkürlich und falsch. Die Kosten in Höhe von Fr. 24'000.- bewirkten eine übermässige Erschwerung der von ihnen verfolgten Aufgaben im öffentlichen Interesse. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz sehe zudem ihre Finanzsituation weit weniger positiv aus. Sie müssten für die Ausübung zahlreicher Aufgaben im öffentlichen Interesse zweckgebundene Mittel bereitstellen, die nicht einfach auf den Bereich Rechtsmittel umgelagert werden könnten. Zu beachten sei auch, dass sie zwei eng verwandte Organisationen seien und de facto ein Mutter-Tochter-Verhältnis vorliege. Der Kantonalverband führe kein selbständiges Verfahren, sondern handle durch Ermächtigung des schweizerischen Dachverbands. Würden sie nun beide je Fr. 12'000.- an Gerichtskosten bezahlen müssen, würden sie dafür bestraft, dass sie sich beide am Rekurs beteiligt hätten, obwohl dadurch der tatsächliche Aufwand der Vorinstanz kein bisschen grösser geworden sei. Sie seien deshalb als Einheit zu behandeln, und der Betrag von Fr. 12'000.- sei ihnen nur einmal aufzuerlegen.

E. 3.3

Die Vorinstanz brachte im Beschwerdeverfahren daraufhin vor, aus dem Umstand, dass sich das streitbetroffene Naturschutzgebiet über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecke, sei durchaus ein hohes tatsächliches Streitinteresse abzuleiten. Zudem hätten die Beschwerdeführer die vollständige Aufhebung der Schutzverordnung beantragt. Dass ein national inventarisiertes Flachmoor betroffen sei, sei sodann gerade nach Massgabe der Rekursbegründung von hohem tatsächlichem Streitinteresse. Der Bearbeitungsaufwand des

Verfahrens habe sich hier daraus ergeben, dass die Beschwerdeführer zahlreiche Themen aufgeworfen hätten, welche seriöser Abklärung bedurft hätten. Es hätten zudem zwei umfangreiche und hochspezifische Gutachten vorgelegen, welche entsprechend den umfangreichen und detaillierten Rügen der Beschwerdeführer praktisch in jedem Detail zu überprüfen gewesen seien. Der in Vollbesetzung durchgeführte Augenschein habe fast drei Stunden gedauert und sei der bisher wohl aufwendigste dieses Jahres gewesen. Bei der Bemessung der Gebührenhöhe habe das Gericht einen hohen Ermessensspielraum, sodass durchaus auch Gesamtgerichtsgebühren von Fr. 40'000.- oder mehr denkbar gewesen wären, nachdem es sich um einen sehr aufwendigen Fall gehandelt habe, dessen Hauptaufwand klarerweise die Beschwerdeführer verursacht hätten. Weshalb der Kostenverteiler willkürlich sein solle, legten die Beschwerdeführer nicht dar. Die Aktivitäten der Beschwerdeführer dokumentierten die im Rekursentscheid erwähnte, offenkundig gesunde finanzielle Situation der Beschwerdeführer. Der Kantonalverband habe ausdrücklich ein Verfahren in seinen eigenen Namen geführt. Eine Behandlung als Einheit stehe deshalb ausser Diskussion.

4. 4.1 Die Vorinstanz legt ihre Gerichtsgebühr zwischen Fr. 500.- bis Fr. 50'000.- fest, wobei die darin liegende Bemessung nach dem Zeitaufwand, der Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse festgelegt wird (§ 338 PBG). Die strittige Gerichtsgebühr von Fr. 36'000.- liegt somit generell in diesem Rahmen.

4.2 Der Streitgegenstand bestimmt sich nach der angefochtenen Anordnung und dem Rechtsmittelantrag (VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 5.5.3). Die vorliegend strittige Verordnung bewirkt die Anpassung des bestehenden Schutzes an einen "zeitgemässen" Naturschutz und die Koordination mit anderen Nutzungen (insbesondere Erholungsnutzung) des bereits heute durch Bundesrecht (Nationales Inventar der Flachmoorgebiete; Auenschutzverordnung, Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz) und kantonales Recht (Richtplanung sowie Beschluss des Regierungsrates über das Naturschutzreservat vom 25. September 1958) gewährten Schutzes. Die Aufhebungsanträge sowohl seitens der Beschwerdeführer als auch seitens von vier rekurrierenden Grundeigentümern zielten nicht auf eine Aufhebung des ganzen Schutzes, sondern nur auf eine Rückweisung zu ergänzenden Abklärungen und zur Vornahme einer gewissen Erweiterung des Schutzes (Beschwerdeführer) bzw. zur Gewährung von Verfahrensrechten (Grundeigentümer). Diese Rügen wies die Vorinstanz ohne viel Aufwand mit primär verfahrensrechtlichen Gründen ab. Aus diesen Rückweisungsanträgen folgte somit weder ein grosses Streitinteresse noch ein grosser Aufwand. Die übrigen Anträge der Beschwerdeführer wie auch der Grundeigentümer beziehen sich auf die konkrete Ausgestaltung des Schutzes und gewisse Erweiterungen respektive Einschränkungen des Schutzes. Es ging nicht darum, ob die Limmataltläufe geschützt bleiben. Auch hier kann nicht von einem derart hohen Streitinteresse ausgegangen werden, wie es das Herausstreichen der nationalen Bedeutung des Schutzgebietes durch die Vorinstanz suggeriert. Die von der Vorinstanz behandelten übrigen Rügen der Beschwerdeführer sind konkret und bedurften u. a. eines Augenscheins, welcher aufgrund des dazugehörigen Protokolls ohne Weiteres als lang (fast drei Stunden) bezeichnet werden kann. Sie haben damit einen gewissen Aufwand verursacht. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass der Aufwand wesentlich über dem Aufwand typischer Planungsbeschwerden liegen würde. Auch für die Behandlung der Rügen der Grundeigentümer ist kein überaus hoher Aufwand ersichtlich. Soweit die Beschwerdeführer zur Begründung des Aufwands, welchen sie im vorinstanzlichen Verfahren verursacht haben sollen, auf den Vergleich von Seitenzahlen, Länge der Erwägungen und die Anzahl

der gestellten Anträge abstellen, ist festzuhalten, dass es darauf nicht – jedenfalls nicht in erster Linie – ankommen kann (BGr, 4. Juni 2007, 1A.193/2006, E. 7.2.2). Die Beweisanträge der Beschwerdeführer zur Edition von Statistiken zur durchschnittlichen Länge der Entscheide und materiellen Ausführungen in allen Rekursverfahren vor Baurekursgericht sind deshalb abzuweisen. Somit rechtfertigen – unabhängig von der Tragbarkeit für ideelle Verbände – (dazu hinten E. 5.5, 5.6) bereits die Bedeutung der Streitsache als auch der getätigte Aufwand trotz des durchgeführten Augenscheins und der Tatsache, dass insgesamt fünf Beschwerdeverfahren vereinigt wurden, die von der Vorinstanz festgesetzte Gerichtsgebührenhöhe nicht. Das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) enthalten keine speziellen Bestimmungen über Verfahrenskosten und Parteientschädigungen. Es sind daher grundsätzlich die geltenden kantonalen Prozessvorschriften anwendbar. 4.3 Das kantonale Recht darf aber inhaltlich nicht bundesrechtswidrig sein, indem es gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstösst und dessen Zwecke beeinträchtigt oder vereitelt. Dies gilt auch für das Prozessrecht, das der Durchsetzung des materiellen Rechts dient. Die Kosten- und Entschädigungsregelungen dürfen die Erfüllung der den Organisationen übertragenen Aufgaben daher nicht übermässig erschweren (vgl. hierzu den Leitentscheid: VGr, 30. Mai 2012, VB.2011.00624, E. 5.7.1 mit Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Entscheidend ist deshalb, ob die Grenze zu einer das Verbandsbeschwerderecht übermässig beeinträchtigenden Gebührenfestsetzung überschritten wurde. 4.4 Führen mehrere Parteien mit gemeinsamer Eingabe und gleichlautenden Anträgen Rekurs, werden sie in Bezug auf die Kostentragung nicht wie zwei völlig unabhängige Verfahrensbeteiligte behandelt, sondern haften vielmehr für die ihnen auferlegten Kosten jeweils solidarisch. Dies beruht analog zu haftpflichtrechtlichen Grundsätzen auf dem Gedanken, dass sie die Kosten durch gemeinsames Handeln verursachen. Dementsprechend sind sie in Bezug auf die Kostentragung grundsätzlich als Einheit zu behandeln. Insbesondere wenn wie vorliegend ein nationaler Verband und seine kantonale Sektion mit gemeinsamer Rechtschrift im Rahmen des ideellen Verbandsbeschwerderechts gemeinsam ein Rechtsmittel einlegen und identische Anträge stellen, rechtfertigt diese Einlegung des Rechtsmittels keine Erhöhung der von ihnen im Fall des Unterliegens zu tragenden Kosten. Die im Rahmen des Verbandsbeschwerderechts zulässige Gebührenhöhe ist für beide Verbände somit einheitlich zu bestimmen. Davon kann insoweit abgesehen werden, als sich aus der Tatsache, dass mehr als eine Partei an der Beschwerde beteiligt ist, zusätzlicher Aufwand ergibt, etwa soweit sie unterschiedliche Anträge stellen. Die Frage der mit dem Verbandsbeschwerderecht zu vereinbarenden Gebührenhöhe ist somit für die Beschwerdeführenden gemeinsam im Grundsatz gleich zu behandeln, wie wenn nur der Beschwerdeführer 1 oder der Beschwerdeführer 2 allein das Rechtsmittel ergriffen hätten. 4.5 4.5.1 Die Solidarhaftung (vgl. § 14 VRG) zielt darauf ab, die Gefahr zu mindern, dass dem Staat Verfahrenskosten infolge Uneinbringlichkeit entgehen: Die Solidar- (bzw. Subsidiär) haftung hat zur Folge, dass die Behörde im Umfang des solidarisch oder subsidiär geschuldeten Betrags auf den bzw. die liquidesten Schuldner greifen kann. Das Uneinbringlichkeitsrisiko geht damit vom Staat auf jenen Schuldner über, der einen seinen Kostenanteil übersteigenden Betrag bezahlt und in diesem Umfang auf die anderen Schuldner Regress nehmen kann (Plüss, Kommentar VRG, § 14 N. 2). Die Bedeutung der solidarischen Haftung liegt darin, dass die Entscheidbehörde als Gläubigerin der Kosten nach ihrer Wahl von allen Solidarschuldnern je nur einen Teil oder das Ganze fordern kann

und dass sämtliche Schuldner so lange verpflichtet bleiben, bis die ganze Forderung getilgt ist (vgl. Art. 144 Abs. 1 und 2 OR). Im Unterschied zur subsidiären Haftung ist es bei der Solidarhaftung zulässig, von Anfang an einen Kostenpflichtigen für die Anteile aller Solidarschuldner zu belangen, ohne dass bei diesen zuvor ein Inkassoversuch erfolgen muss. Die Entscheidbehörde darf somit im Umfang der gesamten Forderung auf den ihr am zahlungskräftigsten erscheinenden Solidarschuldner greifen. Eine interne Vereinbarung über die Kostentragung muss sich die Behörde nicht entgegenhalten lassen. 4.5.2 Die Begründung der Vorinstanz, dass die angeordnete Solidarhaftung rein theoretischer Natur sei, greift hier zu kurz. Die Solidarhaftung wurde ausdrücklich im Dispositiv festgehalten und trifft somit jeden der Beschwerdeführer als Solidarschuldner. Sollte die Solidarhaftung – wie die Vorinstanz ausführt – in der Praxis tatsächlich noch nie umgesetzt worden sein, stellt sich die Frage, weshalb sie diese überhaupt anordnete. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Solidarhaftung eine gewisse Sicherheit für das Inkasso der Gerichtsgebühren darstellt und nach Rechtskraft nichts dagegenspricht, diese auch zu beanspruchen. Demzufolge ist auf das sich unter Berücksichtigung der Solidarhaftung verwirklichende Prozessrisiko abzustellen (VGr, 27. März 2018, VB.2017.00715).

E. 5

der Aarhus-Konvention berücksichtigt werden. Es verweist zudem darauf, dass nach der Praxis des für die Überwachung der Einhaltung der Konvention zuständigen Compliance Committee beim Kostenentscheid dem öffentlichen Interesse an der Überprüfung der umweltrechtlichen Rügen Rechnung getragen werden muss. Aufgrund des vorliegenden Verfahrensausgangs (vgl. E. 4.10) ist auf die massgebenden Beurteilungskriterien für das Erfordernis eines "nicht übermässig teuren" Verfahrens des Europäischen Gerichtshofs (Urteil des Gerichtshofs, Vierte Kammer, vom 11. April 2013, C-260/11, The Queen vs. Environment Agency u. a.) vorliegend nicht weiter einzugehen.

E. 5.1

Die Rechtsprechung stellt in der Regel auf das Prozessrisiko ab. Dabei ist auch zu beachten, dass die Gerichtsgebühr unabhängig von der Kostenaufgabe auf die Parteien festzusetzen ist, womit grundsätzlich die gesamte Gerichtsgebühr das finanzielle Prozessrisiko darstellt. Bei nur einer unterliegenden Partei, welcher aufgrund des Verfahrensausgangs die gesamte Gerichtsgebühr auferlegt würde, würde diese den Gesamtbetrag zu tragen haben. Dass das Prozessrisiko die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts nicht übermässig erschweren darf, ist somit bereits im Rahmen der Bemessung der Gerichtsgebühr an sich, ungeachtet dessen, auf wie viele Parteien diese im Folgenden zu verlegen sein wird, zu berücksichtigen. Mit Fr. 36'000.- liegt die Gerichtsgebühr der Vorinstanz – ungeachtet dessen, dass sie bereits aufgrund des Aufwands als zu hoch befunden wurde (vgl. E. 4.2) – nach dem Gesagten über der Grenze der von der Rechtsprechung herausgebildeten Gerichtsgebühr für Verbände, selbst wenn kein standardisierter Plafond existiert. Die Gerichtsgebühr der Vorinstanz erschwerte deshalb die Wahrnehmung öffentlicher Interessen durch die Beschwerdeführer.

E. 5.2

Die Beschwerdeführer untermauern ihre Vorbringen schliesslich mit einem Verweis auf das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; abgeschlossen in Aarhus am 25. Juni 1998, von der

Bundesversammlung genehmigt am 27. September 2013; Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 3. März 2014; in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juni 2014), wonach der Rechtsschutz fair, gerecht, zügig und nicht übermässig teuer sein soll (Art. 9 Abs. 4) sowie die diese betreffende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Das Bundesgericht verlangte in seinem Urteil vom 12. Oktober 2016 (1C_528/2015, E. 11.3), dass die Vorgaben von Art. 9 Abs. 4 und

E. 5.3

Unter Berücksichtigung der Bedeutung sowie der tatsächlichen und rechtlichen Komplexität des Falles und des Zeitaufwands des Gerichts sowie der Tatsache, dass öffentliche Interessen vertretene Verbände rekurrerten ist die Gebühr der Vorinstanz von Fr. 36'000.- auf Fr. 24'000.- herabzusetzen. Diese Gebühr trägt dem Aufwand, welcher sich in diesem Verfahren ergab, durchaus Rechnung. Damit bewegt sich auch das Prozessrisiko in einem akzeptablen Rahmen in Bezug auf die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts. Anders läge der Fall, wenn die Schutzverordnung mit aussichtslosen oder mutwilligen Rechtsmitteln bekämpft würde, wofür im vorliegenden Fall keine Anhaltspunkte bestehen.

E. 5.4

Die Beschwerdeführer machen schliesslich mehrmals geltend, der Maximalbetrag der Gerichtsgebühr für eine Verbandsbeschwerde betrage Fr. 12'000.-. Als prohibitiv beanstandete das Bundesgericht eine Kostenaufgabe, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 25'000.- und Kanzleigebühen von Fr. 1'663.- sowie Parteientschädigungen in Höhe von rund Fr. 27'000.-, wobei auch in diesem Fall mehrere Beschwerdeführer belangt wurden. Es betonte insbesondere, dass das öffentliche Interesse an der Beschwerdeführung zur Durchsetzung des Umweltrechts mitzuberücksichtigen sei (BGr, 12. Oktober 2016, 1C_526/2015, 1C_528/2016, E. 11.3). Der Rechtsweg solle nicht durch prohibitive finanzielle Prozessrisiken verwehrt werden (BGr, 22. Dezember 2008, 1C_381/2008, E. 2.2). Das Verwaltungsgericht hielt seinerseits explizit fest, dass kein "standardmässig fixierter Plafond von Fr. 12'000.-" für die zulässige Gerichtsgebühr einer Verbandsbeschwerde existiere; vielmehr seien in jedem Fall zunächst die Umstände des konkreten Einzelfalles als auch die Position des jeweiligen Beschwerde führenden Verbands zu berücksichtigen. Wie die zitierten Entscheide zeigen, wurden durchaus auch Prozessrisiken, welche leicht über Fr. 12'000.- lagen, als im zulässigen Rahmen liegend beurteilt (Fr. 14'000.-, VGr, 27. März 2018, VB.2017.00715, E. 4.5). In einem weiteren Fall wurden Fr. 16'780.- (inklusive Parteientschädigung) als zulässig erachtet (VGr, 17. August 2017, VB.2017.00323, E. 2.5). Ein Kostenrisiko von Fr. 13'150.- wurde ebenfalls als das Verbandsbeschwerderecht nicht übermässig einschränkend betrachtet (VGr, 16. Juni 2014, VB.2013.00688, E. 9.5).

E. 5.5

Schliesslich ist die konkrete finanzielle Situation der Beschwerdeführer zu betrachten. Die Vorinstanz tat dies im angefochtenen Entscheid nur zur Beurteilung des Rückgriffsrisikos als Solidarschuldner. In dieser Hinsicht ist ihr insoweit zuzustimmen, dass die publizierten Jahresrechnungen der Beschwerdeführer keine Hinweise auf ein erhöhtes Risiko der Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen geben. Da die solidarische Haftung jedoch nicht erst bei Zahlungsunfähigkeit greift und eine abschliessende Beurteilung der finanziellen Verhältnisse der beiden Beschwerdeführer nicht allein aufgrund ihrer Jahresrechnungen vorgenommen werden kann, bleibt das Haftungsrisiko aus der

solidarischen Mitverpflichtung relevant (vorn E. 4.5). Die finanziellen Verhältnisse der Beschwerdeführer sind vorliegend auch mit Blick auf die Tragbarkeit der Prozesskosten für Verbände relevant, die ein ideelles Verbandsbeschwerderecht ausüben. Die Beschwerdeführer bemängeln, dass die Vorinstanz nicht realisiere, dass für die Bearbeitung von Rechtsfällen nur die freien Mittel zur Verfügung stünden; zweckgebundene Mittel dürften dafür nicht gebraucht werden. Die Prozesskosten dürfen die Erfüllung der Aufgaben der Verbände, um deren Willen ihnen der Gesetzgeber das ideelle Verbandsbeschwerderecht eingeräumt hat, nicht übermässig erschweren. Deshalb ist die Tragbarkeit vorwiegend auch mit Blick auf die freien Mittel zu beurteilen. Ein Blick auf die konsolidierte Jahresrechnung 2017 des Beschwerdeführers 1 zeigt im Jahresergebnis ein Minus von Fr. 120'696.-. Auch in den zwei Vorjahren resultierte ein, wenn auch weniger hohes, Minus im Jahresergebnis. Entsprechend reduzierten sich die freien Mittel. Die Jahresrechnung 2017 des Beschwerdeführers 2 zeigt einen geringfügigen Erfolg von Fr. 9'780, im Vorjahr einen solchen von Fr. 86'933.-. Die Bilanzen beider Beschwerdeführer per Ende 2017 weisen genügend freie Mittel aus. Damit zeigt sich keine Situation, welche es erforderlich machen würde, die bereits aus anderen Gründen zu reduzierende Gerichtsgebühr zusätzlich mit Blick auf die konkreten finanziellen Verhältnisse der beschwerdeführenden Verbände zu reduzieren.

E. 5.6

Die Vorinstanz hatte über fünf Rekurse zu entscheiden, deren Verfahren sie zusammengelegt hatte. Die Zusammenlegung mehrerer Verfahren dient nebst der Vermeidung widersprüchlicher Entscheide auch der Prozessökonomie. Somit darf den einzelnen Parteien aus der Zusammenlegung in Bezug auf das Kostenrisiko zumindest kein Nachteil entstehen; in der Regel sollte sich dadurch das Prozesskostenrisiko jeder einzelnen Partei vermindern, da insgesamt weniger Aufwand und weniger Kosten anfallen. Diese Verminderung soll allen Parteien in angemessener zugutekommen. Nachdem zudem drei andere Rekurrenten ebenfalls die Aufhebung und Rückweisung der ganzen Verordnung verlangt hatten, rechtfertigt sich insgesamt höchstens eine hälftige Kostenaufgabe auf die mit ihren Anträgen vor Baurekursgericht vollständig unterlegenen Beschwerdeführer. Deshalb überschreitet die Vorinstanz mit der Auferlegung von zwei Dritteln der Kosten an die Beschwerdeführer ihr Ermessen. Aufgrund der gestellten Anträge und des verursachten Aufwands rechtfertigt sich angesichts des der Vorinstanz zustehenden Ermessens, den beiden Beschwerdeführern zusammen die Hälfte der Gerichtsgebühr aufzuerlegen. Keinen Antrag stellen die Beschwerdeführer bezüglich der Verteilung der Zustellkosten, weshalb diese durch das Verwaltungsgericht nicht zu ändern ist (§ 63 Abs. 2 VRG). Mit dem Anteil von insgesamt Fr. 12'000.- an der reduzierten Gerichtsgebühr von Fr. 24'000.- werden den Beschwerdeführern noch 50 % der Gerichtsgebühr – gegenüber 2/3 im vorinstanzlichen Urteil – auferlegt. Eine weitere Reduktion drängt sich nach dem Ausgeführten dagegen nicht auf.

E. 5.7

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde zusammengefasst als begründet und ist im Umfang des beantragten Maximalbetrags und damit nur teilweise gutzuheissen. In Abänderung von Dispositiv-Ziffer III des Entscheids der Vorinstanz vom 1. Juni 2018 ist die Gerichtsgebühr somit auf Fr. 24'000.- zu reduzieren. Die Zustellkosten wurden nicht bestritten (vorn E. 5.6). Die Gerichtsgebühr und die Zustellkosten von insgesamt Fr. 24'810.- werden den Parteien gemäss dem von der Vorinstanz festgelegten

Verteilschlüssel für die Beschwerdegegnerinnen wie folgt auferlegt: Fr. 6'270.- an den Beschwerdeführer 1, Fr. 6'270.- an den Beschwerdeführer 2, je Fr. 2'300.60 an die Beschwerdegegnerinnen 1–3, Fr. 1'533.80 an die Beschwerdegegnerin 4 und Fr. 3'834.40 an die Beschwerdegegnerin 5. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 6

Die Gerichtskosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht sind grundsätzlich nach dem Unterliegerprinzip zu verteilen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Für das Obsiegen im Rechtsmittelverfahren ist massgebend, ob und in welchem Umfang die anfechtende Partei zum Nachteil der Gegenpartei eine Änderung des vorinstanzlichen Entscheids zu bewirken vermag (Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 51). Vorliegend bewirken die Beschwerdeführer zwar eine Änderung des vorinstanzlichen Entscheids zu ihren Gunsten, indem die Gerichtsgebühr von Fr. 36'000.- auf Fr. 24'000.- reduziert wird und sie davon nur die Hälfte zu übernehmen haben. Demgegenüber bleibt der von den Beschwerdegegnern zu übernehmende Anteil an den Gerichts- und Zustellkosten betragsmässig gleich. Die vorgenommenen Änderungen wirken sich somit nicht zum Nachteil der Beschwerdegegnerinnen aus. Es rechtfertigt sich daher, die Gerichtskosten des vorliegenden Verfahrens auf die Gerichtskasse zu nehmen (vgl. VGr, 17. August 2017, VB.2017.00323, E. 3; VGr, 27. März 2018, VB.2017.00715, E. 5). Da kein komplizierter Sachverhalt bei Verfassen der Beschwerde darzulegen oder zu erstellen war und sich in Bezug auf die Kostenbeschwerde keine schwierigen Rechtsfragen stellten, welche besonderen Aufwand erforderten, entfällt ein Anspruch der Beschwerdeführer auf Parteientschädigung (§ 17 Abs. 2 VRG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.