

# Verbandsklage und Verbandsbeteiligung

## Effizientes Umweltrecht oder Beruhigungsspielle?

Philipp Heinz



Nach wie vor stehen Umwelt und Natur bei der Genehmigung von Bauprojekten regelmäßig hinten an. Das liegt nicht unbedingt an einer unzureichenden Umweltgesetzgebung, vielmehr fehlt es an ihrer konsequenten Anwendung. Ein Grund hierfür ist die mangelhafte gerichtliche Kontrollmöglichkeit der Behörden: Die Natur selbst kann selbstverständlich nicht klagen, aber auch private Dritte können die Rechte der Natur nicht stellvertretend geltend machen. Hier soll die Verbandsklage Abhilfe schaffen. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre kann sie dem – trotz eines guten Ansatzes – nur teilweise gerecht werden. Doch bevor hierauf im einzelnen eingegangen wird, ein Beispiel:

### Brückenbau und Freizeitkapitäne

In einem Brandenburger Großschutzgebiet, dem Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin, liegen zwei große Seen, die durch einen Kanal miteinander verbunden sind. Bei der Unterschutzstellung ist der Motorbootverkehr auf einem der Seen und dem Verbindungskanal untersagt worden. Dennoch erteilten die Behörden rund 300 Ausnahmegenehmigungen für Motorboote. Ökologisch besonders sensibel ist der Verbindungskanal, er führt durch einen der größten Schilfwälder Deutschlands und ist Rückzugsgebiet vieler vom Aussterben bedrohter Tier- und Pflanzenarten. Er ist daher zusätzlich durch das strengste Schutzregime, das Naturschutzgebiet<sup>1</sup>, geschützt. Aufgrund einer niedrigen Straßenbrücke war das Befahren des Kanals mit größeren Booten bisher nicht möglich. Nachdem die Brücke marode geworden war und ersetzt werden musste, sprach sich eine lautstarke Lobby von Freizeitkapitänen dafür aus, die Brücke zu erhöhen, um zukünftig einen Bootsverkehr zwischen den Seen zu ermöglichen.

In der Hoffnung, so den Tourismus fördern zu können, griff die Baubehörde diesen Vorschlag auf. In der Genehmigung erklärte sie freimütig, dass durch den Neubau verbotswidrig Natur zerstört und aufgrund der nun notwendigen Anrumpfung Flächen des Naturschutzgebietes verloren gingen. Mit den konkreten und vor allem den dauerhaften Folgen des Eingriffs für das Schutzgebiet beschäftigte sie sich mit keinem Wort – obwohl sie gesetzlich dazu verpflichtet war und ein Naturschutzverband auf die Probleme detailliert hingewiesen hatte. Stattdessen stellte sie pauschal fest, dass die Gründe für den Eingriff wegen möglicher positiver Effekte auf den Tourismus überwiegen würden.

### Rechtliches zur Verbandsklage

Dieser reale Fall zeigt zweierlei: Zum einen führt er vor Augen, was juristisch als "Vollzugsdefizit im Umweltrecht" bezeichnet wird. Die Regelungen zum Schutz der Natur sind vorhanden, die Behörde, die in diesem Fall gleichzeitig die Antragstellerin und Genehmigungsbehörde war, wendet sie aber nicht an. Eine Befreiung von den Verboten zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt ist nämlich nur denkbar bei einem überwiegenenden öffentlichen Interesse. Die Behörde hat nicht erkannt, dass die Ermöglichung des Motorbootverkehrs zumindest so lange kein öffentliches Interesse sein kann, wie er in dem betreffenden Abschnitt schlicht verboten ist. Vor allem aber hätte sie ein *überwiegendes* öffentliches Interesse nur im Rahmen einer Abwägung feststellen können. Sachlogisch ist eine Abwägung aber nur möglich, wenn die Konsequenzen der Umsetzung des Vorhabens bekannt sind. Diesbezüglich lagen der Behörde weder Erkenntnisse vor noch war sie zu Untersuchungen bereit.

Zum anderen zeigt der Fall die Möglichkeiten, die die Verbandsklagebefugnis schafft: Sie wurde bewusst eingeführt, um dem Vollzugsdefizit etwas entgegen zu setzen. Vor ihrer Einführung hätte der Naturschutzverband im oben geschilderten Beispiel keine Möglichkeit gehabt, die Verletzung von Naturschutzrecht gerichtlich geltend zu machen. Jetzt konnte er gegen die Genehmigung Widerspruch einlegen. Als daraufhin die Behörde den sofortigen Baubeginn ermöglichte, konnte er beim Verwaltungsgericht beantragen, den Beginn der Bauarbeiten bis zur Klärung der Rechtslage zu untersagen, um die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern. Auch ein späteres Klageverfahren wäre ohne die Verbandsklagebefugnis unzulässig gewesen.

Der Grund hierfür liegt in Folgendem: Um die Gerichte vor Klagen zu schützen kann normalerweise nur derjenige gegen Genehmigungen von Behörden vorgehen, der selbst in seinen eigenen, d.h. zu seinem Schutz bestehenden, Rechten verletzt zu werden droht. Die hier betroffenen Regelungen zum Schutz des Gebietes dienen aber anerkanntermaßen nur der Allgemeinheit und gerade nicht einzelnen Personen. Ohne Verbandsklage bestünde also keine Möglichkeit für ein gerichtliches Vorgehen. Stattdessen gäbe es nur die rechtlich zweifelhafte Möglichkeit des Kaufs von Sperrgrundstücken oder formlose Rechtsbehelfe wie beispielsweise die Dienstaufsichtsbeschwerde – nach allgemeiner Erfahrung ein völlig fruchtloses Instrument.

### Anmerkungen:

1 siehe Kasten nächste Seite.

### Voraussetzungen einer Verbandsklage

Damit Umweltverbände im Rahmen von Verbandsklagen tatsächlich die Interessen der Allgemeinheit an der Erhaltung der Umwelt geltend machen können, müssen einige Voraussetzungen erfüllt werden, die je nach Bundesland variieren können. Zum einen muss der Verein als Umweltverband durch eine bestimmte staatliche Stelle (meist das Umweltministerium) anerkannt sein. Zum anderen muss er in dem gesamten Verwaltungsverfahren aktiv mitgewirkt haben und im Einzelfall tatsächlich klagebefugt sein. Letzteres entscheidet sich anhand des konkreten Sachverhalts.

Das Verfahren lässt sich grob in drei Abschnitte unterteilen. Zunächst die Planungs- und Beteiligungsphase. Hier entwickelt eine Behörde bereits recht detaillierte Vorstellungen über die Art und Weise der Verwirklichung eines Projekts. Sofern das Projekt unter einen durch das jeweils einschlägige (Landes-)Naturschutzgesetz bestimmten Katalog fällt, sind die anerkannten Naturschutzverbände zu beteiligen. Beteiligung meint, dass den Verbänden nach Übersendung aller für den Naturschutz relevanten Unterlagen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. Diese Gelegenheit sollten die Verbände umfassend und vollständig nutzen, denn sonst sind sie später mit einer Klage ausgeschlossen (*präkludiert*). Der Beteiligungskatalog ist in Bundesländern sehr unterschiedlich.<sup>2</sup> Er reicht von einer sehr engen Beschränkung auf Befreiungen von Verboten in *Naturschutzgebieten* und *Nationalparken* (u.a. Hamburg) bis hin zu einer Beteiligung bei jeglicher Betroffen-

heit irgendeiner naturschutzrechtlichen Vorschrift (Mecklenburg-Vorpommern). Je nach Landes- und Bundesrecht unterschiedliche Verbandsbeteiligungen gibt es auch im Falle von *Planfeststellungsverfahren*, *Plangenehmigungen*, Abfallwirtschaftsplanung, Bauleitplanung, Landschaftsplanung, Raumordnung, Schutzgebietsausweisung und Rechtssetzung. Durch die Vorgaben des neuen Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) dürfte es bis zum Jahr 2005 aber zu einer gewissen Vereinheitlichung kommen.

### Genehmigung und Klage

In der zweiten Phase werden die Planungen konkretisiert, d.h. aufgetretene Probleme werden mit den Betroffenen erörtert, mögliche Alternativen werden abgewogen. Am Ende steht dann entweder die Genehmigung (meistens, wenn auch regelmäßig mit Auflagen) oder aber die Ablehnung des Vorhabens (selten). Unter der Voraussetzung, dass das Verfahren unter den noch zu erörternden Klagekatalog fällt, kann der Naturschutzverband nun Widerspruch gegen die Genehmigung einlegen. In einigen Fällen ist ein Widerspruchsverfahren nicht erforderlich, nämlich im Falle eines *Planfeststellungsverfahrens* bzw. einer *Plangenehmigung*; hier kann sofort geklagt werden. In allen anderen Fällen ist das Widerspruchsverfahren zwingende Voraussetzung für eine spätere Klageerhebung.

Phase drei – Klage: Die Verbandsklage ist nach und nach in fast allen Bundesländern eingeführt worden (bis auf Bayern und Baden-Württemberg). Erst seit dem Jahr 2002 gibt es sie auch auf Bundesebene. Das erklärt, warum der Katalog der Klagebefugnis in den Bundesländern so unterschiedlich ausfällt. Eine Klage ist also nicht in jedem der Fälle möglich, in denen eine Beteiligung vorgeschrieben war. Vielmehr bildet der Klagekatalog eine Untermenge des Beteiligungskataloges, die je nach Bundesland unterschiedlich groß ist: Negativbeispiel ist wiederum Hamburg, wo eine Verbandsklage nur in sehr wenigen Fällen von Befreiungen von Verboten nach dem Landesnaturschutzgesetz möglich ist. Ganz anders Berlin: Dort ist eine Klage zulässig bei jedem Vorhaben, das mit einem nicht vermeid- oder ausgleichbaren Eingriff in die Natur oder Landschaft einhergeht.<sup>3</sup> Aber auch hier wird es bis zum Jahr 2005 zu einer Vereinheitlichung kommen.

### Erfolge und Misserfolge

In einer empirischen Untersuchung aus dem Jahr 2001 wurden die Verbandsklagen der Jahre 1997-1999 erfasst.<sup>4</sup> In diesem Zeitraum haben die Gerichte 92 Entscheidungen aufgrund von Verbandsklagen getroffen. Allein anhand dieser Zahl lässt sich feststellen, dass das Argument der VerbandsklagegegnerInnen, die Umweltverbände würden sinnlos jedes Vorhaben blockieren und damit auch noch die Gerichte übermäßig belasten, nicht den Tatsachen entspricht. Etwa ein Drittel der Verbandsklagen endete mit einem Erfolg bzw. Teilerfolg für die Verbände. Damit liegt die Erfolgsquote erheblich höher als in den durchschnittlichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren.<sup>5</sup> Besonders hoch liegt die Quote der (Teil-)Erfolge bei Befreiungen von Ver- und Geboten in Schutzgebieten, nämlich bei ca. 60 %. Bei dieser Bilanz ist zu berücksichtigen, dass bei ca. 1/5 der Verfahren von vornherein ein Unterliegen der Verbände absehbar war, die Verbände sich aber aus umweltpolitischen Gründen (Brisanz der Vorhaben, Glaubwürdigkeit der Verbände, Verzögerungstaktik mit der Hoffnung auf Änderung der politischen Konstellationen, Klage als Teil der Öff-

## Begriffe

**Naturschutzgebiete und Nationalparke** bieten den weitest gehenden Schutz. Regelmäßig bestehen zumindest auf Teilflächen Veränderungsverbote; Befreiungen von den Verboten sind nur unter sehr strengen Voraussetzungen möglich.

**Ein Planfeststellungsverfahren** muss bei größeren Projekten durchgeführt werden, beispielsweise bei Autobahnen, Bahnstrecken, wasserbaulichen oder bergrechtlichen Maßnahmen. Es sieht eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Ziel ist es, alle privaten und öffentlichen Belange zu erkennen (u.a. Naturschutz) und abzuwägen. Sofern Rechte anderer nur unwesentlich beeinträchtigt und keine erheblichen Umwelteinwirkungen die Folge sind (einfachere Fälle), kann auf die Öffentlichkeitsbeteiligung verzichtet werden (**Plangenehmigungsverfahren**).

**Präklusion:** Die Verbände müssen bereits im Rahmen ihrer Beteiligung sämtliche Gesichtspunkte vorbringen, die ihnen zu diesem Zeitpunkt bekannt sind oder bekannt sein müssten, da sie sonst ihre diesbezügliche Klagebefugnis verlieren.

**Sperrgrundstücke** befinden sich in unmittelbarer Nähe von Vorhaben und werden erworben, um eine persönliche Rechtsbetroffenheit zu erzeugen. Allerdings sehen Gerichte diese Praxis oft als rechtsmissbräuchlich an und verweigern den Rechtsschutz.

fentlichkeitsarbeit) dennoch zur Klageeinreichung durchge-  
rungen haben. Wenn man das berücksichtigt, liegt die eigent-  
liche Erfolgsquote noch höher.

Auch Fälle des Unterliegens können aus umweltpolitischer  
Sicht positive Auswirkungen haben: So hat das Bundesver-  
waltungsgericht (BVerwG) in seiner Ostseeautobahn-Ent-  
scheidung<sup>6</sup> festgestellt, dass die Flora-Fauna-Habitat-Richtli-  
nie (FFH-RL) der EU, die die Mitgliedstaaten zur Einrichtung  
eines Netzes von Schutzgebieten verpflichtet, bereits Schutz-  
wirkungen entfaltet, obwohl sie noch nicht in nationales  
Recht umgesetzt worden war. Seitdem muss die FFH-RL von  
den Behörden bereits im Planfeststellungsverfahren berück-  
sichtigt werden.



### Defizite

Sehr auffällig ist die kleine Anzahl der geführten Verfahren. Die  
Gründe hierfür liegen in der mangelhaften Ausgestaltung der  
Verbandsklage: Ein Anlass ist das zu hohe Kostenrisiko. Als  
Streitwert werden bei Verbandsklagen 10.000 EUR empfoh-  
len.<sup>7</sup> Selbst das hiermit verbundene Kostenrisiko wird von den  
Verbänden regelmäßig als zu hoch eingeschätzt. Kürzlich hat  
das BVerwG in einer bahnrrechtlichen Entscheidung den Streit-  
wert einer Verbandsklage auf 25.000 EUR festgesetzt. Das  
bedeutet im konkreten Fall ein Kostenrisiko von ca.  
6.000 EUR. Angesichts der für diesen Zweck sehr begrenzt zur  
Verfügung stehenden Haushaltsmittel bleibt den Verbänden  
gar nichts anderes übrig, als sich auf die Überprüfung beson-  
ders relevanter Fälle zu beschränken.

Wichtigster Grund dürfte aber die lückenhafte Ausgestaltung  
der Verbandsklagebefugnis sein: In vielen Fällen kommt sie  
mangels Aufnahme in den Klagekatalog schlicht nicht in Be-  
tracht. Nicht zugelassen ist sie in den meisten Bundesländern  
und auf Bundesebene bei Eingriffen in einzelne Biotope, die  
allein aufgrund ihres natürlichen Wertes geschützt sind oder  
bei Befreiungen von Verboten in Landschaftsschutzgebieten  
und Naturparks. Auch die Aufstellung von Bebauungsplänen  
kann im Rahmen der Verbandsklage nicht angefochten wer-  
den, obwohl gerade diese Pläne die Grundlage für spätere  
Eingriffe in Natur und Landschaft schaffen. Ebenfalls müssen  
die Verbände meistens machtlos zusehen, wenn Behörden  
Gebiete einfach nicht als Schutzgebiet ausweisen, obwohl  
das fachlich mehr als gerechtfertigt wäre. Besonders gern  
gehen Behörden natürlich so vor, wenn auf diesen Flächen  
zukünftig kritische Projekte verwirklicht werden sollen.

Die Effektivität der Verbandsklage wird auch durch die ge-  
richtliche Praxis eingeschränkt. Es gibt im Naturschutzrecht  
den Grundsatz, dass die Behörde bei mehreren möglichen Va-  
rianten diejenige wählen muss, die die geringsten Beeinträch-  
tigungen mit sich bringt. Die Gerichte prüfen aber lediglich, ob  
die Abwägung der Behörde zwischen den von ihr in Betracht  
gezogenen Varianten rechtsfehlerhaft ist. Der Naturschutz-  
verband hat kaum Chancen mit seiner Behauptung gehört zu

werden, dass es noch eine ganz andere, von der Behörde  
überhaupt nicht in Erwägung gezogene Variante mit sehr viel  
geringeren Auswirkungen gegeben hätte. Angesichts der Tat-  
sache, dass diese Planungsvarianten aus naturschutzfachli-  
cher Sicht von erheblicher Bedeutung sind, ist zu bemängeln,  
dass der Bundesgesetzgeber die Novellierung des Bundes-  
naturschutzgesetzes im Jahr 2002 nicht dazu genutzt hat, die  
gerichtliche Kontrolle diesbezüglich ausdrücklich zu öffnen.

### Gutes Instrument, mangelhafte Umsetzung

Die Verbandsklage ist ein sehr begrüßenswertes Instrument  
des Umweltrechts. In der Mehrzahl der Fälle eröffnet sie über-  
haupt erst die Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle. Sie hat  
Einiges zur Beseitigung von Rechtsunsicherheiten beigetra-  
gen, was sich durchaus positiv auf die Beteiligungsintensität  
der Verbände im Planungsverfahren und auch bei der Prüfung  
und Abwägung durch die Behörden auswirkt. Auch nicht zu  
unterschätzen ist der "Droheffekt" der Möglichkeit einer Ver-  
bandsklage auf die Behörde. Im übrigen werden die Behörden,  
die die naturschutzrechtlichen Vorschriften ernst nehmen, in  
ihrer Argumentation gestützt, denn diese haben immer  
Schwierigkeiten, sich gegenüber wirtschaftlichen Interessen  
zu behaupten. Nicht zuletzt haben die Verbände die Möglich-  
keit, die Verbandsklage in die eigene Öffentlichkeitsarbeit ein-  
zubauen und auch zur verbandsinternen Mobilisierung zu nut-  
zen.

Zu bemängeln ist der zu enge Anwendungsbereich der Ver-  
bandsklage und die vertane Chance, im Rahmen der Novel-  
lierung des BNatSchG für eine erhebliche Erweiterung zu sor-  
gen. Aufgrund der vielfältigen gesetzlichen Beschränkungen  
kann die Verbandsklage das in ihr steckende Potenzial nur zu  
einem kleinen Teil nutzen. Neben einer Ausweitung der An-  
wendungsmöglichkeiten ist auch die verbindliche Festschrei-  
bung eines Höchstsatzes des Streitwertes zu fordern, da das  
Kostenrisiko der Klage nur so kalkulierbar wird. All das würde  
die Verbandsklage ihrem Ziel, dem Umweltrecht mehr Durch-  
setzungskraft zu verleihen, erheblich näher bringen.

Das in der Einführung genannte Verfahren ist übrigens mit  
einem Vergleich zu Ende gegangen. Danach kann die Brücke  
zwar gebaut werden, die Behörde verpflichtete sich aber,  
keine neuen Ausnahmegenehmigungen für private Motorboo-  
te mehr auszustellen und den Kanal samt Schilfwald dauerhaft  
vor Motorbootverkehr zu schützen.

### Philipp Heinz ist Rechtsanwalt in Berlin.

#### Anmerkungen:

- 2 Vgl. hierzu T. Wilrich, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, Baden-Baden 2002; genauere Informationen samt Rechtsgrundlagen demnächst auch unter <http://www.philipp-heinz.de>.
- 3 Eine Übersicht zu der Verbandsklage in den Ländern und auf Bundesebene findet sich bei T. Wilrich, Vereinsbeteiligung und Vereinsklage im neuen Bundesnaturschutzgesetz, in: *Deutsche Verwaltungsblätter (DVBl.)* 2002, 872 ff.
- 4 Blume / Schmidt / Zschiesche, Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutz in Deutschland 1997-1999, Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Berlin 2001.
- 5 UfU-Untersuchung (Fn. 4), 10 ff.
- 6 BVerwG, Natur und Recht (NuR) 1998, 544 ff.
- 7 Streitwertkatalog mit empfehlendem Charakter, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 1996, 563 ff.