

Die häufigsten Fragen zur Verbandsklage

1. Was ist eine Verbandsklage?

Das Besondere an der Verbandsklage ist, dass ein Naturschutzverband, ohne selbst in eigenen Rechten verletzt zu sein, klagen kann und damit die Rolle eines Anwaltes der Natur innehat.

Denn das Rechtsschutzsystem des Verwaltungsrechts ist normalerweise so aufgebaut, dass nur der widersprechen und klagen kann, der die Verletzung eines eigenen Rechts geltend machen kann. So besteht fast immer die Möglichkeit einer Rechtsverletzung, wenn man Adressat eines Verwaltungsaktes ist, der einem ein Handeln, Unterlassen oder Dulden gebietet (z.B. der Erlass eines Strafzettels, Überplanung des eigenen Grundstückes). Des weiteren können sich eigene Rechte aus dem Bundesimmissionsschutzgesetz oder aus dem Baugesetzbuch (Stichwort „Nachbarschutz“) ergeben.

Auf einen Naturschutzverband übertragen, bedeutete dies vor Einführung der Verbandsklage, dass er nur dort, wo er in eigenen Rechten verletzt wurde, z.B. durch (rechtswidriges) Vereinsverbot, einen an ihn gerichteten Abgabebescheid oder die Enteignung eines ihm gehörenden Grundstücks, dagegen vor dem Verwaltungsgericht Klage erheben konnte. Sein Klagerecht ergab sich dann – jedenfalls wenn er als eingetragener Verein oder als andere juristische Person organisiert ist – aus Art. 19 Abs. 3 und 4 Grundgesetz (GG) sowie den §§ 40, 42 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Die sog. „Partizipationserzwingungsklage“ (s. Kurzkomentar) gehört auch in diese Kategorie der Verbandsklagen, da der Verband unter Umständen in seinen Äußerungs- und Akteneinsichtsrechten gem. §§ 58 und 60 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) verletzt ist.

Das Problem für den Bereich des Naturschutzes ist aber, dass es typischerweise an rechtsbetroffenen Personen fehlt. Hier sollen nämlich gerade keinen individuellen, sondern öffentliche (bzw. altruistische) Interessen verfolgt werden. Für diese Fälle gab es früher keine Klagemöglichkeit. Erst mit der gesetzlichen Regelungen über die „Verbandsklage“ ist dieser Weg nach und nach gangbar geworden. Heute ist die Verbandsklage in den §§ 58 bis 61 BNatSchG und in den meisten Landesnaturschutzgesetzen geregelt.

2. Was hat sich durch die Novellierung geändert?

Durch die Novellierung des BNatSchG ist die Mitwirkung von Verbänden in diversen Verfahren erweitert, sowie die Verbandsklage erstmals auch auf Bundesebene eingeführt worden. Hatten bereits die Mehrzahl der Länder in den letzten Jahren unterschiedliche Formen der Verbandsklage verwirklicht (außer Bayern und Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern hat kurz vor der BNatSchG-Novelle die Verbandsklage eingeführt), so gilt die Verbandsklage mit Inkrafttreten des BNatSchG nunmehr in ganz Deutschland sowohl auf Bundesebene als auch in den Ländern. Die Vereinsklage kann sich gegen naturschutzrechtliche Befreiungen von Verboten und Geboten in Naturschutzgebieten, Nationalparks sowie von Schutzgebieten nach EU-Recht („Natura 2000-Gebiete“, § 33 BNatSchG) aber auch gegen Planfeststellungsbeschlüsse und

bestimmte Plangenehmigungen richten, soweit im Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist. Das hat die Rechtsschutzmöglichkeiten erheblich erweitert. Daneben treten wie bisher die Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte.

3. Was gilt in den Bundesländern, die bisher keine Verbandsklage hatten, bis die Umsetzung in Landesrecht abgeschlossen ist?

Bisher hatten die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg keine Verbandsklage in ihren Landesnaturschutzgesetzen. Da § 60 BNatSchG (Von den Ländern anerkannte Vereine) eine rahmengesetzliche Regelung ist, muss sie von den Ländern bis zum 3.04.2005 umgesetzt werden. Bis dahin gilt der alte § 29 BNatSchG unmittelbar. Erst bei Inkrafttreten der Ländernaturschutzgesetze gilt dann die jeweils neue, umgesetzte Landesvorschrift.

4. Gilt die Verbandsklage nur für Verwaltungsakte, die nach dem 03.04.2002 (Inkrafttreten des BNatSchG) erlassen wurden?

Die Verbandsklage gilt gemäß § 69 Abs. 5 Nr. 2 BNatSchG auch für Verwaltungsakte, die nach dem 01.07.2000 erlassen wurden, sofern diese noch nicht bestandskräftig sind und dem vorgegangenen Verwaltungsverfahren eine Mitwirkung nach altem Recht gesetzlich vorgeschrieben war, also in den klassischen alten § 29 BNatSchG-Fällen.

Bestandskräftigkeit tritt ein, wenn innerhalb einer Frist von einem Monat nach Bekanntgabe des Verwaltungsaktes (§ 70 VwGO) nicht widersprochen wurde, bzw. ein Monat nach Bekanntgabe des Widerspruchbescheides (§ 74 VwGO) keine Klage erhoben wurde. Dann sind die Behörde und die Beteiligten grundsätzlich an die Regelung des Verwaltungsaktes gebunden, und zwar unabhängig von dessen Rechtmäßig- oder Rechtswidrigkeit.

5. Was kann ich mit einer Klage erreichen?

Dabei kommt es auf den Klagegegenstand (häufigster Klagegegenstand sind Planfeststellungsverfahren) an.

Bei Planfeststellungsverfahren im Straßenbau kann fast nie der geplante Bau einer Straße aufgehoben werden. Das liegt an den weitreichenden Auswirkungen des Bundesverkehrswegeplans. Ist dort einmal der dringende Bedarf einer Straße festgelegt, so wird diese Straße auch auf jeden Fall gebaut werden. Eine Klage dagegen kann das gesamte Verfahren nur verzögern, was in bestimmten Fällen Sinn macht, oder bewirken, dass eine alternative Trasse gewählt wird bzw. zusätzliche umfassendere Ausgleichsmaßnahmen festgelegt werden (bzw. der Verwaltungsakt wird nachgebessert).

Handelt es sich dagegen um eine Klage gegen eine bestimmte Befreiung von einem Verbot zum Schutz von Naturschutzgebieten, so kann das Gericht entscheiden, wenn alle Voraussetzungen gegeben sind, dass die Befreiung von der zuständigen Behörde aufgehoben werden muss.

Was genau mit einer Klage erreicht werden kann und welche Taktik dabei die richtige ist, sollte in jedem Einzelfall von einem erfahrenen Anwalt geprüft werden.

6. Wo finde ich einen geeigneten Anwalt?

Erster Schritt ist die verbandsinterne Recherche. Sollte sich über die „Verbandsrechtsanwälte“ niemand finden lassen, so kann man sich jederzeit bei den Anwaltskammern informieren. Wichtig ist, dass der Anwalt bzw. die Anwältin Erfahrungen im Umweltbereich mitbringt und sich mit Verwaltungsrecht auskennt. Dies herauszufinden mag schwierig sein, da es „Umweltjuristen“ nicht als Berufsbezeichnung gibt. Erster Hinweis auf eine fachliche Qualifikation ist deshalb die Bezeichnung „Fachanwalt im Verwaltungsrecht“.

7. Wer führt die Klageverfahren seitens der Verbände durch?

Klageberechtigt ist bei Verfahren auf Landesebene nur der jeweilige Landesverband, da auch nur er die Verbandsanerkennung nach § 60 BNatSchG (früher § 29 BNatSchG a. F.) besitzt. Daher entscheidet der Landesvorstand über die Erhebung einer Klage, nachdem die Orts- und Kreisgruppen das fachliche Material (Sachverhaltsbeschreibungen, Stellungnahmen etc.) als Vorbereitung einer Verbandsklage gesammelt haben. Im Falle einer Klageerhebung erteilt der Landesvorstand dann dem Rechtsanwalt eine Prozessvollmacht.

8. Blockieren Naturschutzverbände durch Klageerhebungen die Verwaltungsverfahren?

Dieser Vorwurf wird immer wieder von Gegnern der Vereinsklage gemacht. Die bisherigen Erfahrungen in den Ländern belegen aber, dass die Verbände von ihrem Klagerecht sparsam Gebrauch gemacht haben. Die mögliche Klageflut, und die damit einhergehende Verzögerung in der verwaltungsrechtlichen Praxis haben sich nicht bestätigt. Vielmehr trägt die Möglichkeit der Erhebung der Verbandsklage erheblich zum Abbau von Vollzugsdefiziten im Naturschutz bei. Die planenden Behörden sind sehr viel sorgfältiger; das Instrument der Verbandsklage kann also im Idealfall präventiv zur Verfahrensbeschleunigung beitragen, Kosten sparen und Planungssicherheit schaffen.

Dass die Naturschutzverbände sehr bewusst mit der Klagemöglichkeit umgehen können, soll am Beispiel Hessens und Niedersachsen aufgezeigt werden:

Bisher wurde der NABU in Hessen pro Jahr an 2500 bis 3000 Verwaltungsverfahren, die sich aus dem alten § 29 BNatSchG ergaben, beteiligt. Seit Einführung der Verbandsklage 1980 wurden von den hessischen Naturschutzverbänden aber nur insgesamt (!) 50 Verbandsklagen angestrengt. Davon war der NABU an 34 beteiligt. Von diesen 34 Klagen verliefen 28 Klagen erfolgreich, d.h. durch Erfolg der Klage bzw. durch gerichtlichen oder außergerichtlichen Vergleich.

Auch in Niedersachsen wird der vorsichtige Umgang mit Klagen beobachtet. In 10 Jahren wurden nur 10 Klagen erhoben.

9. Was kostet eine Vereinsklage durchschnittlich?

Zu den Kosten lässt sich pauschal keine Aussage treffen. Diese hängen nämlich sehr von der Art der Klage und dem Streitwert des beklagten Projektes ab. Geht man von dem gängigen Streitwert von 25.000 EUR (manchmal wird er auch geringer festgesetzt) aus, belaufen sich die Kosten in der

1. Instanz auf ca. 4.200 EUR (ohne Beweisverfahren, z. B. Sachverständigengutachten)

bzw. 5.800 EUR (mit Beweisverfahren), in der
2. Instanz (Berufung) auf ca. 5.600 EUR (ohne Beweisverfahren) bzw. 7.700 EUR (mit Beweisverfahren) und in der
3. Instanz (Revision) auf ca. 5.600 EUR (immer ohne Beweisverfahren).

Bei Erfolg der Klage muss der Kläger keine gerichtlichen Kosten tragen, bei Verlust dementsprechend die gesamten (s.u.).

Die Kosten des eigenen Rechtsanwaltes werden bei Erfolg nur in Höhe der gesetzlichen Gebühren erstattet. Bei einem Streitwert von 25.000 EUR sind dies in der

1. Instanz ca. 700 bis 2.500 EUR, in der
2. Instanz ca. 900 bis 3.000 EUR und in der
3. Instanz ca. 900 bis 2.000 EUR.

In der Praxis werden sich die Rechtsanwaltskosten wohl immer nach einer Honorarvereinbarung bemessen. Hierzu kann keine pauschale Aussage getroffen werden. Mit einem 5stelligen Betrag ist aber zu rechnen.

Ferner kommen noch unter Umständen außerprozessual nicht erstattungsfähige Kosten für Fachgutachten hinzu.

Bei Misserfolg trägt der Kläger alle Kosten, dieses Risikos muss sich ein Naturschutzverband immer bewusst sein. Hierzu gehören neben den Anwaltshonoraren der eigenen und Gegenseite auch die Gerichtsgebühren sowie ggf. Schadenersatzforderungen wegen verzögerten Baubeginns etc.

10. Wie lange dauert ein verwaltungsgerichtliches Verfahren?

Ein verwaltungsgerichtliches Verfahren in der Hauptsache dauert in der ersten Instanz (Verwaltungsgericht) zwischen 1,5 bis 5 Jahren. Wird Revision beim Oberverwaltungsgericht eingelegt, verlängert sich der Zeitraum ungefähr noch einmal um zwei Jahre. Mit derselben Verlängerung ist auch noch mal bei Einlegung der Revision zu rechnen, so dass ein Verfahren, das durch alle Instanzen geht, 3 bis 9 Jahre dauern kann. Gegebenenfalls kann (in wenigen Fällen) noch Verfassungsbeschwerde erhoben werden. Eine Entscheidung beim Verfassungsgericht braucht 1 bis 5 Jahre.

Ein Eilverfahren, etwa um einen Baustopp bei einem Straßenbauprojekt zu erreichen, wird normalerweise innerhalb von 3 bis 12 Monaten beschieden, nur in absoluten Eilfällen, also bei Gefahr in Verzug, in 3 Tagen.

Felicia Latscha

Diese Ausarbeitung ist im Rahmen eines vom Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesumweltministeriums geförderten Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Handlungskompetenz im Naturschutzrecht“ entwickelt worden. Adressaten sind die anerkannten Naturschutzverbände, also vor allem NABU und BUND, wobei der NABU Träger dieses Projektes ist.