



Hochschule Anhalt (FH)
für angewandte Wissenschaften
Fachbereich Landwirtschaft, Ökotoxikologie,
Landschaftsentwicklung
Prof. Dr. Alexander Schmidt
Umwelt- und Planungsrecht
Dipl. Ing. (FH) Susann Ludorf MSc
Strenzfelder Allee 28
06406 Bernburg



Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.
Fachgebiet Umweltrecht & Bürgerbeteiligung
Michael Zschiesche, Franziska Mischek
Greifswalder Str.4
10405 Berlin

Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002 bis 2006

Eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz,
Fachgebiet II 1.1.

Oktober 2007

Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002 bis 2006

Abschlussbericht der empirischen Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz,
Fachgebiet II 1.1.

vorgelegt von

Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt (FH),
Michael Zschesche, Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Berlin,
unter Mitarbeit von: Franziska Mischek (UfU) und Susann Ludorf (HS Anhalt)

Die Untersuchung wurde im Zeitraum April – Oktober 2007 erarbeitet. Grundlage des Gutach-
tens sind eine Befragung der anerkannten Naturschutzverbände sowie Recherchen in der Fachli-
teratur und im Internet.

Inhaltsübersicht

1. Anlass und Gegenstand der Untersuchung	S. 3
2. Stand der Gesetzgebung und der Diskussion der Verbandsklage	S. 4
2.1 Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene	S. 4
2.2 Diskussion in der Literatur	S. 6
3. Methodik und Vorgehensweise	S. 8
3.1 Erhebung der Daten	S. 9
3.2 Auswertung der Daten	S. 9
4. Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	S. 10
4.1 Entwicklung der Klagetätigkeit	S. 10
4.2 Dauer der Verfahren	S. 12
4.3 Erfolgsbilanz	S. 14
4.4 Verteilung der Klagen auf die Verbände	S. 17
4.5 Schlussfolgerungen für die Entwicklung der Verbandsklage	S. 19
5. Zusammenfassung	S. 22
Literaturverzeichnis	S. 24
Anhang (Gesamtliste der Klagen und Entscheidungen von 2002 bis 2006)	S. 25

1. Anlass und Gegenstand der Untersuchung

Das Naturschutzrecht des Bundes muss in Folge der Föderalismusreform von 2006 und der dadurch geänderten Gesetzgebungskompetenzen in der laufenden Legislaturperiode neu gestaltet werden. Es ist vorgesehen, dass dazu ein eigenes Buch „Naturschutzrecht“ in das Umweltgesetzbuch (UGB) eingefügt wird, dessen Entwurf das Bundesumweltministerium derzeit erarbeitet. Außerdem wird das UGB einen Allgemeinen Teil enthalten (UGB - Erstes Buch), in dem neben den neuen Regelungen für eine integrierte Vorhabengenehmigung auch ein Abschnitt für den Rechtsschutz vorgesehen ist. Dort soll das seit Ende 2006 geltende Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, das Klagen von Umweltschutzvereinigungen gegen Vorhaben im Geltungsbereich der UVP-Richtlinie und der IVU-Richtlinie ermöglicht, aufgenommen werden. In das Buch „Naturschutz“ werden hingegen die bisher in den §§ 58 bis 61 BNatSchG geregelten Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten der anerkannten Naturschutzverbände übernommen. Im Zusammenhang damit soll die vorliegende Untersuchung anhand empirischer Daten klären, in welchem Umfang und mit welchem Erfolg im Zeitraum von 2002 bis 2006 naturschutzrechtliche Verbandsklagen geführt worden sind. Dadurch werden Aussagen darüber ermöglicht, ob die Verbandsklage – ihrem Zweck entsprechend – als wirksames Instrument zum Abbau von Vollzugsdefiziten im Naturschutzrecht angesehen werden kann.

Die Untersuchung erfasst vor allem die nach § 61 BNatSchG sowie nach landesrechtlichen Vorschriften möglichen „altruistischen“ Verbandsklagen, die von den anerkannten Naturschutzverbänden erhoben werden können, ohne dass sie eine Verletzung eigener Rechte geltend machen müssen. Es ist zunächst die absolute Zahl der Klagen und Verfahren ermittelt worden, um zu klären, welchen Anteil die Verbandsklagen an den insgesamt von den Verwaltungsgerichten entschiedenen Fällen und Verfahren haben. Betrachtet wird außerdem, in wie vielen Fällen über mehrere Instanzen geklagt worden ist, um Hinweise auf die Prozessdauer zu erhalten. Ferner ist die Erfolgsquote der Verbandsklagen untersucht worden, um einen Vergleich mit den üblicherweise vor den Verwaltungsgerichten bestehenden Erfolgsaussichten durchführen zu können. Darüber hinaus wird versucht, durch eine Analyse der Verteilung der Klagetätigkeit auf die einzelnen Bundesländer zu klären, ob und in welchem Umfang die Einführung des bundesweit geltenden § 61 BNatSchG im Jahre 2002 eine Zunahme der Verbandsklagen bewirkt hat.

Im Folgenden wird zunächst auf den Stand der Gesetzgebung und der Diskussion zur Verbandsklage eingegangen (dazu 2.). Danach wird die Methodik der Untersuchung erläutert (dazu 3.). Es folgt die Darstellung und Diskussion der Ergebnisse (dazu 4.). Den Abschluss bildet eine Zusammenfassung (dazu 5.). Darüber hinaus findet sich im *Anhang* eine nach Bundesländern gegliederte Übersicht über die erfassten Klagen und Verfahren sowie die ermittelten Daten.

2. Stand der Gesetzgebung und der Diskussion zur Verbandsklage

2.1 Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene

Die mit der Novellierung 2002¹ durch § 61 BNatSchG eingeführte Klagemöglichkeit für nach §§ 59 und 60 BNatSchG anerkannte Naturschutzvereine ist eine bundeseinheitlich (unmittelbar) geltende Regelung. Dadurch werden Vereins- oder Verbandsklagen gegen bestimmte naturschutzrelevante Verwaltungsentscheidungen ermöglicht, die von Bundesbehörden oder auf der Landesebene getroffen werden können, nämlich gegen

- Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks und sonstigen Schutzgebieten im Rahmen von § 33 Abs. 2 BNatSchG (d.h. für die zum Schutzgebietsnetz Natura 2000 gehörenden Gebiete);
- Planfeststellungsbeschlüsse über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, sowie Plangenehmigungen, sofern für diese eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist.

Damit sind zum einen Entscheidungen von Bundesbehörden (z.B. Planfeststellungsbeschlüsse des Eisenbahnbundesamtes), gegen die zuvor nach den auf Landesebene bestehenden Regelungen nicht geklagt werden konnte, in den Anwendungsbereich der Vereins- oder Verbandsklage einbezogen worden. Zum anderen führt die unmittelbare Geltung des § 61 BNatSchG dazu, dass eine Vereins- oder Verbandsklage seit 2002 auch in den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg, die keine derartigen Klagemöglichkeiten eingeführt hatten, gegen Entscheidungen der Landesbehörden gerichtet werden kann. Auch in Mecklenburg-Vorpommern gab es bis 2002 keine landesrechtliche Regelung, eine solche ist dann aber parallel zu § 61 BNatSchG eingeführt worden und schafft etwas weiter gehende Klagemöglichkeiten.² Außerdem werden die in Sachsen und Thüringen geltenden Klagevorschriften, die einen engeren Anwendungsbereich³ als § 61 BNatSchG haben, durch das Bundesrecht „überlagert“, so dass es auch in diesen Ländern zu einer Ausweitung der Klagemöglichkeiten gekommen ist.

Soweit landesrechtliche Verbandsklage Regelungen einen über das Bundesrecht hinaus gehenden Anwendungsbereich haben, bleiben diese nach § 61 Abs. 5 BNatSchG unberührt. Der Bundesgesetzgeber wollte die in vielen Bundesländern seit 1979 schrittweise eingeführten und ausgebauten Klagemöglichkeiten⁴ also nicht einschränken, sondern lediglich einen bundeseinheitlichen „Mindeststandard“ schaffen und Raum für weiter gehende Landesvorschriften lassen. Die Entwicklung auf der Landesebene nach 2002 zeigt jedoch, dass es in mehreren Bundesländern zu einer Art Gegenreaktion durch die Abschaffung oder Einschränkung der landesrechtlichen Kla-

¹ Siehe Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25.03.2002, BGBl. I, S. 1193 ff.

² Siehe § 65a, eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des Naturschutzgesetzes vom 14.05.2002, GVBl. S. 184 – diese Regelung geht insofern über das Bundesrecht hinaus, als auch Klagen gegen Ausnahmen vom Allein- und Horstschutz erhoben werden können.

³ Nach § 58 Sächsisches Naturschutzgesetz kann gegen einen Planfeststellungsbeschluss nur geklagt werden, wenn dieser mit Eingriffen in Naturschutzgebiete, Nationalparks, Biosphärenreservate oder Flächennaturdenkmale verbunden ist; die gleiche Regelung enthält § 44 Thüringisches Naturschutzgesetz, der außerdem noch Klagen gegen Projekte ausschließt, die vom Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz erfasst werden (worden sind).

⁴ Eine aktuelle Übersicht gibt Koch (2007), S. 372 f.; siehe auch Schrader (2006), S. 205 f.

gevorschriften gekommen ist. Das betrifft Hessen und Sachsen-Anhalt, die ihre Vorschriften aufgehoben haben, sowie Nordrhein-Westfalen, das in § 12b Landschaftsgesetz die über § 61 Abs. 1 BNatSchG hinaus gehenden Anwendungsmöglichkeiten gestrichen hat. Aus der Aufhebung der Vorschriften in Schleswig-Holstein ergaben sich hingegen keine Einschränkungen, weil deren Anwendungsbereich dem von § 61 Abs. 1 BNatSchG entsprach.

Die beschriebene Entwicklung der Gesetzgebung in den Bundesländern hat dazu geführt, dass es auf der Landesebene Klagevorschriften mit einem erheblich über § 61 Abs. 1 BNatSchG hinaus gehenden Anwendungsbereich nur noch in Berlin (§ 39b), in Brandenburg (§ 65), in Hamburg (§ 41) und in Niedersachsen (§ 60c) gibt. Je nach Ausgestaltung dieser Vorschriften sind in diesen Ländern Klagen unter anderem auch zulässig gegen Plangenehmigungen, Ausnahmen vom gesetzlichen Biotopschutz nach § 30 BNatSchG, Befreiungen in Wasserschutzgebieten, Erlaubnisse und Bewilligungen nach dem Wasserrecht sowie gegen Genehmigungen für Bauvorhaben im Außenbereich. Außerdem gibt es landesrechtliche Vorschriften noch in Bremen (§ 44), in Mecklenburg-Vorpommern (§ 65a), in Rheinland-Pfalz (§ 37b), im Saarland (§ 33), in Sachsen (§ 58), in Schleswig-Holstein (§ 51 c) und in Thüringen (§ 46).

Bei den weiteren Anforderungen an die Zulässigkeit von Vereins- oder Verbandsklagen stimmen die Vorgaben in § 61 Abs. 2 bis 4 BNatSchG im wesentlichen mit den landesrechtlichen Vorschriften überein. So muss der Verein in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt sein und sich im Rahmen der bei den Verfahren bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten in der Sache geäußert haben (§ 61 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BNatSchG). Außerdem können nach § 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG nur Verstöße gegen naturschutzbezogene Vorschriften gerügt werden. Die Vorschrift erfasst allerdings nicht nur die in den Naturschutzgesetzen selbst enthaltenen oder auf diesen Gesetzen beruhenden Regelungen. Vielmehr kann außerdem die Verletzung von Regelungen in anderen Gesetzen geltend gemacht werden, wenn diese *auch* den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind. Damit geht das Bundesrecht über die in den meisten Landesnaturschutzgesetzen enthaltenen Vorgaben hinaus. Ausgeschlossen wird eine Klage allgemein in den Fällen, in denen bereits in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren über den angegriffenen Verwaltungsakt entschieden worden ist.

Durch das am 15.12.2006 in Kraft getretene UmwRBG⁵ ist eine neue Klagemöglichkeit für anerkannten Umweltschutzvereinigungen geschaffen worden. Diese hat allerdings einen anderen Anwendungsbereich als die naturschutzrechtliche Verbandsklage. Nach § 1 Abs. 1 UmwRBG können Rechtsbehelfe gegen alle einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegenden Vorhaben sowie gegen nach Spalte 1 der 4. BImSchV genehmigungsbedürftige Anlagen gerichtet werden. Es werden also vor allem Industrieanlagen erfasst und eine Überschneidung mit dem Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Verbandsklage besteht nur bei den planfeststellungsbedürftigen Vorhaben. Zugleich sind die Klagebefugnisse inhaltlich verschieden ausgestaltet, weil mit der umweltrechtlichen Verbandsklage nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG lediglich eine Verletzung von Umweltschutzvorschriften gerügt werden kann, die „Rechte Einzelner begründen“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG). Die Rügebefugnisse der Verbände sollen also nur soweit gehen, wie die von privaten Klägern, so dass nur eine Art „Stellvertreterklage“ möglich ist.

⁵ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) vom 7.12.2006, BGBl. I S. 2816.

2.2 Diskussion in der Literatur

Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage ist seit 2002 in mehreren Veröffentlichungen betrachtet worden.⁶ Von Interesse für die vorliegende Untersuchung ist vor allem die empirische Untersuchung von Liane Radespiel, die alle seit ihrer Einführung auf Landesebene im Jahr 1979 bis Ende 2002 in Deutschland geführten altruistischen Verbandsklagen im Naturschutzbereich erfasst.⁷ Sie geht vom Zeitraum her deutlich über die unter anderem von den Verfassern durchgeführten Studien⁸ hinaus, klammert aber alle anderen Formen der Verbandsklage, die in Bundesländern ohne eine entsprechende Verbandsklageregelung geführt worden sind (das betrifft Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern) aus.

Seit dem Erlass der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG⁹, mit der die im „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ (Aarhus-Konvention)¹⁰ enthaltenen Vorgaben in das Gemeinschaftsrecht übernommen worden sind, steht in Deutschland deren Umsetzung im Mittelpunkt der Diskussion. Es ist zwar unstrittig, dass danach die Klagemöglichkeiten für Umweltschutzvereinigungen im deutschen Recht auf die Vorhaben ausgedehnt werden müssen, die dem Geltungsbereich der UVP-Richtlinie¹¹ und der IVU-Richtlinie¹² unterliegen. Wie die Klagemöglichkeiten im deutschen Recht ausgestaltet werden müssen, um den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu genügen, ist allerdings umstritten. In der Literatur wird überwiegend angenommen, dass das Gemeinschaftsrecht eine umfassende Klage- und Rügebefugnis der Umweltschutzvereinigungen verlangt, die eine gerichtliche Kontrolle der Beachtung aller dem Umweltschutz dienenden Rechtsvorschriften ermöglicht.¹³ Dem steht die Auffassung gegenüber, dass die Mitgliedstaaten über einen Umsetzungsspielraum verfügen, in dessen Rahmen die an eine Verletzung subjektiver Rechte anknüpfenden Klagevoraussetzungen des deutschen Verwaltungsrechts (siehe § 42 Abs. 2 VwGO) beibehalten und sogar auf die Klagen von Umweltschutzvereinigungen übertragen werden können.¹⁴

⁶ Zum 2002 neu eingeführten § 61 BNatSchG unter anderem Calliess (2003), S. 97 ff.; siehe ferner Schlacke (2004), S. 629 ff.; Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 11 ff., 23 ff. und 31 ff.; SRU (2005), Rz. 7 ff.; Schrader (2006), S. 205 f.; Radespiel (2006), S. 339 ff. und passim; Rizou (2006), S. 293 ff. und passim; Koch (2007), S. 372 ff.

⁷ Radespiel (2007), S. 79 ff.

⁸ Siehe für den Zeitraum von 1996 bis 2001 Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 31 ff.; siehe außerdem die ältere Untersuchung von Ormond/Bizer/Riedel (1990); ein aktueller Überblick, der auch die Erfahrungen in der Europäischen Union und im internationalen Vergleich erfasst, findet sich bei Koch (2007), S. 372 ff.

⁹ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABL. EG L 156/17).

¹⁰ Dieses Übereinkommen ist am 25.06.1998 von den der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) zugehörigen Staaten in der dänischen Stadt Aarhus abgeschlossen worden.

¹¹ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Abl. EG Nr. L 175 S. 40), geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 (Abl. EG Nr. L 73 S. 5).

¹² Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (Abl. EG Nr. L 257 S. 26).

¹³ Eingehend dazu Schmidt/Kremer (2007b), S. 94 f.; vgl. auch Koch (2007), S. 376 ff. – jeweils m.w.N.

¹⁴ So vor allem v. Danwitz (2005), S. 33 ff.; vgl. auch ders. (2004), S. 279 f. – m.w.N.

Das schon kurz beschriebene UmwRBG (siehe 2.1) dient zur Umsetzung der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG. Da die Rügebefugnis in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG auf Verstöße gegen Umweltschutzvorschriften, die „Rechte Einzelner begründen“, beschränkt worden ist, ist der deutsche Gesetzgeber offenbar davon ausgegangen, dass das Gemeinschaftsrecht insoweit einen Umsetzungsspielraum gewährt. Es wird deshalb zwar die Vereinbarkeit des UmwRBG mit dem Gemeinschaftsrecht bezweifelt und auch die Einordnung der umweltrechtlichen Verbandsklage in das Rechtsschutzsystem hinterfragt.¹⁵ Für die vorliegende Untersuchung muss darauf jedoch nicht weiter eingegangen werden. Das geltende UmwRBG ist so ausgestaltet worden, dass Verstöße gegen naturschutzrechtliche Vorschriften nicht Gegenstand der darin geregelten (umweltrechtlichen) Verbandsklage sein können. Deswegen ist eindeutig, dass die naturschutzrechtliche Verbandsklage daneben eine eigenständige Funktion behält. Das gilt nicht nur für Klagen, mit denen gegen Befreiungen in Schutzgebieten (nach § 61 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) oder andere speziell naturschutzbezogene Entscheidungen (nach Landesrecht – z.B. Ausnahmen vom Biotopschutz) vorgegangen werden soll. Auch bei Planfeststellungen kann die Verbandsklage nach § 61 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG zur Kontrolle der Belange des Naturschutzes neben der „dritt-schutzbezogenen“ Verbandsklage nach dem UmwRBG zur Anwendung kommen.¹⁶

Demnach ist es weiterhin sinnvoll, die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage empirisch zu untersuchen, soweit es Fragen gibt, die durch eine Erhebung von Daten über die durchgeführten Klageverfahren geklärt werden können. Das gilt vor allem für die Bedenken, die schon vor der Einführung der Verbandsklage im Hinblick auf einen möglichen Missbrauch vorgebracht worden sind. Befürchtet wurden insbesondere eine Prozessflut sowie eine Verzögerung wichtiger Infrastruktur- oder Wirtschaftsprojekte.¹⁷ Hier setzen auch die bisher vorliegenden Untersuchungen an, bei denen die absolute Zahl der Verbandsklagen ermittelt und mit den insgesamt von den Verwaltungsgerichten entschiedenen Verfahren verglichen worden sind.

Am weitesten geht dabei bisher die Untersuchung von Liane Radespiel. Danach sind die Verbände von 1979 bis Ende 2002 in Deutschland gegen 193 Projekte mit Klagen vorgegangen und haben dabei insgesamt 420 Eil- und Hauptsacheverfahren geführt. Es gab also innerhalb dieser 23 Jahre durchschnittlich 18 Verfahren pro Jahr.¹⁸ Zwar ergibt sich aus der von den Verfassern für den Zeitraum 1996 bis 2001 durchgeführten Untersuchungen ein höherer Durchschnittswert von ca. 30 Verfahren pro Jahr.¹⁹ Auch diese Zahl ist jedoch im Vergleich zu den insgesamt von den Verwaltungsgerichten entschiedenen Verfahren immer noch sehr gering.²⁰ Demnach haben die Verbände ihr Klagerecht sehr zurückhaltend eingesetzt. Es kann deshalb auf keinen Fall von einer „Klageflut“ die Rede sein.

¹⁵ Vgl. dazu die Kritik von Schlacke (2007), S. 13 ff.; kritisch ferner Schmidt/Kremer (2007a), S. 60 ff.; Koch (2007), S. 378 ff. – jeweils m.w.N.

¹⁶ Ebenso Schlacke (2007), S. 13.

¹⁷ Siehe den Überblick über diese und andere Argumente bei Koch (2007), S. 371 f., der insbesondere den auf einer Anhörung des Arbeitskreises Umweltrecht beruhenden Band „Pro und Contra Verbandsklage“ von 1976 zitiert.

¹⁸ So Radespiel (2006), S. 393 ff.

¹⁹ Vgl. Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 32.

²⁰ Nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes sind von 1998 bis 2001 durch die Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten im Durchschnitt über 230.000 Verfahren pro Jahr entschieden worden, vgl. dazu die Nachweise bei Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 32.

Die bisher durchgeführten Untersuchungen belegen auch, dass die Verbandsklagen zu etwa zwei Dritteln in der ersten Instanz endgültig abgeschlossen werden.²¹ Nach den Erhebungen von Radespiel gab es außerdem in ca. 70% der Verfahren streitige Entscheidungen, während die restlichen ca. 30% durch Vergleich, Erledigung oder Rücknahme des Rechtsmittels abgeschlossen worden sind.²² Beides deutet darauf hin, dass die Verbände ihre Klagen nicht unnötig in die Länge ziehen und insofern auch die Realisierung der angegriffenen Vorhaben nicht unangemessenen verzögern. Diese Zahlen sind aber nicht mit der allgemeinen Statistik verglichen worden, so dass offen bleibt, ob sie in Bezug auf die insgesamt von den Verwaltungsgerichten entschiedenen Verfahren hoch oder niedrig sind. Außerdem sagen sie nichts darüber aus, wie lange die Gerichtsverfahren tatsächlich gedauert und ob sie im Einzelfall überhaupt zu Verzögerungen eines Vorhabens geführt haben.

Zusätzlich zu den Daten über die absolute Zahl der Verbandsklagen und die Verfahrensdauer ist auch die Erfolgsquote untersucht worden. Diese kann als Indiz dafür gewertet werden, wie wirksam die Verbandsklage im Hinblick auf den dadurch angestrebten Abbau von Vollzugsdefiziten ist. Nach der für den Zeitraum von 1979 bis 2002 durchgeführten Untersuchung waren die Klagen in ca. 20% der Fälle erfolgreich und es sind bei ca. 12% der Fälle Teilerfolge erzielt worden, so dass die Erfolgsquote insgesamt 32% beträgt.²³ Damit ist sie höher als bei den Untersuchungen für den Zeitraum 1996 bis 2002, die auf eine Erfolgsquote von insgesamt ca. 26% kommen, wobei nur in ca. 8% der Fälle ein vollständiger Erfolg und in den übrigen 18% Teilerfolge verzeichnet werden.²⁴ Demnach müssen die Verbandsklagen vor 1996 im Durchschnitt wesentlich erfolgreicher gewesen sein als in dem dann folgenden Zeitraum. Ein wesentlicher Grund dafür könnte sein, dass in den Jahren nach Einführung der Verbandsklage die Rügebefugnisse von den Gerichten eher weit interpretiert worden sind, so dass speziell bei Planfeststellungsbeschlüssen häufiger eine vollständige Aufhebung zu erreichen war, während sich seit Beginn der 1990er Jahre ein restriktiveres Verständnis und eine stärkere Tendenz zur Planerhaltung durchgesetzt hat.²⁵ Möglicherweise haben auch die im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung in den 1990er Jahren vorgenommenen Rechtsänderungen dazu beigetragen.

3. Methodik und Vorgehensweise

Die Methodik der vorliegenden Untersuchung entspricht derjenigen, die den von 1996 bis 2001 von den Verfassern durchgeführten Studien zu Grunde liegt.²⁶ Für dieses Anknüpfen an die vorangehenden Studien spricht vor allem, dass dadurch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleistet wird. Dementsprechend setzt die vorliegende Untersuchung – wie schon kurz dargestellt (siehe 1.) – bei einer Ermittlung der absoluten Zahl von Verbandsklagen und damit zusammenhängenden Verfahren im Zeitraum 2002 bis 2006 an, um diese mit den vor 2001 erhobenen Daten sowie mit den im Berichtszeitraum insgesamt von den Verwaltungsgerichten entschiede-

²¹ Nach Radespiel (2006), S. 341, sind von 1979 bis 2002 insgesamt 67% der Klagen in erster Instanz abgeschlossen worden; im Zeitraum 1996 bis 2001 waren es sogar ca. 75%, vgl. Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 34.

²² Siehe Radespiel (2006), S. 342.

²³ Siehe Radespiel (2006), S. 347 f.

²⁴ Siehe Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 35.

²⁵ So Radespiel (2006), S. 350.

²⁶ Siehe Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 31 ff.; siehe auch Schmidt/Zschesche, NuR 2003, 16 ff.

nen Fällen zu vergleichen und daraus dann Schlussfolgerungen über die Entwicklung der Klage-tätigkeit abzuleiten. Außerdem wird die Erfolgsquote der Verbandsklagen ermittelt und mit den insgesamt bei Klagen vor den Verwaltungsgerichten bestehenden Erfolgsaussichten verglichen. Nachfolgend wird das Vorgehen bei der Erhebung und Auswertung der Daten beschrieben.

3.1 Erhebung der Daten

Es ist versucht worden, alle vor den Verwaltungsgerichten geführten Verbandsklagen und die damit zusammenhängenden Verfahren zu erfassen, die von 2002 bis 2006 entschieden oder in anderer Weise abgeschlossen worden sind. Die Datenerhebung beruht vor allem auf Anfragen bei den Landesverbänden der anerkannten Naturschutzverbände in allen Bundesländern, aber auch auf Literatur- und Internetrecherchen sowie auf Nachfragen bei den Prozessvertretern der Verbände. Dabei bildeten die Literatur- und Internetrecherchen die Grundlage für die Anfragen bei den Verbänden. Eine wichtige Quelle für die Jahre 2002 und 2003 war hier die Arbeit von Liane Radespiel (2006), die auch nicht in den Fachzeitschriften veröffentlichte Entscheidungen erfasst. Die gefundenen Klagen sind in Listen für die einzelnen Bundesländer zusammen gestellt und mit einem Anschreiben an über 100 Landesverbände versandt worden. Vor allem bei allen BUND und NABU Landesverbänden ist außerdem vorher telefonisch die Anfrage angekündigt und die Mitwirkung erbeten worden. Bei diesen und weiteren Verbänden ist darüber hinaus noch einmal telefonisch an die Anfrage erinnert und danach – sofern sich die Beantwortung hinzog – noch mehrfach telefonisch oder per mail nachgefragt worden. Soweit sich Datenlücken in den Archiven der Verbände ergaben, ist mit deren Einverständnis teilweise bei den beauftragten Rechtsanwälte nachgefragt worden. Schließlich ist in der Regel auch darum gebeten worden, Kopien der Gerichtsentscheidungen zu übersenden.

Die Verbände, die Klagen geführt haben, haben die Anfragen überwiegend eingehend beantwortet. In einigen Fällen hat sich die Recherche jedoch als schwierig erwiesen, z.B. weil die ursprünglich damit befassten Mitarbeiter der Verbände nicht (mehr) erreichbar waren und keine archivierten Akten vorlagen. Das hat zur Folge, dass die Daten bei manchen Klagen und Verfahren auf mündlichen Auskünften beruhten und unvollständig waren. Soweit Informationen über die zuständigen Gerichte, die Aktenzeichen und die Daten der Entscheidungen fehlten, konnten diese Auskünfte teilweise auch nicht überprüft und ergänzt werden (siehe die Übersicht im Anhang). Aufgrund der ergänzend zu den Anfragen bei den Verbänden durchgeführten Recherchen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die im Berichtszeitraum abgeschlossenen Klagen und Verfahren nahezu vollständig ermittelt worden sind.

3.2 Auswertung der Daten

Für die Auswertung gezählt worden sind nur die Klagen, bei denen im Zeitraum 2002 bis 2006 mindestens eine Entscheidung in der Sache ergangen ist (nicht gezählt wurden also z.B. Vorlagebeschlüsse).²⁷ Dabei sind neben Beschlüssen in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes und Urteilen in Hauptsacheverfahren auch die durch Rücknahme der Anträge oder Klage oder durch Erledigung abgeschlossenen Verfahren berücksichtigt worden. Außerdem sind neben

²⁷ Deswegen wird die immer noch anhängige Klage gegen den Neubau der A 94 in Bayern nicht mitgezählt, weil hier nach der Vorlage zum EuGH (VGH München, Beschluss vom 19.04.2005, NuR 2006, 653 ff.) und der Vorabentscheidung des EuGH (Urteil v. 14.09.2006, ZUR 2006, 539 ff.) noch keine Entscheidung in der Sache ergangen ist.

den „altruistischen“ Verbandsklagen nach § 61 BNatSchG oder landesrechtlichen Vorschriften auch einige Fälle erfasst worden, in denen die Verbände ihre Klage zugleich auf eine Verletzung ihrer Beteiligungsrechte oder auf ihre Rechtsbetroffenheit als Grundeigentümer (das betrifft vor allem einige Fälle aus Bayern – siehe z.B. die Klagen Nr. 5 bis 8 im Anhang) gestützt haben. Die Zahl der ermittelten Klagen und Verfahren ist dann aufgegliedert nach Bundesländern mit den Ergebnissen der vorangehenden Untersuchungen verglichen worden. Damit werden zum einen die Veränderungen in der Klagetätigkeit erkennbar. Zum anderen kann ein Vergleich mit der Entwicklung der Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene vorgenommen werden. Hinzu kommt noch eine nach den Bundesländern aufgegliederte Übersicht dazu, wie viele Klagen in einer Instanz abgeschlossen und wie viele über mehrere Instanzen geführt worden sind.

Zur Ermittlung der Erfolgsquote sind die Ergebnisse der einzelnen Verfahren sowie die Endergebnisse bei den verschiedenen Fällen als „gewonnen“, „Teilerfolg“ oder „verloren“ gewertet worden. Für das „Endergebnis“ war in den Fällen, in denen mehrere Verfahren durchgeführt worden sind, in der Regel die letzte Hauptsacheentscheidung im Zeitraum 2002 bis 2006 maßgebend. Als „gewonnen“ gelten dabei auch die Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse, die (nur) zur Feststellung der Rechtswidrigkeit geführt haben, obwohl in diesen Fällen die festgestellten Abwägungsfehler in der Regel durch eine Planergänzung behoben werden (können). Es gibt aber auch Fälle, bei denen ein „Teilerfolg“ angenommen worden ist, weil zwar die Gerichte z.B. zusätzliche Kompensationsmaßnahmen für Natur und Landschaft verlangt haben und die Planfeststellung entsprechend ergänzt worden ist, der Verband aber weiter geklagt hat, um noch mehr zu erreichen (siehe z.B. Klage Nr. 48 gegen die DASA Start- und Landebahnverlängerung in Hamburg sowie Klage Nr. 52 gegen die Airbus-Werft am Flughafen Frankfurt in Hessen). Auch die durch Vergleich abgeschlossenen Klagen sind generell als „Teilerfolg“ gewertet worden, obwohl es hier einige Fälle gibt, die nach Auskunft der Verbände wohl als gewonnen angesehen werden können (z.B. Fall Nr. 3 und Fall Nr. 70 – Emssperrwerk). Ergänzend zu der insgesamt erzielten Erfolgsquote ist auch eine nach Klagegegenständen (Planfeststellungen, Befreiungen, Sonstige) differenzierte Auswertung vorgenommen worden, um genauer analysieren zu können, bei welchen Fallkonstellationen die Erfolge oder Misserfolge aufgetreten sind.

4. Darstellung und Diskussion der Ergebnisse

Die Darstellung der Ergebnisse folgt der vorstehend erläuterten Vorgehensweise bei der Auswertung der erhobenen Daten (siehe 3.2). Eine Analyse und Diskussion wird sowohl bei den einzelnen Ergebnissen als auch im Rahmen einer abschließenden Gesamtbetrachtung vorgenommen. Dementsprechend ergibt sich folgende Untergliederung: Entwicklung der Klagetätigkeit (4.1), Dauer der Verfahren (4.2), Erfolgsquote der Verbandsklagen (4.3), Verteilung der Klagen auf die Verbände (4.4) und Schlussfolgerungen für die Entwicklung der Verbandsklage (4.5).

4.1 Entwicklung der Klagetätigkeit

Die Untersuchung hat ergeben, dass es von 2002 bis 2006 insgesamt 138 Verbandsklagen gegeben hat, bei denen 234 Verfahren durchgeführt und mit einer gerichtlichen Entscheidung oder durch Rücknahme der Klage oder der Anträge abgeschlossen worden sind (Tabelle 1). Gezählt worden sind alle Fälle, in denen mindestens ein Verfahren abgeschlossen worden ist. Deswegen werden auch acht Klagen erfasst, deren Ausgang in der Hauptsache noch offen ist, weil entweder

bereits ein Eilverfahren oder das Hauptsacheverfahren in erster Instanz entschieden worden war (bei der Erfolgsbilanz konnten diese Fälle allerdings nicht gewertet werden – siehe auch 4.2).

Tabelle 1: Zahl der Klagen und Entscheidungen (Verfahren) nach Ländern und insgesamt

Länder	Klagen im Zeitraum 2002 bis 2006	Entscheidungen im Zeitraum 2002 bis 2006	Klagen (<i>Entscheidungen</i>) im Zeitraum 1996 bis 2001
Baden-Württemberg	4	6	4 (6)
Bayern	14	21	7 (9)
Berlin	4	4	17 (24)
Brandenburg	20	37	14 (26)
Bremen	2	4	4 (5)
Hamburg	4	11	5 (13)
Hessen	7	15	6 (9)
Mecklenburg-Vorpommern	6	11	1 (1)
Niedersachsen	15	22	15 (29)
Nordrhein-Westfalen	14	22	2 (3)
Rheinland-Pfalz	13	23	4 (6)
Saarland	3	3	6 (7)
Sachsen	19	36	7 (9)
Sachsen-Anhalt	8	11	6 (9)
Schleswig-Holstein	3	6	13 (21)
Thüringen	2	2	4 (6)
Gesamt	138	234	115 (183)

Im Vergleich mit den für die Zeit vor 2002 durchgeführten Untersuchungen (siehe 2.2) zeigt sich, dass die Klagetätigkeit der Verbände zugenommen hat. Während es von 1996 bis 2001 durchschnittlich etwa 20 Klagen und 30 Verfahren pro Jahr waren²⁸, ergeben sich für den Zeitraum von 2002 bis 2006 ca. 27 Klagen und ca. 47 Verfahren pro Jahr. Im Verhältnis zu den insgesamt von den Verwaltungsgerichten im Untersuchungszeitraum abgeschlossenen Verfahren ist die Zahl der Verbandsklagen aber weiter sehr gering.²⁹ Von starken Belastungen der Gerichte oder einer „Klageflut“ kann somit nach wie vor nicht gesprochen werden (siehe auch dazu 2.2).

Die nach Bundesländern aufgegliederte Darstellung der Klagetätigkeit zeigt, dass ein Grund für die Zunahme die Erweiterung der Klagemöglichkeit auf Landesebene – entsprechende Vorschriften sind in Nordrhein-Westfalen erst 2000 und in Mecklenburg-Vorpommern erst 2002 eingeführt worden – und durch § 61 BNatSchG auf Bundesebene sein dürfte. Sowohl in Bayern und Sachsen, wo es entweder keine oder deutlich hinter § 61 BNatSchG zurück bleibende landes-

²⁸ Siehe Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 32.

²⁹ Nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.4 (Rechtspflege Verwaltungsgerichte), 2003, S. 10 und 28, sind von den Verwaltungsgerichten – Allgemeinen Kammern (ohne Asyl) – 137.421 Hauptsacheverfahren und 51.161 Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes erledigt worden; im folgenden Jahr waren es nach Statistisches Bundesamt, a.a.O., 2004, S. 14 und 32, 146.042 und 52.178 Verfahren, insgesamt im Durchschnitt also 196.401 Verfahren – die ca. 47 Verfahren pro Jahr bei Verbandsklagen haben daran einem Anteil von ca. 0,02%.

rechtliche Regelung gibt (siehe 2.1), als auch in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern, ist eine deutliche Zunahme der Verbandsklagen zu verzeichnen. Nur durch die Gesetzesänderungen lässt sich die gesamte Entwicklung allerdings nicht erklären. Zunächst ist festzustellen, dass die Klagetätigkeit auch in Bundesländern deutlich zugenommen hat, die schon länger eine eigene Klageregelung haben und in denen sich § 61 BNatSchG daher nicht ausgewirkt haben kann (das gilt vor allem für Brandenburg und Rheinland-Pfalz). Außerdem ist in Hessen und Sachsen-Anhalt ebenfalls eine leichte Zunahme zu verzeichnen, obwohl hier die über den Anwendungsbereich von § 61 BNatSchG hinaus gehenden landesrechtlichen Regelungen abgeschafft worden sind (siehe 2.1). Schließlich gibt es auch Bundesländer, in denen die Klagetätigkeit sehr stark zurück gegangen ist (das betrifft Berlin und Schleswig-Holstein) oder auf vergleichsweise niedrigem Niveau stagniert (siehe Baden-Württemberg, das keine landesrechtliche Regelung hat, und Thüringen mit einer deutlich hinter § 61 BNatSchG zurück bleibenden Regelung); hier hat sich die Einführung von § 61 BNatSchG offenbar nicht ausgewirkt und es gibt auch keine anderen Gesetzesänderung, mit denen sich die Ergebnisse erklären lassen.

Insgesamt gesehen muss daher angenommen werden, dass die Entwicklung der Klagetätigkeit durch die Gesetzgebung nur bedingt beeinflusst worden ist. Eine deutliche Zunahme ist zwar vor allem in Bundesländern festzustellen, in denen die Klagerechte durch § 61 BNatSchG ausgeweitet worden sind. Diese Ausweitung oder das Bestehen einer Klagemöglichkeit reicht aber offenbar für sich betrachtet nicht aus, um gute Rahmenbedingungen für eine umfangreiche Klagetätigkeit zu schaffen. Auch die Größe des Bundeslandes oder dessen Bevölkerungszahl spielt ganz eindeutig keine Rolle, denn die „Spitzenpositionen“ bei den Klagen und Verfahren nehmen Brandenburg und Sachsen ein, erst dann kommen Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern sowie mit vergleichsweise wenigen Klagen z.B. Baden-Württemberg. Es muss also noch weitere Faktoren geben, die einen maßgeblichen Einfluss auf den Umfang der Klagetätigkeit haben und mit der durchgeführten Datenerhebung nicht erfasst werden konnten.

4.2 Dauer der Verfahren

Sofern eine Verbandsklage über mehrere Instanzen geführt wird, könnte sich daraus eine zusätzliche Verzögerung des angegriffenen Vorhabens ergeben. Deswegen ist auch in den voran gegangenen Untersuchungen ermittelt worden, wie viele Verfahren in erster Instanz endgültig abgeschlossen werden konnten (siehe schon 2.2). Im Vergleich mit den Daten, die für den Zeitraum von 1996 bis 2001 vorliegen (ca. 75% der Klagen in erster Instanz beendet)³⁰, zeigt sich nach Tabelle 2 (siehe nächste Seite) für 2002 bis 2006 eine deutliche Veränderung (nur noch ca. 67% der Klagen in erster Instanz abgeschlossen). Nach der alle altruistischen Verbandsklagen von 1979 bis 2002 erfassenden Untersuchung von Radespiel sind in diesem Zeitraum jedoch ebenfalls 67% aller Klagen in erster Instanz abgeschlossen worden.³¹ Demnach ergibt sich insgesamt gesehen insoweit keine Veränderung im Klageverhalten der Verbände.

Die Aussagekraft dieser statistischen Zahlen bedarf allerdings weiterer Erläuterungen. Daraus lässt sich nicht ableiten, wie lange die Verfahren tatsächlich gedauert haben und ob sie ein Vorhaben überhaupt verzögern konnten. Insbesondere die gegen Planfeststellungsbeschlüsse erho-

³⁰ Siehe Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 33 f.

³¹ Siehe Radespiel (2006), S. 341.

benen Klagen, die nahezu die Hälfte aller Fälle ausmachen (siehe noch 4.3), haben nämlich grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung, und die auf eine Anordnung dieser Wirkung gerichteten Eilverfahren sind in der Regel nur dann erfolgreich, wenn auch in der Hauptsache ein Erfolg sehr wahrscheinlich ist. Da an der Verwirklichung eines rechtswidrigen Vorhabens kein Interesse bestehen kann, erscheint in derartigen Fällen eine „Verzögerung“ sogar als berechtigt. Davon abgesehen spricht gegen die befürchtete Verzögerung, dass teilweise nur die relativ schnell abzuschließenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes über mehrere Instanzen gehen (siehe z.B. Nr. 18, 24, 117, 122, 124 im Anhang). Darüber hinaus sind 14 Klagen durch Vergleich beendet worden (siehe Nr. 3, 19, 27, 38, 42, 61, 70, 98, 100, 101, 102, 109, 125, 134 im Anhang) was auch ein Indiz dafür ist, dass die Verbände bereit sind, unnötige Verzögerungen zu vermeiden. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass vor allem gegen Großprojekte neben den Verbänden regelmäßig auch private Kläger vorgehen (z.B. bei den Klagen gegen die Erweiterungen des Airbus-Werksgeländes in Hamburg – Klage Nr. 46 und 48 im Anhang), so dass es nicht auf die Verbandsklage zurück zu führen sein muss, wenn tatsächlich Verzögerungen eintreten.

Tabelle 2: Verhältnis zwischen Klagen, die in erster Instanz abgeschlossen worden sind, und Klagen über mehrere Instanzen.

Länder	Klagen im Zeitraum 2002 bis 2006	davon in erster Instanz abgeschlossen ³²	Klagen über mehrere Instanzen
Baden-Württemberg	4	2	2
Bayern	14	9	5
Berlin	4	4	-
Brandenburg	20	13	7
Bremen	2	2	-
Hamburg	4	3	1
Hessen	7	4	3
Mecklenburg-Vorpommern	6	4	2
Niedersachsen	15	12	3
Nordrhein-Westfalen	14	7	7
Rheinland-Pfalz	13	8	5
Saarland	3	3	-
Sachsen	19	13	6
Sachsen-Anhalt	8	5	3
Schleswig-Holstein	3	2	1
Thüringen	2	1	1
Gesamt	138	92 (ca. 67%)	46 (ca. 33%)

³² Dabei ist berücksichtigt worden, dass bei Klagen gegen Verkehrsprojekte entweder die Oberverwaltungsgerichte oder nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz das Bundesverwaltungsgericht in erster (und letzter) Instanz zuständig sind.

4.3 Erfolgsbilanz

Die folgende Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die „Erfolgsquote“ aus Sicht der Verbände. Dabei war – wie schon erläutert (siehe 3.2) – in der Regel das Ergebnis der zuletzt getroffenen Entscheidung in der Hauptsache im Zeitraum 2002 bis 2006 für die Bewertung entscheidend. Bei drei Fällen, bei denen die im Berichtszeitraum abgeschlossenen Verfahren im Ergebnis durch eine erst 2007 getroffene Entscheidung abgeändert worden sind, ist allerdings das Ergebnis aus 2007 berücksichtigt worden (das entsprechende Verfahren wurde jedoch als solches nicht mitgezählt – siehe die Klagen Nr. 102, 103 und 133). Außerdem gibt es insgesamt acht Klagen, bei denen zwar aus 2002 bis 2006 eine oder mehrere Gerichtsentscheidungen vorliegen (meist in Eilverfahren), deren Ausgang aber noch offen ist, weil in der Hauptsache noch nicht entschieden oder Berufung eingelegt worden ist (siehe die Klagen Nr. 14, 44, 45, 54, 82, 90, 113, 132). Diese Klagen konnten für die Erfolgsbilanz nicht gewertet werden.

Tabelle 3: Ergebnisse der Klagen im Zeitraum 2002 bis 2006

Gesamtzahl der abgeschlossenen Klagen	Gewonnen	Teilerfolg ³³	verloren
130 (von 138 Fällen bei acht noch offenen Klagen)	28	24	78
100 %	21,5%	18,5%	60%

Die Übersicht zeigt, dass die Naturschutzverbände von 2002 bis 2006 mit ihren Klagen in etwa 40% der Fälle ganz oder teilweise erfolgreich gewesen sind. Dies ist im Vergleich mit der Erfolgsquote von ca. 27% im Zeitraum von 1996 bis 2001³⁴ und auch im Hinblick auf die für die Zeit von 1979 bis 2002 ermittelte Erfolgsquote von 32%³⁵ eine deutliche Steigerung. Außerdem sind die Verbandsklagen demnach wesentlich erfolgreicher, als die insgesamt von den Verwaltungsgerichten in Deutschland entschiedenen Hauptsacheverfahren, bei denen die Erfolgsquote nur etwa 10% beträgt.³⁶ Dies spricht dafür, dass die Fälle von den Verbänden seit 2002 noch sorgfältiger im Hinblick auf gute Erfolgsaussichten geprüft und ausgewählt worden sind, als in der Zeit davor. Die Klagetätigkeit der Verbände konzentriert sich also mit steigender Tendenz auf die Verwaltungsentscheidungen, bei denen naturschutzrechtliche Vorschriften evident verletzt worden sind. Demnach nutzen die Verbände ihre Klagerechte gezielt und wirksam zu dem vom Gesetzgeber angestrebten Zweck, die bestehenden Vollzugsdefizite abzubauen.

³³ Als Teilerfolg wurden auch alle durch Vergleich beendeten Fälle gewertet (siehe 3.2 und Übersicht im Anhang).

³⁴ Siehe Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 35.

³⁵ Radespiel (2006), S. 347 f.

³⁶ Nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.4 (Rechtspflege Verwaltungsgerichte), 2003, S. 14, sind 2003 von den Allgemeinen Kammern (ohne Asyl) der Verwaltungsgerichte 118.309 Hauptsacheverfahren, an denen Behörden beteiligt waren, durch Urteil, Gerichtsbescheid oder Beschluss beendet worden, und im folgenden Jahr waren es 114.138 Hauptsacheverfahren (Statistisches Bundesamt, a.a.O., 2004, S. 18), wobei die Behörden 2003 nur in 6.937 Fällen und 2004 nur in 8.039 Fällen ganz oder teilweise unterlegen sind, hinzu kommen ca. 7.700 Fälle pro Jahr, in denen ein Vergleich geschlossen wurde (Statistisches Bundesamt, a.a.O., 2003 S. 10 und 2004 S. 14 – dort jeweils Zeile 28); das entspricht bei einer Wertung der Vergleiche als „Teilerfolg“ einer Erfolgsquote der Gegner von etwa 10,6%; bei den erstinstanzlich von den Senaten für technische Großvorhaben bei den Oberverwaltungsgerichten entschiedenen Hauptsacheverfahren liegt die Erfolgsquote der Behördengegner nur bei 8,8% (bei 250 Fällen in 2003 sind die Behörden nur 11 Mal und bei 190 Fällen in 2004 sind sie nur 9 Mal ganz oder teilweise unterlegen und es sind insgesamt 19 Vergleiche abgeschlossen worden, das entspricht einem Verhältnis von 440 zu 39 – Statistisches Bundesamt, a.a.O., 2003 S. 46 und 2004 S. 50) – insgesamt ergibt sich also ein „Mittelwert“ von etwa 10%.

Bei einer Betrachtung der Ergebnisse, die bei den einzelnen gerichtlichen Entscheidungen (Eil- und Hauptsacheverfahren) erzielt worden sind, zeigt sich, dass auch hier die Erfolgsquote der Verbände im Zeitraum 2002 bis 2006 mit ca. 36% sehr hoch liegt (siehe Tabelle 4). Dabei ergibt sich jedoch kein so deutlicher Unterschied zu der für den Zeitraum 1996 bis 2001 ermittelten Quote (ca. 30%)³⁷ wie bei den zuvor dargestellten Klageergebnissen.

Tabelle 4: Ergebnisse der gerichtlichen Entscheidungen (Verfahren) 2002 bis 2006

Gesamtzahl der Entscheidungen	gewonnen	Teilerfolg	Verloren
234	56	28	150
100%	24%	12%	64%

Eine Veränderung ist insofern festzustellen, als für den Zeitraum 2002 bis 2006 die Erfolgsquote bei den Klagen etwas höher ist als bei den einzelnen Verfahren (40% gegenüber ca. 36%), während es im Zeitraum 1996 bis 2001 noch umgekehrt war (ca. 27% gegenüber ca. 30%). Ein Grund für diese Veränderung könnte sein, dass die Gerichte früher in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes etwas häufiger zugunsten der Verbände entschieden haben, um z.B. bei der Betroffenheit von Natura-2000 Gebieten dann im Hauptsacheverfahren die komplexe Rechtslage in Ruhe zu prüfen und die Behördenentscheidung zu bestätigen. Eine gewisse Rolle dürfte auch spielen, dass die Verbände sich bei Klagen gegen Vorhaben wie die DASA Start- und Landebahnverlängerung in Hamburg und die A 380 Werft am Flughafen Frankfurt mit einem erzielten Teilerfolg nicht zufrieden gegeben und weitere Verfahren durchgeführt haben, die dann aber verloren worden sind (siehe Klagen Nr. 48 und 52 – beide als „Teilerfolg“ gewertet).

Durch eine nach Klagegegenständen differenzierte Auswertung der Erfolgsquote lässt sich zeigen, bei welchen Fallgruppen statistisch gesehen eher mit einem Erfolg oder mit einem Misserfolg zu rechnen ist. Es könnten sich also Hinweise für die Verbände ergeben, in welchem Bereich die Klagerisiken besonders groß sind. Die Differenzierung nach Klagegegenständen stößt bei einer bundesweiten Auswertung allerdings auf Schwierigkeiten, weil die Anwendungsbereiche der Verbandsklage in den Bundesländern zum Teil sehr verschieden geregelt sind. Deswegen werden hier nur die nach § 61 Abs. 1 BNatSchG in allen Bundesländern möglichen Klagen gegen Planfeststellungen und gegen Befreiungen sowie die Klagen gegen „sonstige“ Verwaltungsentscheidungen unterschieden. Die zuletzt genannte Kategorie „Sonstige“ erfasst demnach auch alle Verbandsklagen, die sich auf über das Bundesrecht hinaus gehenden landesrechtlichen Regelungen stützen oder die sich als „Experimentierklagen“ gegen Verwaltungsentscheidungen richten, bei denen im Bundes- oder Landesrecht bisher keine Klagemöglichkeit vorgesehen ist. Mit anderen Untersuchungen stimmt diese Kategorisierung nur zum Teil überein, so dass die Ergebnisse auch nur begrenzt vergleichbar sind.³⁸

Für die Einordnung der Klagen in die genannten Kategorien war – entsprechend der bei den Verwaltungsgerichten im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung üblichen Vorgehensweise – die Art

³⁷ Siehe Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 35.

³⁸ Die hier gewählte Vorgehensweise entspricht im wesentlichen der bei Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 36 f., während Radespiel (2006), S. 342 ff., sowohl bei Planfeststellungen und Befreiungen als auch bei den sonstigen Klagegegenständen eine etwas andere und zugleich detailliertere Differenzierung vornimmt.

der angegriffenen Verwaltungsentscheidung maßgeblich. Das wirkt sich z.B. für die Einordnung von Klagen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigung aus, die geführt worden sind, weil eine von der Genehmigung durch die Konzentrationswirkung nach § 13 BImSchG erfasste naturschutzrechtliche Befreiung für fehlerhaft gehalten wurde. Es ging also eigentlich um die Überprüfung der Befreiungsentscheidung, diese Fälle sind aber trotzdem unter „Sonstiges“ eingeordnet worden, weil Klagegegenstand die erteilte Genehmigung ist. Außerdem sind abweichend von der zum Vergleich heran gezogenen Untersuchung für 1997 bis 1999³⁹ auch die Klagen gegen Rechtsverordnungen als „Sonstige“ gezählt worden, weil es sich nur um zwei Klagen handelt (siehe Nr. 36 und 108 im Anhang), so dass eine gesonderte Auswertung nicht sinnvoll war.

Tabelle 5: Erfolgsbilanz nach Klagegegenständen für den Zeitraum 2002 - 2006 (1997 - 1999)⁴⁰

Klagegegenstände	Planfeststellungen	Befreiungen	Sonstige	Gesamt
	57 (30)	27 (12)	46 (25)	130 (67)
%	43,8 (44,8)	20,8 (17,9)	35,4 (37,3)	100
Gewonnen	6 (2)	17 (2)	5 (1)	28 (5)
%	10,5	63	10,9	21,5
Teilerfolg	19 (5)	4 (5)	1 (4)	25 (14)
%	33,3	14,8	2,1	18,5
Verloren	32 (23)	6 (5)	40 (20)	77 (48)
%	56,2	22,2	87	60

Diese Übersicht zeigt nicht nur die Verteilung der ermittelten Fälle auf die genannten Klagegegenstände, sie macht auch deutlich, wie die überdurchschnittliche Erfolgsquote der Verbandsklage und die festgestellte Steigerung im Vergleich zum Zeitraum vor 2002 zustande kommt:

Die **Klagen gegen Planfeststellungen** haben mit ca. 44% den größten Anteil an den insgesamt im Berichtszeitraum geführten Verbandsklagen. Dabei ergeben sich praktisch keine Veränderungen im Vergleich zu den Untersuchungen für die Zeit vor 2002.⁴¹ Die Erfolgsquote ist allerdings deutlich angestiegen und liegt im Zeitraum 2002 bis 2006 insgesamt (Erfolge und Teilerfolge) bezogen auf die 57 Klagen (= 100%) bei über 43%, während es im Zeitraum 1997 bis 1999 nur ca. 23% waren. Für die Zeit seit Einführung der Verbandsklage 1979 bis 2002 liegen insoweit lediglich Zahlen zu den abgeschlossenen Verfahren vor, wobei die Erfolgsquote bei den Planfeststellungen mit insgesamt ca. 37% angegeben wird.⁴² Auch im Vergleich damit kann die Zunahme der Erfolge und Teilerfolge seit 2002 noch als deutlich bezeichnet werden.

³⁹ Siehe Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 36 f.

⁴⁰ Die kursiv gesetzten Daten sind aus Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 36 f.

⁴¹ Nach den in der Tabelle ausgewiesenen Vergleichsdaten betrug der Anteil 44,8% und bei Radespiel (2006), S. 343, wird für 1979 bis 2002 bei den direkt gegen Planfeststellungen gerichteten Klagen ein Anteil von 46,4% angegeben.

⁴² Siehe Radespiel (2006), S. 349 – inwieweit die Erfolgsquote bei den Klagen davon abweicht ist nicht ersichtlich, die für 2002 bis 2004 ermittelten Zahlen (s.o.) zeigen jedoch, dass die Quote bei den Klagen und Verfahren ähnlich ist.

Die **Klagen gegen Befreiungen** haben einen Anteil von ca. 21% an den insgesamt geführten Verbandsklagen. Im Verhältnis zum Zeitraum 1997 bis 1999 (ca. 18%) hat der Anteil etwas zugenommen, verglichen mit den für 1979 bis 2002 ermittelten Zahlen ergibt sich jedoch kein Unterschied, denn für diesen Zeitraum ist ebenfalls ein Anteil von ca. 21% ermittelt worden.⁴³ Eine erhebliche Zunahme ist allerdings bei der Erfolgsquote zu verzeichnen, die bezogen auf die 27 Klagen (= 100%) insgesamt fast 78% beträgt, während es für die Zeit von 1997 bis 1999 etwas über 58% waren und in anderen Untersuchungen niedrigere Quoten ermittelt worden sind.⁴⁴ Bemerkenswert ist dabei auch, dass bei den Klagen gegen Befreiungen ganz überwiegend ein voller Erfolg zu verzeichnen war und nicht – wie in der Mehrzahl der Fälle bei den Planfeststellungen – lediglich ein Teilerfolg. Demnach haben die Klagen gegen Befreiungen mit Abstand die größten Erfolgsaussichten und tragen wesentlich zu der insgesamt hohen Erfolgsquote der Verbandsklagen bei.

Die **Klagen gegen „sonstige“ Verwaltungsentscheidungen** haben einen Anteil von ca. 35% gegenüber ca. 37% für 1997 bis 1999.⁴⁵ Diese Differenz ist so gering, dass nicht von einer signifikanten Veränderung gesprochen werden kann. Bei der Erfolgsquote ist jedoch ein Rückgang festzustellen, denn von 1997 bis 1999 lag diese noch bei 20%, während es im Berichtszeitraum nur noch 13% sind. Demnach sind die Erfolgsaussichten bei den Verbandsklagen, die nicht eindeutig Fälle im Anwendungsbereich des § 61 BNatSchG betreffen, kaum besser als sonst vor den Verwaltungsgerichten. Unabhängig davon, gegen welche Verwaltungsentscheidungen sich die „sonstigen“ Klagen im einzelnen gerichtet haben, lässt sich somit feststellen, dass die Verbandsklageregulungen sowohl des Bundes als auch der Länder in diesem Bereich kaum Wirksamkeit entfalten und daher auch nicht zum Abbau von Vollzugsdefizite beitragen. Eine nähere Betrachtung der Klagegegenstände zeigt, dass es hier häufig um „Grenzfälle“ im Hinblick auf die Zulässigkeit einer Verbandsklage geht. Das gilt vor allem für die schon angesprochenen immissionschutzrechtlichen Genehmigungen, bei denen für die Zulässigkeit sprechen könnte, dass darin eine naturschutzrechtliche Befreiung enthalten ist oder enthalten sein müsste. Bisher ist haben die Gerichten die Zulässigkeit jedoch regelmäßig abgelehnt (Klagen Nr. 10, 11, 26, 55 im Anhang).⁴⁶ Außerdem geht es um Plangenehmigungen oder bergrechtliche Betriebspläne, bei denen gerügt wurde, dass ein Planfeststellungsverfahren erforderlich gewesen wäre (siehe Nr. 7, 53, 85, 86, 107, 111, 113). Ferner richteten sich mehrere Klagen gegen Baugenehmigungen im Außenbereich z.B. für Windkraftanlagen (siehe Nr. 29, 30, 62, 64, 69). Eine genauere Analyse dieser Fälle konnte hier aber nicht vorgenommen werden.

4.4 Verteilung der Klagen auf die Verbände

Die Verbandsklagen werden überwiegend von den großen Umweltverbänden BUND (einschließlich Bund Naturschutz Bayern) und NABU geführt (siehe Tabelle 6 – nächste Seite). Ausgehend von der genannten Anzahl der Klagen hat der BUND zusammen mit dem Bund Natur-

⁴³ Siehe Radespiel (2006), S. 343.

⁴⁴ Nach Radespiel (2006), S. 349, liegt die Erfolgsquote bei den direkt gegen Befreiungen gerichteten Verfahren (die von der bei den Klagen wahrscheinlich nicht stark abweicht – siehe Fn. 42) insgesamt bei gut 46%.

⁴⁵ In diese Zahl sind die in der Untersuchung für 1997 bis 1999 noch gesondert betrachteten Klagen gegen Verordnungen (Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 36) eingerechnet worden, um die Vergleichbarkeit herzustellen.

⁴⁶ Erfolgreich war jetzt aber eine Verbandsklage vor dem VG Würzburg, Zwischenurteil v. 22.05.2007 (4 K 06.697).

schutz Bayern mit über 50% den größten Anteil, während der NABU bei etwa 31% liegt. Diese Zahlen verändern sich auch nicht wesentlich, wenn man die Klagen, bei denen diese Verbände zusammen geklagt haben (siehe z.B. Klagen Nr. 45, 46, 134, 135, 136 in Hamburg und Schleswig-Holstein), entsprechend zählt. Bei einer solchen Zählweise ergibt sich für diese Verbände ein Anteil von ca. 75%. Daneben sind mit einer größeren Anzahl von Klagen die Grüne Liga (ca. 7%), die nur in Brandenburg und Sachsen aktiv ist, sowie der Landesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz in Niedersachsen (ca. 5%) zu nennen. Sieben weitere zum Teil überverbandliche Vereinigungen (in Berlin, Bremen und Nordrhein-Westfalen) und Verbände haben im Durchschnitt zwei Mal geklagt (zusammen ca. 8%). Dabei ist nur eine Klage von einem Nutzerverband (Schutzgemeinschaft Deutscher Wald) erhoben worden, so dass insgesamt gesehen praktisch nur die „primären“ Naturschutzverbände die bestehenden Klagemöglichkeiten nutzen.

Die Verteilung der Klagetätigkeit auf die Bundesländer ist ganz unterschiedlich. Insgesamt gesehen hat zwar der BUND den größten Anteil. In Brandenburg und Sachsen-Anhalt hat aber der NABU wesentlich mehr Klagen geführt als der BUND und auch in Niedersachsen oder Sachsen haben andere Verbandsvereinigungen (LBU) oder Verbände (Grüne Liga) häufiger geklagt (siehe Übersicht im Anhang). Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Klageaktivitäten stark vom jeweiligen Landesverband oder anderen regionalen Besonderheiten abhängen und deshalb nicht pauschal beurteilt werden können. Außerdem ist bei einer Gesamtbetrachtung noch zu berücksichtigen, dass die Statistik unvollständig ist, weil bei acht Klagen nicht ermittelt werden konnte, von welchem Verband sie geführt worden sind.

Tabelle 6: Verteilung der Klagen auf die anerkannten Verbände 1997-1999 und 2002-2006

Anerkannter Verband	Klagen 1997-1999	Klagen 2002-2006
Bund f. Umwelt u. Natur Deutschland BUND (<i>inkl. Bund Naturschutz Bayern</i>)	20	70 (14)
Naturschutzbund NABU	20	43
Grüne Liga	6	10
Landesverband Bürgerinitiative Umweltschutz (Land Niedersachsen) LBU	5	7
Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz BLN	4	2
Gesamtverband Natur- und Umweltschutz Unterweser e.V. Bremen GNUU	3	2
Naturschutzverband Niedersachsen NVN	1	1
Landesnaturschutzverband Schleswig-Holstein LNV	2	
AG Geobotanik Schleswig-Holstein	1	
Landesverband Sächsischer Heimatschutz	1	
Botanischer Verein Hamburg	1	
Schutzgemeinschaft Deutscher Wald	2	1
Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt Nordrhein-Westfalen LNU		3
Landesbund für Vogelschutz LBV (Bayern)		1
Verein zum Schutz des Mühlenberger Lochs (Hamburg)		1

4.5 Schlussfolgerungen für die Entwicklung der Verbandsklage

Bei der Bewertung der dargestellten Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die vorliegende Untersuchung nur einige Teilaspekte der Entwicklung der Verbandsklage im Zeitraum 2002 bis 2006 erfasst und daher ihre Wirksamkeit nur begrenzt analysieren kann:

Die Zählung der Klagen und Verfahren (siehe 4.1) ermöglicht im Vergleich mit den vom Statistischen Bundesamt für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ermittelten Zahlen eine quantitative Einschätzung der Klagetätigkeit. Daraus ergibt sich, dass die Zahl der Verbandsklagen seit 2002 zwar deutlich angestiegen ist, jedoch nach wie vor nur einen sehr geringen Anteil an den insgesamt vor den Verwaltungsgerichten erhobenen Klagen hat. Außerdem sind bei der Klagetätigkeit erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern feststellbar. Aus welchen Gründen in bestimmten Bundesländern relativ häufig und in anderen kaum geklagt wird, kann durch eine rein quantitative Betrachtung allerdings nicht geklärt werden.⁴⁷ Die dazu erstellte Übersicht (siehe Tabelle 2) liefert zwar Anhaltspunkte dafür, dass die festgestellte Zunahme der Klagetätigkeit teilweise auf die Einführung von § 61 BNatSchG zurückzuführen ist. Die Rechtsgrundlagen, bei denen es auch auf Landesebene verschiedene Änderungen gegeben hat (siehe 2.1), sind aber offenbar nicht allein maßgebend, denn in einigen Bundesländern ist trotz einer Erweiterung oder Erhaltung der Klagemöglichkeiten eine Stagnation oder sogar ein starker Rückgang der Klagetätigkeit festzustellen. Die zur Verteilung der Klagen auf die anerkannten Naturschutzverbände erhobenen Daten und die auch hier feststellbaren Unterschiede zwischen den Bundesländern (siehe 4.4) deuten darauf hin, dass der Umfang der Klagetätigkeit auch wesentlich davon abhängt, wie stark sich die einzelnen Verbände in dem jeweiligen Land engagieren (können). Aber auch diese – ohnehin nahe liegende – Aussage lässt sich mit den erhobenen Daten nicht verifizieren.

Um die (quantitativ) festgestellten Unterschiede und die für eine Zunahme oder den Rückgang der Klagetätigkeit maßgeblichen Gründe ermitteln zu können, müssten die Rahmenbedingungen der Verbandstätigkeit im Wege einer Befragung der (aktiven) Verbandsmitglieder vor Ort qualitativ untersucht werden. Dabei könnte unter anderem auch gefragt werden, welche Bedeutung die Erweiterungen oder Einschränkungen der Klage- und Beteiligungsmöglichkeiten durch die Gesetzgebung seit 2002 gehabt haben und wie sie die zukünftige Entwicklung beeinflussen werden. Bei der Bewertung der für 2002 bis 2006 festgestellten Zunahme der Klagetätigkeit im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Verbandsklage ist nämlich auch zu berücksichtigen, dass seit Ende 2006 einerseits die Klagemöglichkeiten der Verbände durch das UmwRBG noch einmal erweitert worden sind (siehe 2.1), während andererseits jetzt z.B. durch das Infrastrukturbeschleunigungsgesetz die Wahrnehmung der Beteiligungsmöglichkeiten für die Verbände erschwert worden ist.⁴⁸ Dadurch haben sich die Rahmenbedingungen für die Klagetätigkeit erneut verändert und teilweise verschlechtert, so dass aus den Zahlen für 2002 bis 2006 kaum Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung gezogen werden können. Insbesondere ist daraus nicht ableitbar, dass die Klagetätigkeit weiterhin deutlich zunehmen wird.

⁴⁷ Gründe sind eher im strategischen Umgang mit Rechtsinstrumenten seitens der Landesumweltverbände insgesamt zu sehen. Darüber hinaus spielt die Finanzierbarkeit der Klagen sowie auch die Frage eine Rolle, ob vor Ort Mitarbeiter und Ehrenamtliche vorhanden sind, die Rechtsverstöße sehen und bewerten können.

⁴⁸ Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9.12.2006, BGBl. I S. 2833 ff. – weggefallen ist damit die bis dahin häufig übliche Benachrichtigung der Verbände über eingeleitete Verfahren sowie auch die Übersendung von Unterlagen (siehe z.B. § 17a Nr. 2 und 3 FStrG), siehe auch Otto (2007), S. 380 und 382.

Auf die Frage, welche Schlussfolgerungen aus der Unterscheidung zwischen erstinstanzlich abgeschlossenen und über mehrere Instanzen geführten Klagen ableitbar sind, ist bereits eingegangen worden (siehe 4.2). Es kann zwar in aller Regel angenommen werden, dass eine über mehrere Instanzen geführte Klage mehr Zeit beansprucht als eine erstinstanzlich abgeschlossene. Aus den dazu ermittelten Daten lässt sich jedoch nicht genau entnehmen, ob und inwieweit eine Klage die Verwirklichung des jeweils angegriffenen Vorhabens tatsächlich verzögert hat. Um dies zu klären, müssten weitere Aspekte wie der Klagegegenstand und der konkrete Verfahrensverlauf in jedem Einzelfall berücksichtigt werden. Nur dadurch ließe sich z.B. feststellen, welche Klagen überhaupt aufschiebende Wirkung hatten⁴⁹ und ob nur die Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz oder auch die in der Hauptsache über mehrere Instanzen gegangen sind. Außerdem könnten noch die Bereitschaft zum Abschluss von Vergleichen dafür sprechen, dass die Klageverfahren zügig abgeschlossen werden. Hier scheint es Unterschiede zwischen den Verbänden zu geben, die aber ebenso wie die anderen Fragen vorliegend nicht näher untersucht worden sind.⁵⁰

Bei der Bewertung der Erfolgsquote verbindet die vorliegende Untersuchung die quantitative Betrachtung der Klagen und auch der Klagegegenstände mit einem qualitativen Element, denn die Auswertung beruht auf einer Einschätzung des Ergebnisses der einzelnen Klagen als „gewonnen“, „Teilerfolg“ oder „verloren“ (siehe 3.2 und 4.3). Aus den Ergebnissen dieser Einschätzungen lassen sich Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der Verbandsklage ziehen. Diese sind wesentlich erfolgreicher als es sonst bei Klagen vor den Verwaltungsgerichten üblich ist und insofern kann daher eine hohe Wirksamkeit im Hinblick auf den Abbau von Vollzugsdefiziten festgestellt werden. Außerdem zeigt die nach Klagegegenständen differenzierende Betrachtung, dass die Erfolge vor allem bei den nach § 61 Abs. 1 BNatSchG möglichen Klagen gegen Befreiungen sowie – in geringerem aber gleichwohl stark überdurchschnittlichem Maße – bei Klagen gegen Planfeststellungen erzielt werden. In allen „sonstigen“ Fällen liegt die Erfolgsquote hingegen nicht wesentlich höher als sonst bei Klagen vor den Verwaltungsgerichten üblich.

Aus der die Klagegegenstände unterscheidenden Betrachtung ergibt sich auch, dass die Verbände hauptsächlich gegen Planfeststellungen geklagt haben. Insoweit gibt es keine Veränderungen gegenüber den Untersuchungen für die Zeit vor 2002 und es kann auch für die Zukunft angenommen werden, dass die besonders umweltrelevanten Großvorhaben das bevorzugte Klageziel bleiben werden, weil sich Vollzugsdefizite hier besonders negativ auf Natur und Landschaft auswirken können.⁵¹ In diesem Bereich kann die Verbandsklage nicht nur aufgrund der Erfolgsquote, sondern auch im Hinblick auf die relevanten Vorhaben wohl als ziemlich erfolgreich angesehen werden. Es ist zwar nicht ermittelt worden, wie viele Planfeststellungsbeschlüsse im Untersuchungszeitraum gefasst worden sind. Die besonders umstrittenen Planungen z.B. von Fernstraßen und Flughäfen scheinen jedoch weitgehend beklagt worden zu sein (siehe z.B. die Klagen Nr. 5, 8, 23, 39, 45, 46, 48, 49, 50, 55, 67, 70, 95, 97, 99, 100, 109, 113).

⁴⁹ Bei Planfeststellungsbeschlüssen ist dies nicht der Fall und ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung wird in der Regel abgewiesen, wenn mit der Klage lediglich eine unzureichende Festlegung von naturschutzbezogenen Kompensationsmaßnahmen gerügt wird, vgl. BVerwG, Beschluss v. 01.04.2005 – 9 VR 7.05 – ZUR 2005, 534 (537) – siehe Klage Nr. 115 (im Anhang).

⁵⁰ Auch Radespiel (2006), S. 341 f., geht darauf nicht näher ein.

⁵¹ Siehe dazu auch schon Schmidt/Zschesche/Rosenbaum, 2004, S. 37.

Etwas anders sind die Ergebnisse bei den Befreiungsentscheidungen einzuschätzen. Hier hat die Zahl der Verbandsklagen zwar leicht zugenommen und die Erfolgsquote ist sehr hoch. Den insgesamt 27 Fällen in fünf Jahren dürfte jedoch eine sehr viel größere Zahl von Befreiungsentscheidungen gegenüber stehen, gegen die nicht geklagt worden ist.⁵² Zwar könnten hier einige Fälle auch schon in den der Klage vorausgehenden Widerspruchsverfahren abschließend geklärt worden sein. Diese Rechtsbehelfe werden von der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht erfasst und müssten daher noch einmal gesondert betrachtet werden, um ein vollständiges Bild zu erhalten. Die hier ermittelte (hohe) Erfolgsquote bei den Klagen gegen Befreiungen lässt daher nur beschränkt Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der Verbandsklage in diesem Bereich zu.

Außerdem ist die Aussagekraft der Erfolgsquote(n) auch in Bezug auf die anderen Fälle begrenzt. Daraus lässt sich insbesondere nicht entnehmen, aus welchen Gründen die Klagen gegen Befreiungen und Planfeststellungen vergleichsweise sehr erfolgreich sind, während die „sonstigen“ Klagen nur eine durchschnittliche Erfolgsquote aufweisen. Dabei dürfte eine wichtige Rolle spielen, dass der Anwendungsbereich der Verbandsklage durch § 61 Abs. 1 BNatSchG und die meisten landesrechtlichen Regelungen auf bestimmte Befreiungen und Planfeststellungen beschränkt wird. Deswegen werden Klagen gegen „sonstige“ Verwaltungsentscheidungen von den Gerichten in der Regel als unzulässig abgewiesen, und zwar auch dann, wenn dabei naturschutzrechtliche Vorschriften verletzt worden sind. Das zeigen beispielhaft die Klagen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, in denen eine Befreiung „enthalten“ ist oder sein müsste (siehe 4.3). Dass eine dagegen gerichtete Verbandsklage nicht zulässig sein soll, wird von den Verbänden offenbar nicht akzeptiert. Für diese Position spricht, dass die Verbandsklageregelung nach ihrem Sinn und Zweck solche Fälle eigentlich erfassen müsste.⁵³ Es kann also gute Gründe dafür geben, dass die Verbände trotz einiger Misserfolge in bestimmten Fallkonstellationen immer wieder klagen.⁵⁴ Dies deutet darauf hin, dass sie auch hier die Fälle sorgfältig auswählen und versuchen, gezielt gegen Vollzugsdefizite vorzugehen, deren Abbau mit der Verbandsklage erreicht werden soll. Die relativ schlechte Erfolgsquote bei diesen Klagen ist also zumindest teilweise auf Ungereimtheiten bei der Festlegung des Anwendungsbereichs der Verbandsklageregelungen zurück zu führen. Inwieweit dies auch auf andere Fallkonstellationen zutrifft, müsste noch näher untersucht werden.

Auch ohne eine Betrachtung weiterer Einzelfälle kann allerdings in Übereinstimmung mit anderen Untersuchungen abschließend festgestellt werden, dass die Wirksamkeit der Verbandsklage durch ihren eng gefassten Anwendungsbereich deutlich beschränkt wird.⁵⁵ Es gibt mehrere Verwaltungsentscheidungen, die in ähnlicher Weise naturschutzrechtlich bedeutsam sind wie Planfeststellungen und Befreiungen in Schutzgebieten, so dass auch für sie eine Verbandsklagemöglichkeit zum Abbau von Vollzugsdefiziten gerechtfertigt wäre. Das gilt z.B. für Ausnahmen vom gesetzlichen Biotopschutz, bei denen es in der Praxis teilweise zu Überlagerungen mit Befrei-

⁵² Den Verfassern ist aus einer Untersuchung der Praxis bei Befreiungsentscheidungen in einem Großschutzgebiet bekannt, dass nur für dieses Gebiet mehr als 200 Befreiungsverfahren pro Jahr (!) durchgeführt werden, vgl. Ludorf (2005); es dürfte zwar Unterschiede zwischen den Schutzgebieten und auch zwischen den Bundesländern geben, es kann aber trotzdem für ganz Deutschland von mehreren tausend Entscheidungen pro Jahr ausgegangen werden.

⁵³ Vgl. dazu schon Schmidt/Zschesche/Rosenbaum (2002), S. 74.

⁵⁴ In einem Fall war eine Klage inzwischen zumindest in erster Instanz erfolgreich – siehe Fn. 46.

⁵⁵ Vgl. Schmidt/Zschesche/Rosenbaum (2002), S. 37 f.; kritisch auch Radespiel (2006), S. 352, m.w.N.

ungsentscheidungen kommt⁵⁶, sowie für Bebauungspläne, die eine Planfeststellung oder Plangenehmigung ersetzen.⁵⁷ Erst eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf solche und weitere Entscheidungen (z.B. generell auch Plangenehmigungen) würde die Voraussetzungen für eine wirklich „breite“ Wirksamkeit der Verbandsklage im Naturschutzbereich schaffen.

5. Zusammenfassung

Im Zeitraum von 2002 bis 2006 hat es in Deutschland insgesamt 138 naturschutzrechtliche Verbandsklagen gegeben, bei denen 234 Verfahren durchgeführt und mit einer gerichtlichen Entscheidung oder durch Rücknahme der Klage oder der Anträge abgeschlossen worden sind. Damit hat die Klagetätigkeit der Naturschutzverbände verglichen mit dem Zeitraum von 1996 bis 2001, in dem es 115 Fälle und 183 Verfahren waren, deutlich zugenommen. Im Verhältnis zu den insgesamt vor den Verwaltungsgerichten abgeschlossenen Hauptsacheverfahren hat die Verbandsklage mit einem Anteil von etwa 0,02% allerdings weiterhin nur eine sehr geringe Bedeutung.

Die leichte Zunahme der Klagetätigkeit der anerkannten Verbände lässt sich teilweise damit erklären, dass durch § 61 BNatSchG und durch landesrechtliche Vorschriften 2002 in drei Bundesländern die Verbandsklage neu eingeführt oder in ihrem Anwendungsbereich erweitert worden ist. In einigen Bundesländern haben sich diese Gesetzesänderung aber nicht ausgewirkt. Vielmehr ist unabhängig davon teilweise eine Zunahme, eine Stagnation oder sogar ein erheblicher Rückgang der Klagetätigkeit festzustellen. Demnach müssen dafür auch noch andere Faktoren eine Rolle gespielt haben, die mit der hier durchgeführten (quantitativen) Untersuchung nicht erfasst werden konnten.

Die Verbände haben ihre Klagen im Untersuchungszeitraum nur zu einem Drittel über mehrere Instanzen geführt. Das entspricht den für die Zeit vor 2002 vorliegenden Ergebnissen und deutet z.B. zusammen mit einer recht großen Zahl von Vergleichen darauf hin, dass die Verfahren überwiegend zügig beendet werden. Wie lange die Verfahren im einzelnen gedauert haben und inwieweit es im Einzelfall zu Verzögerung von Vorhaben gekommen ist, war allerdings nicht Gegenstand der Untersuchung.

Nahezu alle Klagen sind von anerkannten Verbänden erhoben worden, deren Satzungszweck primär auf den Umwelt- und Naturschutz ausgerichtet ist. Vor allem der BUND und der NABU treten als Kläger auf. Hingegen haben die anerkannten Verbände, in denen sich Umweltnutzer zusammen geschlossen haben, soweit ersichtlich nur eine Klage durchgeführt. Sie tragen somit nur in sehr geringem Umfang zum Abbau von Vollzugsdefiziten bei.

Die Erfolgsquote der Verbandsklagen liegt im untersuchten Zeitraum durchschnittlich bei 40%. Sie ist damit im Verhältnis zu früherer Untersuchungen, die ca. 32% ermittelt haben, deutlich angestiegen. Damit sind die Verbandsklagen weiterhin wesentlich erfolgreicher als der Durchschnitt der von den Verwaltungsgerichten in Deutschland entschiedenen Hauptsache- und Eilverfahren, bei denen die Erfolgsquote etwa 10% beträgt. Dadurch wird belegt, dass die Ver-

⁵⁶ Vgl. das Fallbeispiel bei Schmidt/Zschesche/Rosenbaum (2002), S. 69 f.; in einigen Bundesländern sind dafür Klagemöglichkeiten vorgesehen, diese über § 61 Abs. 1 BNatSchG hinaus gehenden Regelungen sind aber teilweise wieder abgeschafft worden, so dass zumindest in einem Fall erfolglos geklagt wurde (siehe Nr. 131 im Anhang).

⁵⁷ Hierfür sah der Entwurf für die Einführung des § 61 BNatSchG mit der Novellierung 2002 eine Klagemöglichkeit vor (siehe BT-Drs. 14/7469, S. 25), die jedoch im Vermittlungsausschuss gestrichen wurde.

bände regelmäßig nur in ausgewählten Fällen mit relativ guten Erfolgsaussichten vor Gericht gehen und damit die Verbandsklage – ihrem Zweck entsprechend – gezielt als Instrument zum Abbau von Vollzugsdefizite im Naturschutzrecht einsetzen. Das gilt vor allem für Klagen gegen Planfeststellungen und Befreiungsentscheidungen, bei denen die Erfolgsquote sehr hoch und eine entsprechende Wirksamkeit der Verbandsklage festzustellen ist. Zwar wird auch mit den gegen andere Verwaltungsentscheidungen gerichteten (sonstigen) Klagen gezielt versucht, Vollzugsdefizite abzubauen. Diese sind z.B. mehrfach in Fällen erhoben worden, in denen eine Klagemöglichkeit zwar im Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehen war, der Sinn und Zweck der Verbandsklageregelungen aber für die Zulässigkeit der Klage sprach. Hier ist die Erfolgsquote aber viel geringer und liegt kaum über dem Durchschnitt der insgesamt vor den Verwaltungsgerichten geführten Klagen.

Eingeschränkt wird die Wirksamkeit der Verbandsklage schließlich auch durch ihren überwiegend eng auf Planfeststellungen und bestimmte Befreiungsentscheidungen begrenzten Anwendungsbereich. Deswegen ist z.B. bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren umstritten, ob eine Verbandsklage zulässig ist, wenn diese Genehmigung aufgrund ihrer Konzentrationswirkung eine Befreiungsentscheidung einschließt oder einschließen müsste. Außerdem gibt es noch einige andere naturschutzrelevante Verwaltungsentscheidungen, die mit Planfeststellungen oder Befreiungen vergleichbar sind, aber trotzdem – von einigen Regelungen auf Landesebene abgesehen – bisher nicht in den Anwendungsbereich der Verbandsklage einbezogen worden sind. Somit ergeben sich mehrere Ansatzpunkte für eine Erweiterung des Anwendungsbereichs, mit der auch der Abbau von Vollzugsdefiziten noch deutlich verbessert werden könnte.

Literaturverzeichnis

- Calliess (2003): Christian Calliess, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NJW 2003, 97 ff.
- v. Danwitz (2004), Thomas v. Danwitz, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272 ff.
- v. Danwitz (2005): Thomas v. Danwitz, Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei der Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention, Rechtsgutachten erstattet dem VDEW e.V., 2005.
- Koch (2007): Hans-Joachim Koch, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369 ff.
- Ludorf (2005): Susann Ludorf, Effektivität von Auflagen in naturschutzrechtlichen Befreiungsverfahren - Erfolgskontrolle und Befragung im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin, Natur und Landschaft 5/2006
- Otto (2007): Christian-W. Otto, Das Infrastrukturbeschleunigungsgesetz, NVwZ 2007, 379 ff.
- Radespiel (2006): Liane Radespiel, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, Theoretische Grundlagen und empirische Analyse, Inaugural-Dissertation an der juristischen Fakultät der Universität Rostock, 2006
- Rizou (2006): Theofaneia Rizou, Zugang zu Gerichten im Umweltrecht, Eine vergleichende Studie des deutschen und des griechischen Rechts, 2006.
- Schlacke (2004): Sabine Schlacke, Rechtsschutz durch Verbandsklage – Zum Fortentwicklungsbedarf des umweltbezogenen Rechtsschutzsystems , NuR 2004, 629 ff.
- Schlacke (2007): Sabine Schlacke, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, 8 ff.
- Schmidt/Kremer (2007a): Alexander Schmidt / Peter Kremer, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten“, ZUR 2007, 57 ff.
- Schmidt/Kremer (2007b): Alexander Schmidt / Peter Kremer, Klagemöglichkeiten von Umweltschutzverbänden – Die Umsetzung der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG in Deutschland, ZEuS 2007, 93 ff.
- Schmidt/Zschesche (2003): Alexander Schmidt / Michael Zschesche, Die Effizienz der naturschutzrechtlichen Verbands- oder Vereinsklage, NuR 2003, 16 ff.
- Schmidt/Zschesche/Rosenbaum (2004): Alexander Schmidt / Michael Zschesche / Marion Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Praxis und Perspektiven, Schriftenreihe Natur und recht, Band 5, 2004.
- Schrader (2006): Christian Schrader, Neue Entwicklungen in Verbandsmitwirkung und Verbandsklage, UPR 2006, 205 ff.
- SRU (2005): Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Stellungnahme, 2005