

Gesetzentwurf

**der Abgeordneten Gerald Häfner, Gila Altmann (Aurich), Volker Beck (Köln),
Ulrike Höfken, Christa Nickels, Albert Schmidt (Hitzhofen),
Helmut Wilhelm (Amberg) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts

A. Problem

Unsere Rechtsordnung ist auf dem ökologischen Auge blind. Im Mittelpunkt unseres Rechts steht aus guten Gründen der Mensch. Sein Leben, seine körperliche Unversehrtheit und sein Eigentum sind die wichtigsten Schutzgüter des Rechts. Tiere und Pflanzen, natürliche oder durch menschlichen Eingriff veränderte Ökosysteme haben kein eigenständiges Recht. Die seit Jahren erhobene Forderung nach „Eigenrechten der Natur“ kann dieses Dilemma nicht lösen.

Dennoch ist eine Ökologisierung unseres Rechts dringend geboten. Dabei geht es vor allem darum, Schutzrechte und -pflichten für die Natur zu normieren und durchzusetzen. Trotz der Vielzahl an Umweltgesetzen besteht jedoch ein eklatantes Vollzugsdefizit, das Bürgerinnen und Bürger hinnehmen müssen, da ihnen die Möglichkeiten zur rechtlichen Überprüfung des Verwaltungshandelns fehlen:

Die bisherige Beschränkung von Klagemöglichkeiten auf Fälle, in denen der Kläger die Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts behauptet, verhindert in vielen Fällen eine Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltung. Denn viele Normen im Natur- und Tierschutzrecht dienen zwar dem öffentlichen Interesse, sind aber nicht drittschützend, so daß der einzelne gegen eine Verletzung dieser Normen nicht klagebefugt ist.

B. Lösung

Durch den vorgelegten Gesetzentwurf können anerkannte Naturschutz- und Tierschutzverbände verwaltungsgerichtliche Verfahren auch dann anstrengen, wenn es an der Behauptung einer Verletzung subjektiver Rechte, also der Klagebefugnis, fehlt. Es werden im übrigen die notwendigen Begleitregelungen eingefügt. Zudem wird ein Anerkennungsverfahren für Tierschutzverbände

verankert, um – wie im Bereich der Naturschutzverbände – den Kreis der antragsberechtigten Verbände abzugrenzen.

So wird ein wichtiger Aspekt von Demokratie verwirklicht. Demokratie fordert die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an wesentlichen, sie und ihr Lebensumfeld betreffenden Entscheidungen. Eine Verbandsklage eröffnet Bürgerinnen und Bürgern auch noch nach einer Verwaltungsentscheidung die Möglichkeit einer Rechtskontrolle im gerichtlichen Verfahren. Damit „verlängert“ sie gleichsam die Mitwirkungsrechte im Verwaltungsverfahren in das Gerichtsverfahren hinein. Auch die Beteiligung von Bürgern und Verbänden im Planungs- und Verwaltungsverfahren wird ernsthafter und zielgerichteter ablaufen, wenn diese mit Hilfe des Verbandsklagerechts zumindest eine Klagemöglichkeit und damit die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle der getroffenen Entscheidungen haben. Schließlich bringt eine Verbandsklage den in den Verbänden vorhandenen wertvollen Sachverstand zum öffentlichen Wohl in das gerichtliche Verfahren und damit die Entscheidungsfindung ein.

C. Alternativen

Zur Verwirklichung des hier dargestellten Anliegens könnte ein Verbandsklagegesetz erlassen werden (so der Vorschlag von Bender, DVBl. 1977, S. 169 ff.). Für den Erlass eines Verbandsklagegesetzes fehlt allerdings der rechtspolitische Bedarf: Die entsprechenden Änderungen sind auch in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) möglich, ohne diese übermäßig zu verkomplizieren. Zum anderen fordert das Gebot eines übersichtlichen Rechtsschutzsystems, die Verfahrensvoraussetzungen der Verfahren vor einem Zweig der Gerichtsbarkeit möglichst in einem Gesetz zu bündeln.

Es käme auch die Regelung eines Verbandsklagerechts in den einzelnen Sachgesetzen, wie etwa dem Tierschutzgesetz und dem Bundesnaturschutzgesetz in Betracht. Eine derartige Einordnung würde aber die Tatsache verdunkeln, daß das Verbandsklagerecht ein prozessuales Institut ist, das sachlich ebenso wie die notwendigen Begleitregelungen in die VwGO gehört. Die Einordnung in die VwGO verdeutlicht zudem, daß das Verbandsklagerecht für Natur und Tiere ein allgemeines verwaltungsprozessuales Institut ist, um denen eine Stimme zu geben, die sich gerichtlich nicht zur Wehr setzen können.

D. Kosten

Das Gesetz wird möglicherweise Mehrkosten durch erhöhten Arbeitsanfall bei den Gerichten verursachen, deren Höhe aber nicht abschätzbar ist. Es ist noch nicht absehbar, in welchem Maße die Verbände von dieser Verbandsklage Gebrauch machen. Es ist aber nach den Erfahrungen mit dem Verbandsklagerecht in einigen Bundesländern davon auszugehen, daß sich die Kosten in einem begrenzten Rahmen halten werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626), wird wie folgt geändert:

1. Folgender § 42 a wird eingefügt:

„§ 42 a

(1) Ein nach § 29 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes anerkannter Verband kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten darlegen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe dieses Gesetzes einlegen, wenn er einen Verstoß gegen Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes, des Naturschutzgesetzes eines Landes, einer aufgrund dieser Gesetze erlassenen oder fortgeltenden Rechtsvorschrift oder anderen Rechtsvorschrift rügt, die auch den Belangen des Umweltschutzes, des Naturschutzes oder der Landschaftspflege zu dienen bestimmt ist.

(2) Ein nach § 16 c des Tierschutzgesetzes anerkannter Verband kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten darlegen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe dieses Gesetzes einlegen, wenn er einen Verstoß gegen das Bundestierschutzgesetz, einer aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschrift oder einer anderen Rechtsvorschrift rügt, die auch den Belangen des Tierschutzes zu dienen bestimmt ist.

(3) Ein Rechtsbehelf nach den Absätzen 1 und 2 ist nicht zulässig,

1. wenn der Verband durch die angegriffene Maßnahme nicht in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird,
2. die Maßnahme auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erfolgt oder in einem solchen als rechtmäßig bestätigt worden ist oder
3. sich der Verband zur Sache nicht geäußert hat, es sei denn, es ist ihm keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden.“

2. In § 47 Abs. 2 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Den Antrag kann auch ein nach § 29 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes und § 16 c des Tierschutzgesetzes anerkannter Verband stellen; dabei gilt § 42 a entsprechend.“

3. Folgender § 66 a wird eingefügt:

„§ 66 a

(1) Wird ein Rechtsbehelf nach Maßgabe von § 42 a erhoben, ist dies alsbald nach Zustellung der Antragsschrift vom Gericht im amtlichen Veröffentlichungsblatt der obersten Landesbehörden und außerdem in mindestens einer im Verbandsgebiet verbreiteten Tageszeitung öffentlich bekanntzumachen. Hierbei sind der Kläger (Name und Sitz), der Beklagte, der Klageantrag sowie der Tag der Zustellung der Antragsschrift zu vermerken.

(2) In dem Verbandsklageverfahren sind auf Antrag Verbände beizuladen, die in derselben Sache zur Erhebung einer Verbandsklage befugt wären.“

4. In § 106 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) In einem Verfahren auf Grund eines Rechtsbehelfs nach § 42 a findet ein Vergleich nicht statt.“

5. § 113 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist oder ein Fall des § 42 a vorliegt, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf.“

6. § 113 Abs. 1 Satz 4 erhält folgende Fassung:

„Hat sich der Verwaltungsakt vorher durch Zurücknahme oder anders erledigt, so spricht das Gericht auf Antrag durch Urteil aus, daß der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat oder ein Fall des § 42 a vorliegt.“

7. § 113 Abs. 5 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Soweit die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist oder ein Fall des § 42 a vorliegt, so spricht das Gericht die Verpflichtung der Verwaltungsbehörde aus, die beantragte Amtshandlung vorzunehmen, wenn die Sache spruchreif ist.“

Artikel 2

Änderung des Gerichtskostengesetzes

Das Gerichtskostengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3047), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626), wird wie folgt geändert:

Es wird folgender § 13 a eingefügt:

„§ 13 a

(1) Der Streitwert in einem Verfahren nach Maßgabe des § 42 a Verwaltungsgerichtsordnung wird,

wenn eine besondere Festsetzung erforderlich ist, unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles, insbesondere unter Abwägung der vom Kläger verfolgten öffentlichen Belange mit widerstreitenden Interessen nach billigem Ermessen festgesetzt. Er darf jedoch den Betrag von 500 000 Deutsche Mark nicht überschreiten.

(2) Macht ein Beteiligter glaubhaft, daß die Belastung mit den Prozeßkosten nach dem vollen Streitwert seine wirtschaftliche Lage erheblich gefährden würde, so kann das Gericht auf seinen Antrag anordnen, daß seine Verpflichtung zur Zahlung von Gerichtskosten sich nach einem seiner Wirtschaftslage angepaßten Teil des Streitwertes bemißt. Vor der Entscheidung über diesen Antrag sind die übrigen Beteiligten zu hören."

Artikel 3

Änderung des Tierschutzgesetzes

Das Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Februar 1993 (BGBl. I S. 254), zuletzt geändert durch Artikel 86 des EWR-Ausführungsgesetzes vom 27. April 1993 (BGBl. I S. 512, 2436), wird wie folgt ergänzt:

1. Folgender § 16 c wird eingefügt:

„§ 16 c

Ein Tierschutzverband wird auf Antrag staatlich anerkannt. Die Anerkennung wird erteilt, wenn der Verein

1. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Tierschutzes fördert,
2. nach seiner Satzung einen Tätigkeitsbereich hat, der mindestens das Gebiet eines Landes umfaßt,
3. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Vereins zu berücksichtigen,
4. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes von der Körperschaftsteuer befreit ist und
5. den Eintritt jedermann ermöglicht, der die Ziele des Vereins unterstützt."

2. Die §§ 16 c bis 16 h werden die §§ 16 d bis 16 i.

Bonn, den 26. November 1997

Gerald Häfner

Gila Altmann (Aurich)

Volker Beck (Köln)

Ulrike Höfken

Christa Nickels

Albert Schmidt (Hitzhofen)

Helmut Wilhelm (Amberg)

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Die (im folgenden immer: altruistische) Verbandsklage ist seit den 70er Jahren in der rechtspolitischen Diskussion. Bei einer derartigen Verbandsklage klagt ein Verband, ohne die Verletzung eines subjektiven Rechts zu rügen.

Insbesondere im Naturschutzrecht ist die Verbandsklage immer wieder gefordert worden. Nach anfänglichem Widerstand haben inzwischen die meisten Bundesländer die Verbandsklage jedenfalls im Naturschutzrecht eingeführt. Die Verbandsklage existiert ebenfalls in vielen europäischen und außereuropäischen Staaten. Im Bund ist – trotz mehrfacher Bemühungen (vgl. Drucksachen 10/1794, 10/2653, 11/1153, 12/3487, 12/4105, 13/7808) – eine Verbandsklage nicht eingeführt worden. Auf Bundesebene ist die Verbandsklage allerdings in einigen Bereichen des Privatrechts Bestandteil des deutschen Rechts. So existieren etwa Verbandsklagerechte in § 13 UWG und den §§ 13 ff. AGBG.

Eine verwaltungsgerichtliche Verbandsklage ist für einen wirksamen Natur- und Tierschutz unerlässlich. Mit der Einführung einer Verbandsklage auf Bundesebene kann zudem eine föderale Harmonisierung erreicht werden. Schließlich findet die Bundesrepublik Deutschland durch die Einführung einer Verbandsklage Anschluß an den rechtsstaatlichen Standard in vielen anderen Staaten.

2. § 42 Abs. 2 VwGO fordert die Behauptung einer Verletzung in eigenen Rechten (Klagebefugnis) als Sachentscheidungsvoraussetzung für verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz. Ebenso fordert § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nach der 6. Novelle zur VwGO die Klagebefugnis als Voraussetzung einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle.

Nach der Rechtsprechung kann ein Kläger die Verletzung eigener Rechte aber nur behaupten, wenn die Norm, deren Verletzung er rügt, drittschützend ist. Drittschützend ist eine Norm, die nicht nur dem öffentlichen Interesse dient, sondern zumindest auch den Kläger schützen soll. Viele Natur- und Tierschutznormen haben aber keinen drittschützenden Charakter, sondern dienen allein dem öffentlichen Interesse. Verletzt die Verwaltung eine solche Norm, kann der Bürger die Verwaltungsgerichte nicht anrufen, die Verwaltung hat eine gerichtliche Rechtmäßigkeitsprüfung nicht zu befürchten.

Um für derartige Klagen klagebefugt zu sein, kann ein Naturschutzverband bei Klagen im Naturschutzrecht allerdings ein Grundstück im betroffenen Gebiet erwerben (sog. Sperrgrundstück). Er ist dann in der Lage, eine Verletzung insbesondere

von Artikel 14 GG zu rügen und damit die Klagebefugnis herzustellen. Diese Möglichkeit kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich in der Sache um eine Verbandsklage handelt. Daß die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungshandeln nur über den Umweg eines Sperrgrundstücks möglich ist, ist rechtspolitisch unehrlich und vermag das Bedürfnis nach einer altruistischen Verbandsklage nicht zu vernebeln.

3. Gründe der Demokratie fordern eine Verbandsklage. Demokratie in einem weiteren Sinn heißt nicht nur die Teilnahme des Volkes an Wahlen, sondern auch eine Mitwirkung der Bevölkerung an anstehenden Verwaltungsentscheidungen vor Ort. Soweit als möglich und sachlich sinnvoll, müssen sich Bürgerinnen und Bürger an Verwaltungsentscheidungen beteiligen können. Derartige Mitwirkungsrechte existieren bereits heute im Recht des Naturschutzes. Die Verbandsklage ergänzt diese Mitwirkungsrechte und „verlängert“ sie gleichsam ins gerichtliche Verfahren. Der Beteiligungsgedanke wird nur halbherzig umgesetzt, wenn zwar Beteiligungsrechte im Verfahren gewährt werden, ein Recht auf verwaltungsgerichtliche Kontrolle aber versagt wird.

Die Verbandsklage ist damit ein Schritt zu mehr Bürgerbeteiligung und damit zu mehr Demokratie.

4. Im Recht des Natur- und Umweltschutzes besteht ebenso wie beim Tierschutz ein eklatantes Vollzugsdefizit. Eine Ursache dieses Vollzugsdefizits ist die fehlerhafte Rechtsanwendung durch die Behörden, sei es wegen einer Fehlbeurteilung der Sachlage, sei es aus anderen Gründen. Die Verwaltung bedarf daher auch dann der gerichtlichen Kontrolle, wenn das grundsätzlich auf subjektiven Rechtsschutz angelegte System der VwGO versagt. Diese Notwendigkeit einer objektiven Rechtmäßigkeitskontrolle kann auch nicht mit dem Hinweis auf die Staatsaufsicht geleugnet werden. Schon 1978 schrieb ein versierter Praktiker zu diesem Verweis auf die staatliche Kontrolle: „Wer für die Zukunft alles Heil von der Staatsaufsicht (sei es als Rechts- oder als Fachaufsicht) erhofft, wird nach bisheriger Erfahrung (Personalmangel, Informationslücken) nach wie vor enttäuscht werden können. Gerade weil durch den Normenvollzug u. U. praktisch irreversible Tatsachen geschaffen werden, ist wirksame Rechtskontrolle [...] so wichtig [...]“ (Bender, Festgabe für das Bundesverwaltungsgericht, 1978, S. 56).

Wenn anerkannte Natur- und Tierschutzverbände klagen, ist eine von Engagement und Sachkenntnis geprägte Prozeßführung zu erwarten. Die Verbände sind besser als der einzelne in der Lage, die Interessen von Natur und Tieren vor Gericht zu vertreten. Die gerichtliche Prüfung des Sachver-

haltes wird durch den eingebundenen Sachverstand erleichtert, die bestehende verwaltungsgerichtliche Kontrolle effektiver für Natur und Tiere genutzt.

Die Einführung einer Verbandsklage wird auch präventiv wirken. Die Verwaltung wird Entscheidungen unter sorgfältiger Abwägung der Naturschutzbelange treffen, Abwägungsdefizite werden abgebaut werden, wenn die Verwaltung einen gerichtlichen Rechtsschutz fürchten muß.

5. Auch aus föderalen Gründen ist die Einführung einer bundesrechtlich eröffneten Verbandsklage geboten.

Viele Bundesländer haben die Verbandsklage bereits eingeführt. Inzwischen gibt es Verbandsklagerechte für Naturschutzverbände in den Ländern Berlin (§ 39a NatSchG), Brandenburg (§ 65 NatSchG), Bremen (§§ 44 ff. NatSchG), Hamburg (§ 41 NatSchG), Hessen (§ 36 NatSchG), Schleswig-Holstein (§ 51c NatSchG), Niedersachsen (§ 60c NatSchG), Rheinland-Pfalz (§ 37 LPflegeG), Saarland (§ 33b NatSchG), Sachsen (§ 58 NatSchG), Sachsen-Anhalt (§ 52 NatSchG) und Thüringen (§ 46 NatSchG). Der Bund sollte sich daher schon aus Gründen der bundesstaatlichen Homogenität einer Verbandsklage nicht länger verschließen.

Trotz der Vielzahl landesrechtlicher Regelungen besteht selbst in den Ländern mit einem Verbandsklagerecht nicht die Möglichkeit, Maßnahmen von Bundesbehörden gerichtlich prüfen zu lassen (vgl. VG Kassel, NuR 1984, 114f.; VGH Kassel, NuR 1985, 154ff.; BVerwG, LKV 1993, 315f.). Dabei ist die Bundesverwaltung in naturschutzrechtlich so wichtigen Bereichen wie dem Wasserstraßengesetz, dem Allgemeinen Eisenbahngesetz und dem Luftverkehrsgesetz zuständig. Auch in diesen Bereichen ist aber eine Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltung notwendig, daher bedarf es der Einführung einer Verbandsklage auf Bundesebene.

Schließlich fordern auch prozeßrechtliche Gründe eine bundesgesetzliche Regelung. Zwar gestattet § 42 Abs. 2 VwGO die Zulassung von Verbandsklagen durch landesgesetzliche Regelungen, gleichwohl fehlt den Ländern nach den Artikeln 70 ff. GG die Gesetzgebungskompetenz, um die notwendigen prozessualen Begleitregelungen, etwa über die Gerichtskosten oder die Beiladung, selbst zu treffen.

6. Rechtspolitische Einwände gegen die Verbandsklage verfangen ebensowenig wie verfassungsrechtliche Bedenken.

- a) So wird gegen eine Verbandsklage vorgetragen, die Einführung einer Verbandsklage führe zu einer Prozeßflut, Verfahren würden verlängert und die ohnehin überlastete Justiz zusätzlich belastet. Diese Befürchtungen sind unbegründet.

Trotz der Existenz von Verbandsklagen in vielen Bundesländern ist die befürchtete Prozeßflut

ausgeblieben. Die gleichen guten Erfahrungen sind mit dem Verbandsklagerecht in anderen europäischen und außereuropäischen Staaten gemacht worden. So haben neben anderen Staaten etwa die USA, Schweiz und Frankreich Verbandsklagerechte. Auch in diesen Staaten hat eine Prozeßflut nicht stattgefunden, wie eine Studie des Instituts für Umweltrecht im Auftrag des Umweltbundesamtes eindrucksvoll belegt (vgl. Winkelmann, Christian, Untersuchung der Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, Bremen 1992).

Durch die Einführung einer Verbandsklage könnten Gerichte sogar entlastet werden. An die Stelle vieler Einzelklagen wird zu einem Teil die Verbandsklage treten. Bei dieser Verbandsklage tritt ein dem einzelnen Bürger an Sachkunde überlegener Verband auf. Dieses Mehr an Sachkunde kann sich das Gericht zunutze machen. Schließlich wird die oben unter 4. beschriebene präventive Wirkung der Verbandsklage zu einer sorgfältigeren Verwaltungstätigkeit führen und so die Anlässe für Klagen verringern.

- b) Verfassungsrechtliche Einwände, die altruistische Verbandsklage führe zu einer Verwaltungskontrolle durch Verbände und verschiebe die Machtverhältnisse zwischen Exekutive und Gerichtsbarkeit, verfangen nicht. Der klagende Verband kontrolliert die Verwaltung nicht, die Verwaltung wird lediglich einer gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle unterworfen. Daß die an Gesetz und Recht gebundene Verwaltung eine solche Rechtmäßigkeitskontrolle dulden muß, bedarf im Rechtsstaat keiner Begründung. Auch unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation von Entscheidungen lassen sich Einwände nicht erheben. Die Verbände bekommen zwar ein Mehr an Klagemöglichkeiten, sie erhalten aber keine eigenen Entscheidungsbefugnisse.

Gegner eines Verbandsklagerechts haben immer wieder Bedenken gegen die Einführung einer Verbandsklage unter Verweis auf Artikel 19 Abs. 4 GG vorgebracht. Eine altruistische Verbandsklage, wie sie auch vorliegend gefordert wird, unterliefe das System des subjektiven Rechtsschutzes, wie es Artikel 19 Abs. 4 GG garantiere.

Diese Bedenken sind nicht zu halten. Artikel 19 Abs. 4 GG garantiert individuellen Rechtsschutz als Mindeststandard. Dennoch entfaltet Artikel 19 Abs. 4 GG keine Sperrwirkung: Daß individueller Rechtsschutz garantiert wird, heißt nicht, daß objektive Rechtmäßigkeitskontrolle nicht stattfinden kann. Im Umwelt- und Naturschutzrecht herrscht ebenso wie im Tierenschutzrecht ein Vollzugsdefizit. Wenn das System subjektiven Rechtsschutzes versagt, so ist die Verbandsklage ein probates Mittel, dieses Versagen aufzufangen.

B. Besonderer Teil**I. Zu Artikel 1****Zu Nummer 1 (§ 42a VwGO)**

§ 42a VwGO tritt ergänzend hinter den § 42 Abs. 2 VwGO, der die Behauptung der subjektiven Rechtsverletzung (Klagebefugnis) als Sachentscheidungs-voraussetzung fordert.

Die grundsätzliche Entscheidung der VwGO für ein System subjektiven Rechtsschutzes wird so um ein Element objektiver Rechtmäßigkeitskontrolle ergänzt.

§ 42a Abs. 1 VwGO stellt die Besonderheit der Verbandsklage in den Vordergrund. Der Verband kann klagen, „ohne eine Verletzung in eigenen Rechten darlegen zu müssen“, d. h. auf die Klagebefugnis als Sachentscheidungsvoraussetzung wird verzichtet.

Der Ausdruck „Rechtsbehelfe“ stellt klar, daß dem Verband alle Möglichkeiten verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes offen stehen sollen; eine Begrenzung der Verbandsklage auf die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage ist nicht geboten. Dies umfaßt namentlich den praktisch bedeutungsvollen einstweiligen und vorläufigen Rechtsschutz: Ohne die Möglichkeit von einstweiligem oder vorläufigem Rechtsschutz würde die Verbandsklage weitgehend leerlaufen, da die Rechtsprechung sonst in vielen Fällen vollendeten Tatsachen gegenüberstünde.

In den einzelnen Landesgesetzen ist der Umfang der Normen, deren Verletzung gerügt werden kann, unterschiedlich weit gefaßt. Der hier vorgeschlagene § 42a Abs. 1 VwGO orientiert sich an der Regelung in § 33 Abs. 1 Saarl. Naturschutzgesetz. Nach dieser Regelung ist die Verletzung aller Normen rügefähig, die formal dem Naturschutzrecht angehören, also die Vorschriften aus den Naturschutzgesetzen des Bundes oder der Länder. Es kann aber auch die Verletzung solcher Normen gerügt werden, die inhaltlich Belange des Naturschutzes oder der Landschaftspflege schützen sollen. Durch diese sehr weite Formulierung kann also auch die Verletzung solcher Rechtsnormen gerügt werden, die zwar nicht zum Naturschutzrecht im formalen Sinn gehören, gleichwohl aber dem Naturschutz zu dienen bestimmt sind. Dazu gehört insbesondere das Fachplanungsrecht (etwa § 17 FStRG, § 37 FlurbG), soweit es eine Abwägung aller berührten Belange, also auch des Naturschutzes fordert.

Absatz 2 regelt eine dem Absatz 1 entsprechende Befreiung von der Prozeßvoraussetzung der Klagebefugnis für Tierschutzverbände. Auch bei Normen des Tierschutzes fehlt oft eine Regelung mit Drittbezug; da Tiere aber ihre Interessen selbst nicht artikulieren können, droht eine Teilentwertung der Tierschutzregelungen, da es an einer wirksamen Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltung fehlt.

Bisher ist eine derartige Regelung in der rechtspolitischen Diskussion nicht vorgeschlagen worden; ihr rechtspolitischer Bedarf ist aber in Zeiten von Massentierhaltung, grundlosen Tierversuchen und

Tierquälerei unabweisbar. Die Anerkennung eines Verbandsklagerechts für die Tierschutzverbände ist das prozessuale Gegenstück zur Forderung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Tierschutz als Staatsziel in einem neuen Artikel 20b GG in der Verfassung zu verankern.

Absatz 3 enthält die auch in den landesgesetzlichen Regelungen auftauchenden Einschränkungen für das Verbandsklagerecht.

Nummer 1 beschränkt den Verband auf seinen satzungsgemäßen Aufgabenbereich. Dies erscheint schon deshalb praktikabel, da der Verband nur in diesem Bereich die entsprechende Sachkunde haben wird. Zudem soll das Verbandsklagerecht ja nur neben den subjektiven Rechtsschutz treten, d. h. die Verbände sollen nur dann tätig werden, wenn sie besonders sachkundig sind; sind sie es nicht, so besteht für ein Sonderrecht gegenüber dem Jedermann kein Anlaß.

Nummer 2 stellt die befriedende Funktion verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen sicher. Ist das verwaltungsgerichtliche Verfahren inklusive der Rechtsmittelinstanzen abgeschlossen, so muß die dann getroffene Entscheidung Bestand haben. Die Verbandsklage soll nicht noch im Anschluß an diese Entscheidung ein „Quasi-Rechtsmittel“ darstellen, daß zu einem Neubeginn des Prozesses führt.

Nummer 3 schließt den Verband dann von einer Mitwirkung aus, wenn er sich trotz Anhörung nicht geäußert hat. Diese Klausel soll die Verfahrensbeteiligung des Verbandes sicherstellen. Der Verband, der sich in einem Verfahren nicht geäußert hat, soll sich hinterher nicht gegen die gefundene Entscheidung gerichtlich wehren können, da er die ihm gebotenen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht genutzt hat. Dieser Gedanke findet keine Anwendung, wenn der Verband keine Gelegenheit zur Stellungnahme hatte.

Zu Nummer 2 (§ 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO)

Entsprechend dem § 42a VwGO wird auch der § 47 VwGO ergänzt. Auch im Bereich der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle besteht ein Bedarf für eine Verbandsklage. Die Landesgesetzgeber konnten diese Möglichkeit bisher nicht eröffnen, da ihnen die Kompetenz zu einer derartigen Regelung fehlt.

Nach der Angleichung des § 47 Abs. 2 VwGO an die Klagebefugnis in § 42 Abs. 2 VwGO durch die 6. Novelle zur VwGO reicht regelungstechnisch ein Verweis auf den neuen § 42a VwGO zur angemessenen Regelung aus.

Zu Nummer 3 (§ 66a VwGO)

Die Bekanntmachung des Verbandsklageverfahrens nach § 66a VwGO dient der Öffentlichkeit des Verfahrens. Andere, auch verbandsklageberechtigte Verbände erhalten so die Möglichkeit, rechtzeitig einen Antrag nach § 66a Abs. 2 VwGO zu stellen,

um zu dem Verfahren beigeladen zu werden. Die Pflicht der Gerichte, einen Verband auf Antrag beizuladen, ist insbesondere im Hinblick auf den Ausschluß einer Klage nach Maßgabe von § 42a Abs. 3 Nr. 2 VwGO notwendig.

Zu Nummer 4 (§ 106 Abs. 2 VwGO)

§ 106 Abs. 2 schließt einen Vergleich im Verfahren nach einer Verbandsklage aus. Ein Vergleich ist auszuschließen, da ein Verband in einem Rechtsstreit um eine nur dem Öffentlichen Interesse dienende Vorschrift nicht klagebefugt ist; er kann über das öffentliche Interesse nicht disponieren.

Zu den Nummern 5 bis 7 (§ 113 Abs. 1 Satz 1, 4 und Abs. 5 Satz 1 VwGO)

In Ergänzung zu der altruistischen Verbandsklage ist die Vorschrift des § 113 über den Urteilstenor zu ergänzen. In den Fällen der Verbandsklage darf die Klägerrechtsverletzung, die bei Verbandsklagen grundsätzlich nicht gegeben ist, nicht Voraussetzung der Begründetheit der Klage sein.

II. Zu Artikel 2 (§ 13a GKG)

Die normalen Vorschriften über den Streitwert werden die Verbandsklage nicht immer hinreichend erfassen können. Daher wird hier eine Sonderregelung über den Streitwert eingefügt. Der Streitwert wird nach billigem Ermessen festgesetzt. Absatz 2 stellt sicher, daß Verbandsklagen letztlich nicht an dem Kostenrisiko für die Verbände scheitern dürfen; die flexible Regelung erlaubt eine Senkung des Streitwertes zugunsten der Verbände. Diese Öffnungsklausel entspricht auch dem bestehenden öffentlichen Interesse an einer Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Gerichte.

III. Zu Artikel 3 (§ 16c TierschutzG)

Ebenso wie im Recht des Naturschutzes wird auch im Tierschutzrecht die Anerkennung von Verbänden eingeführt, um die Verbandsklage nach dem Tierschutzrecht nicht allen erdenklichen Verbänden zu ermöglichen. Schon im Interesse einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung und Klagevertretung ist eine gewisse Größe und Leistungsfähigkeit des Verbandes unerlässlich.

Die Norm orientiert sich an § 29a BNatSchG.