



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Für eine Verbandsklageordnung

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR), der etwa 80 Prozent der deutschen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter vertritt, spricht sich für die Kodifikation der bestehenden nationalen Verbandsklagerechte in einer eigenen **Verbandsklageordnung** aus. Diese soll die Zulässigkeit und Begründetheit von **Rechtsbehelfen** inländischer oder ausländischer **Vereinigungen**, die nicht in eigenen Rechten betroffen sind, wie auch die zu beachtenden Verfahrensgrundsätze **eigenständig und abschließend regeln**. Dabei gilt es, zum einen die Regelungssystematik zu vereinfachen und bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten abzuhelpen und zum anderen im Rahmen der Vorgaben des europäischen Rechts einen sachgerechten Ausgleich zwischen der gerichtlichen Kontrolle auch allein im öffentlichen Interesse bestehender Vorschriften des Umwelt- und Naturschutzes und dem besonderen Status solcher institutioneller Kläger vorzusehen, die nicht die grundrechtliche Garantie des effektiven Rechtsschutzes genießen und bei denen eine erhöhte Fachkompetenz vorausgesetzt werden kann. Für den Regelungen der Verbandsklageordnung nicht unterfallende Klagen soll an dem **bewährten System des subjektiven Rechtsschutzes** festgehalten werden.

Die bestehenden Regelungen von Verbandsklagerechten im Verwaltungsrecht sind von einer **Komplexität** geprägt, die für erhebliche **Rechtsunsicherheit** sorgt. Das gilt im besonderen Maß für die Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Daneben existieren in einer Reihe von Bundesländern tierschutzrechtliche Verbandsklagegesetze, die jeweils unterschiedlich ausgestaltet sind, bislang jedoch (noch) nicht den Schwerpunkt der juristischen Auseinandersetzungen bilden.

Das Regelungssystem des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes in der Fassung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2549), wirft für die betroffenen Verbände und Vorhabenträger wie auch für die damit befassten Gerichte **erhebliche Anwendungsschwierigkeiten** auf. In der Praxis existieren zahlreiche Auslegungs- und Abgrenzungsfragen, die in allen Instanzen ungeklärt sind. Dies zieht sich durch sämtliche Ebenen der Gesetzesanwendung, beginnend mit dem Anwendungsbereich des Gesetzes, über die Maßstäbe für die Prüfung von Verfahrensfehlern, die Abgrenzung von Zulässigkeits- und Begründetheitsfragen, bis hin zu den formellen und materiellen Anforderungen an Rechtsbehelfe. Diese unbefriedigende Situation ist in der Regelungsstruktur selbst angelegt. Das Grundprinzip einer bloßen Ergänzung des allgemeinen Prozessrechts wird



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

zum einen durch die Regelungsdichte des verschiedentlich schon als „kleine Verwaltungsordnung“ bezeichneten Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes praktisch in Frage gestellt. Zum anderen wirft diese Regulationsstruktur zahlreiche Abgrenzungsfragen zum allgemeinen Recht auf.

Die **fällige Vereinfachung des Verbandsklagerechts** verlangt nach einem grundlegend neuen Ansatz. Dabei überwiegen nach Auffassung des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen die Vorteile einer eigenständigen Verbandsklageordnung die damit verbundenen Nachteile. Angesichts der unterschiedlichen Strukturprinzipien von Interessentenklagen und subjektivem Rechtsschutz erscheint eine einfache Einpassung von Verbandsklagerechten in die Verwaltungsgerichtsordnung kaum denkbar. Eine Trennung würde demgegenüber Spielräume eröffnen, **Verbandsklagerechte in sich geschlossen** neu zu regeln. Die damit verbundene Aufspaltung wäre als Nachteil hinnehmbar, weil faktisch bereits jetzt eine in großen Teilen gespaltene prozessuale Lage besteht, ohne dass diese hinreichend klar im geltenden Recht zum Ausdruck kommt.

Eine eigene Verbandsklageordnung würde die Chance bieten, die politisch gewollten und unionsrechtlich gebotenen **Klagerechte** von anerkannten Vereinigungen ohne Notwendigkeit der Verletzung in eigenen Rechten systematisch **stimmig neu auszugestalten**. Dabei könnte den Umständen Rechnung getragen werden, dass bei den betroffenen Vereinigungen einerseits schon Kraft ihrer Anerkennung vermutet werden kann, dass sie über eine erhöhte Fachkompetenz verfügen, und ihnen andererseits im Rahmen der Erhebung von Verbandsklagen Art. 19 Abs. 4 GG nicht zugutekommt. Vor diesem Hintergrund wären etwa Beschränkungen des Amtsermittlungsgrundsatzes denkbar. Auch das **Unionsrecht** setzt weder eine bestimmte Prüfungsintensität oder einen Prüfungsmaßstab für Verbandsklagen voraus, noch verlangt es Sachverhaltsermittlungen von Amts wegen. Zwar dürfen nach dem Äquivalenzgrundsatz aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union die Modalitäten für Rechtsbehelfe zur Geltendmachung von Unionsrechten nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die entsprechender innerstaatlicher Rechtsbehelfe. Dies dürfte einer allgemeinen Trennung von Interessen- und Verletztenklagen in jeweils eigenständigen Verfahrensordnungen mit eigener Ausgestaltung jedoch nicht grundsätzlich entgegenstehen.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Umgekehrt könnte eine eigene Verbandsklageordnung zur Verdeutlichung beitragen, dass außerhalb ihres Anwendungsbereichs am bewährten System der erforderlichen Geltendmachung einer Verletzung in eigenen Rechten festgehalten wird. Dieses ist – abgesehen von den Verbandsklagerechten – anerkanntermaßen mit Unionsrecht vereinbar. Im Übrigen hat sich das subjektive Rechtsschutzsystem als hinreichend flexibel erwiesen, im Rahmen der Garantie des effektiven Rechtsschutzes die materiellen Freiheitsrechte des Einzelnen zu bewahren.

Berlin, den 10. April 2020

Dr. Robert Seegmüller
(Vorsitzender)