

worden. Nachdem der Bekl. ihm diese Gelegenheit nachträglich eingeräumt hatte, erklärte der Kl. den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt; dem widersprach der Bekl. Der daraufhin gestellte Antrag des Kl., die Erledigung der Hauptsache festzustellen, wurde in 2. Instanz zurückgewiesen und die ursprüngliche Klage als unzulässig abgewiesen. Das BVerwG hob auf die Revision des Kl. dieses Urteil auf und verwies die Sache an den VGH zurück.

Problemstellung

Das Urteil behandelt im wesentlichen zwei Probleme:

Das erste ist rein verwaltungsprozessualer Natur. Es geht dabei darum, inwieweit das Gericht noch eine sachliche Prüfung der Klage vorzunehmen hat, wenn der Kl. die Hauptsache für erledigt erklärt und der Bekl. dem widerspricht. § 161 II VwGO scheidet in diesem Fall aus, da er nur bei übereinstimmenden Erledigungserklärungen *beider* Parteien Anwendung finden kann.

Streit besteht darüber, ob das Gericht noch Zulässigkeit und Begründetheit der ursprünglichen Klage untersuchen muß oder seine Prüfung auf die Frage beschränken kann, ob die Klage tatsächlich durch ein nachträgliches, nicht in den Wirkungsbereich des Kl. fallendes Ereignis gegenstandslos geworden ist. Die Literatur geht hier z. T. sehr weit und verlangt eine komplette Prüfung durch das Gericht sowie entsprechend Klageabweisung bei Unzulässigkeit oder Unbegründetheit des ursprünglichen Antrags (vgl. etwa *Eyermann/Fröhler*, VwGO 9.A., Rn. 14af. zu § 161 m. w. N.; insgesamt neuerdings auch *Manssen*, Die einseitige Erledigungserklärung im Verwaltungsprozeß, NVwZ 1990, 1018ff.). Das BVerwG verzichtet immerhin auf eine Begründetheitsprüfung der ursprünglichen Klage; auch innerhalb seiner Senate besteht jedoch Streit darüber, ob eine *Zulässigkeitsprüfung* zu erfolgen habe – mit der Konsequenz, daß nur bei anfänglich zulässiger Klage eine Erledigung der Hauptsache eintreten kann und andernfalls Abweisung der Klage als unzulässig geboten ist (dafür etwa BVerwGE 82, 41, 43; dagegen BVerwGE 73, 312, 313 sowie das besprochene Urteil m. w. N.). Unstreitig ist allerdings, daß eine gerichtliche Entscheidung über Zulässigkeit und evtl. sogar Begründetheit der ursprünglichen Klage immer dann ergehen muß, wenn der Bekl. analog § 113 I 4 VwGO ein „berechtigtes Interesse“ an dieser Feststellung geltend machen kann. Dieser Gesichtspunkt ist deshalb vorab zu prüfen; liegt ein solches Inter-

esse vor, so erübrigt sich eine Stellungnahme zu dem geschilderten Meinungsstreit.

Der zweite Problemschwerpunkt des Urteils betrifft das Mitwirkungs- und Klagerecht der nach § 29 II BNatSchG anerkannten Naturschutzverbände. Gemäß § 29 I Nr. 4 BNatSchG, der wegen § 4 S. 3 desselben Gesetzes unmittelbar gilt, sind diese Verbände in Planfeststellungsverfahren über natur- und landschaftsbeeinträchtigende Projekte zu beteiligen. Die zentrale Frage lautet, ob diese Vorschrift eine bloße Verpflichtung der Behörden darstellt oder ob den Verbänden daraus auch eine subjektive Rechtsposition erwächst mit der Folge, daß sie bei unzureichender Beachtung dieser Beteiligungspflicht gegen den späteren Planfeststellungsbeschluß Klage erheben können. Diese Frage darf *nicht* mit der heißdiskutierten Problematik der *generellen* Verbandsklage im Naturschutzrecht verwechselt werden (vgl. dazu bspw. *Lorz*, Naturschutzrecht, Anm. 1 a) zu § 29 m. w. N.); es geht hier nur um eine spezifische Befugnis der Verbände, den Planfeststellungsbeschluß wegen eines *verfahrensrechtlichen* Verstoßes gegen ihre Mitwirkungsberechtigung – und *nicht* etwa wegen *inhaltlicher* Fehlerhaftigkeit – anzugreifen. Dieser Position hat sich nun nach dem VGH Kassel (NVwZ 1988, 1040) auch das BVerwG angeschlossen und billigt den Verbänden eine entsprechende Klagebefugnis gem. § 42 II VwGO zu (umfassend zur Gesamtproblematik noch *Waszkow*, Mitwirkung von Naturschutzverbänden in Verwaltungsverfahren, Diss. 1990).

Aus den Entscheidungsgründen

1.1. Bei (einseitiger) Erledigungserklärung des Kl. ist die Frage, ob die ursprüngliche Klage zulässig und begründet war, regelmäßig nur dann vom Gericht zu prüfen, wenn der Bekl. sich für seinen Widerspruch gegen die Erledigungserklärung des Kl. und sein Festhalten am Antrag auf Abweisung der Klage auf ein schutzwürdiges Interesse an einer gerichtlichen Entscheidung berufen kann, daß die gegen ihn erhobene Klage von Anfang an unzulässig oder unbegründet war.

Aufgrund der Erledigungserklärung des Kl. ist Gegenstand des anhängigen Verwaltungsstreitverfahrens nur noch die Frage, ob sich die Hauptsache erledigt hat. Das ist dann der Fall, wenn ein nach der Klageerhebung eingetretenes außerprozessuales Ereignis dem Klagebegehren die Grundlage entzogen hat und die Klage deshalb für den Kl. gegenstandslos geworden ist. Der Kl. ist nach einer solchen Entwicklung nicht genötigt, die Klage zurückzunehmen. Er ist auch nicht auf die von einem besonderen Feststel-

Öffentliches Recht

Verwaltungsprozeß- und Naturschutzrecht: Klagebefugnis anerkannter Naturschutzverbände bei Verletzung ihrer Mitwirkungsrechte, Umfang der gerichtlichen Prüfung bei einseitiger Erledigungserklärung des Klägers

§§ 42 II, 113 I 4, 161 II VwGO; §§ 4 S. 3, 29 I Nr. 4 BNatSchG

BVerwG, Urt. v. 31. 10. 1990 – 4 C 7/88 = NVwZ 1991, 162

Sachverhalt

Der Kl., ein anerkannter Naturschutzverband, wandte sich mit seiner Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluß zur Erweiterung eines Yacht- und Gondelhafens. Er machte geltend, ihm sei im Planfeststellungsverfahren nicht ausreichend Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Gutachten gegeben

lungsinteresse abhängige Umstellung seines Klageantrags auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 I 4 VwGO) beschränkt. Vielmehr eröffnet ihm das Prozeßrecht die Möglichkeit, den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt zu erklären. Die Wirksamkeit dieser Erklärung hängt nicht davon ab, daß die Klage ursprünglich zulässig und begründet war. Schließt sich der Bekl. der Erklärung des Kl. an, so ist nach § 161 II VwGO über die Kosten des Verfahrens zu entscheiden. Widerspricht der Bekl., so wird der Rechtsstreit fortgesetzt. Indessen hat das Gericht gemäß dem Begehren des Kl. grundsätzlich nur noch die Frage zu prüfen, ob sich das ursprüngliche Klagebegehren durch ein nach Klageerhebung eingetretenes Ereignis außerhalb des Prozesses erledigt hat. . .

Erweist sich das Vorbringen des Kl. über ein nachträgliches Ereignis, das seiner Klage die Grundlage entzogen habe, als richtig, so ist dem veränderten Klageantrag stattzugeben; anderenfalls ist die Klage abzuweisen.

Für die mithin nach einer einseitig gebliebenen Erledigungserklärung des Kl. vom Gericht in der Regel allein noch zu prüfende Frage, ob eine Erledigung der Hauptsache eingetreten ist oder nicht, kommt es nicht darauf an, ob die Klage ursprünglich begründet war. . . Insoweit vertreten die Senate des BVerwG übereinstimmende Auffassungen. Nicht einheitlich beantwortet wird in der Rechtsprechung des BVerwG hingegen die Frage, ob bei einseitiger Erledigungserklärung durch den Kl. die Zulässigkeit der ursprünglichen Klage stets oder ebenfalls nur bei Vorliegen eines berechtigten Interesses des Bekl. an einer gerichtlichen Entscheidung über diesen Punkt zu prüfen ist. . . Nach übereinstimmender Auffassung aller Senate des BVerwG ist aber – wie bereits erwähnt – über die Zulässigkeit der ursprünglich erhobenen Klage trotz der vom Kl. abgegebenen Erklärung über die Erledigung in der Hauptsache jedenfalls dann vom Gericht zu entscheiden, wenn der Bekl. ein schutzwürdiges – entsprechend dem berechtigten Interesse des Kl. für eine Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 I 4 VwGO) zu beurteilendes – Interesse an der rechtlichen Klärung geltend machen kann, daß die gegen ihn erhobene Klage unzulässig war.

Diese Voraussetzung ist hier erfüllt. . .

1.2. . . .

a) Gem. § 29 I Nr. 4 BNatSchG ist – vorbehaltlich inhaltsgleicher oder weitergehender Mitwirkungsformen aufgrund anderer Rechtsvorschriften – einem rechtsfähigen Verein bei Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft i.S. des § 8 BNatSchG verbunden sind, Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigen Gutachten zu geben, soweit der Verein nach § 29 II BNatSchG anerkannt ist und durch das Vorhaben in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird. Mit dieser Vorschrift ist nicht lediglich eine objektive Pflicht der zuständigen Behörde geschaffen worden, den anerkannten Verband im Rahmen ihres Verfahrens zum Zwecke der umfassenden Information und der Beschaffung verbesserter Entscheidungsgrundlagen anzuhören und zu beteiligen. Vielmehr ergibt eine Auslegung der genannten Verfahrensvorschrift nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Sinnzusammenhang, insbesondere unter Berücksichtigung ihrer Zielsetzung und ihres Schutzzwecks, daß mit ihr dem Verein ein selbstständig durchsetzbares, subjektiv-öffentliches Recht auf Beteiligung am Verfahren eingeräumt worden ist.

Hierzu ist im einzelnen zu sagen:

§ 29 V 3 BNatSchG bestimmt, daß das „Mitwirkungsrecht“ des anerkannten Vereins mit der unanfechtbaren Aufhebung seiner Anerkennung endet. § 29 I 2 BNatSchG verweist wegen bestimmter Einschränkungen der Anhörung und der Akteneinsicht auf die §§ 28, 29 VwVfG, die ebenfalls subjektiv-öffentliche Anhörungs- und Einsichtsrechte der Bet. eines Verwaltungsverfahrens begründen. Diese Hinweise im Wortlaut der Norm auf ein dem anerkannten Verein zustehendes subjektives Recht auf Beteiligung am Verfahren finden ihre Bestätigung in den Gesetzesmaterialien. . .

Ausschlaggebend für die rechtliche Qualifizierung der in § 29 I BNatSchG vorgesehenen Beteiligung als eines subjektiven Rechts auf Mitwirkung am Verfahren sind ferner der Sinn und Zweck der Regelung sowie der systematische Zusammenhang zwischen der Beteiligung des Vereins und der dieser vorgeschalteten Anerkennung. Eine Beteiligung gem. § 29 I 1 BNatSchG ist nur für solche Vereine vorgesehen, die gem. § 29 II BNatSchG besonders anerkannt sind. Diese Anerkennung ist von einer Reihe formaler und inhaltlicher Voraussetzungen abhängig. . . Mit der Beteiligung der in einem eigens dafür geschaffenen Verfahren anzuerkennenden Vereine verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bei den in § 29 I 1 Nrn. 1–4 BNatSchG aufgezählten Regelungen und Maßnahmen, die entweder von allgemeiner Bedeutung oder von im Einzelfall besonderem Gewicht sind, über die vorgeschriebene Berücksichtigung durch die jeweils zuständige Behörde hinaus in besonderer Weise zur Geltung zu bringen. Das vor einer solchen Beteiligung zwingend zu durchlaufende Anerkennungsverfahren dient dazu, das Rechtssubjekt, welches die Beteiligungsbefugnisse wahrnehmen soll, überhaupt erst zu schaffen. Mit seinen strengen Voraussetzungen und seinem Verwaltungsaufwand ist es nur so zu verstehen, daß den anerkannten Vereinen die in § 29 I BNatSchG umschriebene Beteiligung als eigenes, ihnen kraft der Anerkennung zugeordnetes subjektives Recht zustehen soll.

b) . . . Das Bundesnaturschutzgesetz gewährt dem anerkannten Verein nicht lediglich eine rein formale Beteiligtenstellung im laufenden Verwaltungsverfahren. Vielmehr ergibt sich aus dem Regelungsinhalt der Norm auch eine Schutzfunktion zugunsten des anerkannten Vereins in der Weise, daß er allein unter Berufung auf den ihn betreffenden Verfahrensmangel einer unterbliebenen oder unzureichenden Beteiligung, d. h. ohne Rücksicht auf das Entscheidungsergebnis in der Sache, die Aufhebung der behördlichen Entscheidung gerichtlich durchsetzen kann.

Hierzu hat der erkennende Senat im einzelnen erwohnen:

(1) . . . Ein Planfeststellungsbeschluß, der ohne die in § 29 I Nr. 4 BNatSchG vorgeschriebene (ordnungsgemäße) Beteiligung des anerkannten Vereins erlassen wird, leidet an einem Rechtsfehler. . . Ist aber ein unter Verstoß gegen die Beteiligungsvorschrift des § 29 I Nr. 4 BNatSchG ergangener Planfeststellungsbeschluß rechtswidrig, so bliebe die hierfür ursächliche Verletzung des dem anerkannten Verein zustehenden Beteiligungsrechts sanktionslos, wenn dem Verein die Befugnis zur Anfechtung versagt würde. . . Abgesehen davon steht hinter dem in § 29 I Nr. 4 BNatSchG begründeten verfahrensmäßigen Beteiligungsrecht auch eine materielle Position, deren Schutz und Durchset-

zung das Beteiligungsrecht dient und die in ihm ihren normativen Ausdruck findet. . . Eine Umgehung der gesetzgeberischen Entscheidung, auf Bundesebene keine Verbandsklage zuzulassen, liegt darin nicht. Mit einer Verbandsklage könnte der Verein die Fehlerhaftigkeit des Planfeststellungsbeschlusses aus allen denkbaren – insbesondere auch aus materiellen – Gründen geltend machen, ohne insoweit behaupten zu müssen, daß er durch eine hieraus folgende Rechtswidrigkeit der Verwaltungsentscheidung in eigenen Rechten verletzt sei. Darum geht es hier jedoch nicht. Der anerkannte Verein ist nämlich darauf beschränkt, die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses infolge eines Verstoßes gegen sein Beteiligungsrecht geltend zu machen. Weitere Klagegründe stehen ihm nicht zur Verfügung.

Ref. Ralph Alexander Lorz, Wiesbaden