

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1534

Der Missbrauch der Umweltverbandsklage

Eine Betrachtung der Umweltverbandsklage
unter dem besonderen Aspekt
ihrer missbräuchlichen Geltendmachung

Von

Karoline Borwieck



Duncker & Humblot · Berlin

KAROLINE BORWIECK

Der Missbrauch der Umweltverbandsklage

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1534

Der Missbrauch der Umweltverbandsklage

Eine Betrachtung der Umweltverbandsklage
unter dem besonderen Aspekt
ihrer missbräuchlichen Geltendmachung

Von

Karoline Borwieck



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn hat diese Arbeit
im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimplar
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-19135-2 (Print)
ISBN 978-3-428-59135-0 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2022 als Dissertation bei der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn zugelassen, Rechtsprechung und Literatur konnten bis August 2022 berücksichtigt werden. Zur Druckfassung konnten Aktualisierungen eingearbeitet werden.

Für die Möglichkeit, die Arbeit verwirklichen zu können, danke ich Prof. Dr. Klaus F. Gärditz. Prof. Dr. Foroud Shirvani danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Von besonderem Wert für das Promotionsvorhaben war die Unterstützung durch meine Familie, Freundinnen und Freunde. Besonderer Dank gilt letztlich meinen Kolleginnen und Kollegen der Kanzlei Geulen & Klinger. Die Freude an meiner praktischen Arbeit hat in erheblichem Maße zum Gelingen der Arbeit beigetragen.

Berlin, im Januar 2024

Karoline Borwieck

Inhaltsübersicht

Teil 1

Einleitung	23
A. Ausgangspunkt der Untersuchung	24
B. Hintergrund der Untersuchung	25
C. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	30

Teil 2

System des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland – Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle	32
A. Subjektiver Rechtsschutz	33
B. Objektive Rechtskontrolle	37
C. Altruistische Verbandsklagen	39
D. Die umweltrechtliche Verbandsklage	39
E. Zwischenergebnis zu Teil 2	40

Teil 3

Die Umweltverbandsklage	43
A. Einleitung	43
B. Historische Entwicklung	43
C. Entwicklung der Umweltverbandsklage seit 2006	63
D. Gesetzesänderung 2017	86
E. Zwischenergebnis zu Teil 3	96

Teil 4

Novellierungsbedarf der nationalen Umweltverbandsklagemöglichkeiten	97
A. Einleitung	97

B. Anwendungsbereich	98
C. Umweltbezogene Rechtsvorschriften	101
D. Vorhaben-Begriff	103
E. Kritische Würdigung – Novellierungsbedarf	105

Teil 5

Der Missbrauch der Umweltverbandsklage – § 5 UmwRG	109
A. Historische Entwicklung	109
B. Wortlaut	112
C. Telos der Norm	115
D. Rechtsfolge	116
E. Stellungnahme zu § 5 UmwRG	117

Teil 6

Mögliche Erweiterung der Missbrauchsregelung im UmwRG	128
A. Der Missbrauch der Verbraucherschutzklage	129
B. Rückschlüsse aus dem Verbraucherschutzrecht	161
C. Statistiken	192
D. Sperrgrundstücksklagen	200
E. Zwischenergebnis zu Teil 6	205

Teil 7

Vorschlag für eine Änderung der Regelungen des UmwRG	207
A. Vorschlag für eine gesetzliche Regelung zum abstrakten Missbrauchsvorwurf	207
B. Vorschlag für eine gesetzliche Regelung zum Missbrauchsvorwurf im Einzelfall ...	212
C. Vorschläge für weitere Novellierung des Anwendungsbereichs	214

Teil 8

Zusammenfassung	216
A. Teil 2 – Das System des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland	216

B. Teil 3 – Entwicklung einer umweltrechtlichen Verbandsklage 217

C. Teil 4 – Weiterer Novellierungsbedarf der nationalen Umweltverbandsklagemöglichkeiten 218

D. Teil 5 – Der Missbrauch der Umweltverbandsklage – § 5 UmwRG 219

E. Teil 6 – Erweiterung der Missbrauchsregelung im UmwRG 220

F. Teil 7 – Vorschlag für eine Änderung der Regelungen des UmwRG 223

Teil 9

Schlussbetrachtung 224

Literaturverzeichnis 227

Stichwortverzeichnis 246

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Einleitung	23
A. Ausgangspunkt der Untersuchung	24
B. Hintergrund der Untersuchung	25
I. Schutzdefizit des Umweltrechts	26
1. Vollzugsdefizit	26
2. Programmdefizit	27
II. Umweltrechtliche Verbandsklage	27
1. Völkerrechtlicher Einfluss der Aarhus-Konvention	28
2. Novelle des UmwRG 2017	29
III. Vereinigungen als Akteure der umweltrechtlichen Verbandsklage	29
IV. Weiterer Novellierungsbedarf hinsichtlich missbräuchlichen Verbandsverhaltens?	30
C. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	30

Teil 2

System des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland – Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle	32
A. Subjektiver Rechtsschutz	33
I. Verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 19 Abs. 4 GG	34
II. Prozessuale Konkretisierung durch §§ 42 Abs. 2 VwGO, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO	35
III. Die Schutznormtheorie	36
B. Objektive Rechtskontrolle	37
C. Altruistische Verbandsklagen	39
D. Die umweltrechtliche Verbandsklage	39
E. Zwischenergebnis zu Teil 2	40
I. Keine Exklusivität von subjektivem Rechtsschutz und objektiver Rechtskontrolle	40
II. Altruistische Verbandsklage als Aliud zur Individualklage	42

Teil 3

Die Umweltverbandsklage

43

A. Einleitung	43
B. Historische Entwicklung	43
I. Naturschutzrechtliche Verbandsklage	43
1. Einführung von Verbandsklagemöglichkeiten auf Landesebene	44
2. Einführung einer Verbandsklagemöglichkeit im Bundesnaturschutzgesetz ..	45
II. Einführung der Umweltverbandsklage 2006	46
1. Hintergrund: Aarhus-Konvention	47
a) Einleitung	47
b) Historie	48
c) Ziel der Aarhus-Konvention	49
aa) Art. 1 Aarhus-Konvention	49
bb) Erwägungsgründe	50
cc) Eigene Schlussfolgerungen	51
d) Bindungswirkung der Aarhus-Konvention	51
e) Ergebnisorientierung der Aarhus-Konvention	52
f) Prozedural-partizipativer Ansatz der Aarhus-Konvention	53
g) Die „drei Säulen“ der Aarhus-Konvention	54
h) Der Zugang zu Gerichten	54
aa) Rechtsschutzmöglichkeiten für Mitglieder der betroffenen Öffent- lichkeit	55
bb) Weitere Rechtsschutzmöglichkeiten des Art. 9 Abs. 3 AK	55
(1) Anwendungsbereich	55
(2) Materieller Anspruchsgehalt	56
2. Zusammenfassung zur Aarhus-Konvention	56
3. Eigene Stellungnahme zur Aarhus-Konvention	57
4. Hintergrund: Europäisches Gemeinschaftsrecht	57
a) Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie	57
b) UVP-Richtlinie	58
c) IE-Richtlinie	59
III. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 2006	59
1. Entstehungsgeschichte	59
2. Inhalte des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes 2006	60
a) Anwendungsbereich	61
b) Rechtsbehelfe von Vereinigungen	62
c) Weitere Regelungen	62
C. Entwicklung der Umweltverbandsklage seit 2006	63
I. Einleitung	63

II.	Einfluss der EuGH-Rechtsprechung	63
1.	Bindungswirkung der Rechtsprechung des EuGH	63
a)	Wirkung inter partes	63
b)	Wirkung erga omnes	64
2.	Effektivitätsgebot	65
3.	Verfassungsrechtlich geforderte völkerrechtsfreundliche Auslegung	67
4.	Schlussfolgerungen	68
5.	EuGH-Rechtsprechung	68
a)	„Janecek“	68
b)	„Slowakischer Braunbär I“	69
aa)	Sachverhalt	70
bb)	Bewertung durch den EuGH	70
(1)	Einfluss auf die nationalen Gerichte	72
(2)	Bewertung durch die rechtswissenschaftliche Literatur	72
cc)	Schlussfolgerungen	73
c)	„Trianel“	74
d)	„Slowakischer Braunbär II“	75
e)	„Protect Natur“	76
III.	Spruchpraxis des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)	77
1.	Das Aarhus Convention Compliance Committee	78
2.	Arbeitsweise des Aarhus Convention Compliance Committee	78
3.	Entscheidung ACCC/C/2008/31 bzw. Beschluss V9/h	79
IV.	Nationale Rechtsprechung	80
1.	Bundesverwaltungsgericht – Luftreinhalteplan Darmstadt	80
a)	Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 2. HS VwGO	81
b)	Beschränkung des umweltrechtlichen Verbandsklagerechts auf nach § 3 UmwRG anerkannte Verbände	82
2.	Landesgerichtliche Rechtsprechung	83
V.	Zwischenergebnis zur Entwicklung der Umweltverbandsklage seit 2006	84
D.	Gesetzesänderung 2017	86
I.	Erweiterung des Anwendungsbereichs	87
II.	Streichung „Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen“	87
III.	Anerkennungsvoraussetzungen	88
1.	Umweltschutz als Hauptzweck	89
2.	Dreijähriges Bestehen	90
3.	Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung	90
4.	Gemeinnützigkeit	91
5.	„Jedermannsrecht“	91
a)	Verstoß gegen Art. 9 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 5 AK	92
b)	NGOs als Teil der betroffenen Öffentlichkeit	93

6. Kritische Würdigung zu Anerkennungsvoraussetzungen	94
IV. Verschärfung der Klagebegründungsfrist	94
V. Streichung der materiellen Präklusionsregelung des § 2 Abs. 3 UmwRG	95
VI. Einführung des Missbrauchstatbestandes	95
E. Zwischenergebnis zu Teil 3	96

Teil 4

Novellierungsbedarf der nationalen Umweltverbandsklagemöglichkeiten	97
A. Einleitung	97
B. Anwendungsbereich	98
I. Erweiterung	99
II. Verbleibende Regelungslücken	99
III. Lösungsansätze	100
C. Umweltbezogene Rechtsvorschriften	101
I. Streichung ohne praktische Relevanz	101
II. Rechtsunsicherheit durch Unbestimmtheit	102
D. Vorhaben-Begriff	103
E. Kritische Würdigung – Novellierungsbedarf	105
I. Ergänzung der Individualrechtsschutzmöglichkeit	105
II. Keine Gefahr durch Etablierung einer Popularklage	106
III. Keine Pflicht zur verfassungsmäßigen Beschränkung aus Art. 19 Abs. 4 GG ..	106
IV. Kein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung	107

Teil 5

Der Missbrauch der Umweltverbandsklage – § 5 UmwRG	109
A. Historische Entwicklung	109
I. EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015, C-137/14	109
1. Keine Rüge des Verletztenklagemodells	110
2. Unzulässigkeit der Präklusionsregelungen	110
3. Möglichkeit spezifischer nationaler Regelungen zur Sicherung der Wirksam-	
keit des Verfahrens	111
II. Gesetzesbegründung	112
B. Wortlaut	112
I. Einwendungen von Personen und Vereinigungen	113
II. Konkurrenzen	113
III. Erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren	113

- IV. Keine Unbeachtlichkeit bekannter Tatsachen 114
- V. Erfordernis einer subjektiven Komponente – unbestimmte Rechtsbegriffe
 „missbräuchlich“ und „unredlich“ 114
- C. Telos der Norm 115
- D. Rechtsfolge 116
- E. Stellungnahme zu § 5 UmwRG 117
 - I. Problematik unbestimmter Rechtsbegriffe 117
 - II. Erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren: Keine Missbräuch-
 lichkeit aufgrund späten Vorbringens 119
 - III. Subjektive Komponente erforderlich 120
 - IV. „Unvernunft“ als unzureichendes Kriterium 122
 - V. Einzelfallbetrachtung erforderlich 123
 - VI. Enge Auslegung von § 5 UmwRG 124
 - VII. Drohende Kollision mit anderen Verfahrensprinzipien 125
 - VIII. Geringe praktische Relevanz 126
 - IX. Zusammenfassung 127

Teil 6

Mögliche Erweiterung der Missbrauchsregelung im UmwRG 128

- A. Der Missbrauch der Verbraucherschutzklage 129
 - I. Einleitung 129
 - II. Gegenstand des Verbraucherschutzrechtes 129
 - 1. Verbandsklagerechte im UKlaG 130
 - 2. Verbandsklagerechte des Wettbewerbsrechts 130
 - 3. Verhältnis von § 2 UKlaG zu § 8 UWG 131
 - III. Der Missbrauchseinwand 132
 - 1. Abstrakter Missbrauchsvorwurf 133
 - a) Eintragung zur Verfolgung satzungsmäßiger Ziele 133
 - b) Grundsätzliche konstitutive Wirkung der Eintragung für das Vorliegen der
 Klagebefugnis 134
 - c) Eintragungsvoraussetzungen des § 4 Abs. 2 UKlaG 134
 - aa) Qualifizierte Einrichtungen 135
 - bb) Tätigkeitserfordernis 135
 - cc) Sachgerechte Aufgabenerfüllung 136
 - dd) Keine Zuwendungen aus Vereinsvermögen 136
 - ee) Vermutungsregelung bei öffentlicher Förderung 137
 - ff) Schutz kollektiver Verbraucherinteressen 137

d)	Neuerungen durch das „Gesetz zur Stärkung des fairen Wettbewerbs“ . . .	137
aa)	§ 4a UKlaG – Überprüfung der Eintragung	138
bb)	§ 4b Berichtspflichten und Mitteilungspflichten	138
e)	Aufhebung der Eintragung	139
f)	Rechtsprechungsgrundsätze zum abstrakten Missbrauchsvorwurf	140
2.	Zusammenfassung zum abstrakten Missbrauchsvorwurf	141
3.	Konkreter Rechtsmissbrauchsvorwurf bezüglich des Einzelfalls, §§ 2b UKlaG, 8c UWG	142
a)	Gesetzliche Regelungen zum konkreten Missbrauchsvorwurf	142
aa)	Änderung des UKlaG	142
bb)	Änderung des UWG	143
b)	Rechtsprechungsgrundsätze zum konkreten Missbrauchsvorwurf	145
aa)	Vorüberlegung – Verhältnis von § 2b UKlaG zu § 8c UWG	145
bb)	Sachfremde Erwägungen	146
cc)	Gewinnerzielungsabsicht	147
(1)	Anzahl der Abmahnungen	148
(2)	Gewonnene Überschüsse	149
(3)	Personalkosten	150
(4)	Zusammenfassung zur Gewinnerzielungsabsicht	151
dd)	Der Verkauf von Klagerechten	151
ee)	Kostenbelastungsinteresse	152
ff)	Sonstige sachfremde Erwägungen	154
c)	Beweislastregelungen	155
d)	Rechtsfolge	155
aa)	Unzulässigkeit der klageweisen Anspruchsgeltendmachung bei vor- angegangener missbräuchlicher Abmahnung	156
bb)	Ansprüche des Anspruchsgegners auf Kostenersatz	158
4.	Zusammenfassung zum konkreten Missbrauchsvorwurf	158
IV.	Kritische Würdigung	159
B.	Rückschlüsse aus dem Verbraucherschutzrecht	161
I.	Einleitung	161
II.	Vergleich der gesetzlichen Regelungen des UKlaG und UWG	161
1.	Abstrakter Missbrauchsvorwurf	161
a)	Eintragungsvoraussetzungen – § 4 Abs. 2 UKlaG	161
aa)	„Jedermannsrecht“	162
bb)	Missbräuchliche Zuwendungen	163
b)	Überprüfung der Eintragung – § 4a UKlaG	163
c)	Berichtspflichten und Mitteilungspflichten – § 4b UKlaG	164
d)	Aufhebung und Ruhen der Eintragung – §§ 4a Abs. 2 und 4c UKlaG	164
2.	Zwischenergebnis zum abstrakten Missbrauchsvorwurf	166

3. Konkreter Missbrauchsvorwurf	167
a) Gesetzliche Regelungen	168
b) Rückschlüsse aus Rechtsprechungsgrundsätzen	169
c) Rechtsfolge	171
4. Zwischenergebnis zum konkreten Missbrauchsvorwurf	171
IV. Fallgruppen für missbräuchliches Klageverhalten	172
1. Der Verkauf von Klagerechten – Gewinnerzielungsabsicht	172
a) Einleitung	172
b) Fallbeispiele	173
c) Rechtliche Einordnung – Verkäufe als Vergleiche i. S. d. § 779 BGB	175
d) Zulässigkeitsmaßstab: Sittenwidrigkeit	176
e) Bewertung des Verkaufs von Klagerechten	177
aa) Keine Sittenwidrigkeit bei Vergleichsabschluss als ultima ratio	178
(1) Zulässigkeit von Geldausgleich in Bereichen des Umweltrechts	178
(2) Zulässigkeit von Ersatzgeldern	179
(3) Grundsätzliche Kenntnis von Vergleichsabschlüssen	180
bb) Zwischenergebnis	180
cc) Unterscheidung gerichtliche und außergerichtliche Vergleiche	180
(1) Gerichtliche Vergleiche zulässig als „ultima ratio“	180
(2) Zulässigkeit außergerichtlicher Vergleiche mit Genehmigungsvorbehalt	181
(a) Genehmigungsvorbehalt	182
(b) Publizitätsregister	183
f) Ergebnis	183
2. Planungsverhinderungsabsicht	184
a) Gründung einer Vereinigung zur Planungsverhinderung	184
aa) Offenkundige Verhinderungsmotivation	185
bb) Unklare Motivationslage	186
b) Planungsverhinderung im konkreten Fall	187
aa) „Tesla“-Grünheide	187
bb) Kritik	189
cc) Bewertung	190
c) Zwischenergebnis zur Planungsverhinderungsabsicht	191
3. Weitere Fallkonstellationen	191
4. Zwischenergebnis zu Fallbeispielen	192
C. Statistiken	192
I. Einleitung	193
II. Untersuchungszeitraum 2002 bis 2006	194
III. Untersuchungszeitraum 2007 bis 2012	194
IV. Vergleich oder Urteil bei umweltrechtlichen Verbandsklagen?	195

V.	Untersuchungszeitraum 2013 bis 2016	196
VI.	Bericht der Bundesregierung vom 18. Juni 2021	197
VII.	Zwischenergebnis zu Statistiken	199
D.	Sperrgrundstücksklagen	200
I.	Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu sog. Sperrgrundstücksklagen	201
II.	Kritische Würdigung	202
III.	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu sog. Sperrgrundstücksklagen	203
IV.	Zwischenergebnis zu den sog. Sperrgrundstücksklagen	204
E.	Zwischenergebnis zu Teil 6	205

Teil 7

	Vorschlag für eine Änderung der Regelungen des UmwRG	207
A.	Vorschlag für eine gesetzliche Regelung zum abstrakten Missbrauchsvorwurf	207
I.	Änderung bestehender Vorschriften	207
1.	Änderung des 3-jährigen Bestehens	207
2.	„Jedermannsrecht“	208
II.	Neu zu schaffende Regelungen	208
1.	Vorhabenverhinderung	208
2.	Missbräuchliche Zuwendungen	209
3.	Berichtspflichten und Mitteilungspflichten	210
4.	Rechtsfolgenregelung	210
III.	Konkreter Normvorschlag	211
B.	Vorschlag für eine gesetzliche Regelung zum Missbrauchsvorwurf im Einzelfall	212
I.	Neu zu schaffende Regelungen	212
II.	Konkreter Normenvorschlag	214
C.	Vorschläge für weitere Novellierung des Anwendungsbereichs	214
I.	Anwendungsbereich	214
II.	Umweltschutzbezogene Vorschriften	215

Teil 8

	Zusammenfassung	216
A.	Teil 2 – Das System des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland	216
B.	Teil 3 – Entwicklung einer umweltrechtlichen Verbandsklage	217
I.	Erlass des UmwRG zur Anpassung an völker- und unionsrechtliche Vorgaben	217

II. Entwicklung der Umweltverbandsklage seit 2006 217

C. Teil 4 – Weiterer Novellierungsbedarf der nationalen Umweltverbandsklagemöglichkeiten 218

D. Teil 5 – Der Missbrauch der Umweltverbandsklage – § 5 UmwRG 219

E. Teil 6 – Erweiterung der Missbrauchsregelung im UmwRG 220

 I. Erweiterung der Missbrauchsregelung im UmwRG 221

 1. Erweiterung abstrakter Missbrauchsregelungen 221

 2. Erweiterung konkreter Missbrauchsregelungen bezüglich des Einzelfalls ... 221

 II. Fallbeispiele 222

 III. Statistiken 222

F. Teil 7 – Vorschlag für eine Änderung der Regelungen des UmwRG 223

Teil 9

Schlussbetrachtung 224

Literaturverzeichnis 227

Stichwortverzeichnis 246

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Auffassung
Abs.	Absatz
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AK	Aarhus-Konvention
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BeckRS	Beck-Online Rechtsprechung
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BfJ	Bundesamt für Justiz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
f./ff.	folgende/fortfolgende
FFH-Richtlinie	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz

i. A. d.	im Auftrag des
IE-RL	Industrieemissionsrichtlinie
JZ	JuristenZeitung
Kap.	Kapitel
lit.	litera
MüKo	Münchener Kommentar
m. V. a.	mit Verweis auf
NJW	Neue Juristische Woche
NJW-Beil	Neue Juristische Woche-Beilage
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
Pkw-EnVKV	Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Seite
Schlussantr.	Schlussantrag
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StVO	Straßenverkehrsordnung
SUP	Strategische Umweltprüfung
u.	und
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UGP-Richtlinie	Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken
UIG	Umweltinformationsgesetz
UKlaG	Unterlassungsklagengesetz (Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen)
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen)
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom/von
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WEA	Windenergieanlagen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WWF	World Wide Fund For Nature
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

„Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, daß Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“

Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

Teil 1

Einleitung

Das deutsche Verwaltungsprozessrecht ist geprägt von dem Begriff des subjektiv-öffentlichen Rechts.¹ Zugang zu einem verwaltungsrechtlichen Überprüfungsverfahren erlangt eine Person nur wegen der Verletzung eigener, ihr verliehener subjektiv-öffentlicher Rechte. Kann sie solche nicht geltend machen, bleibt die Möglichkeit, Verwaltungshandeln auf seine Rechtmäßigkeit vor einem Gericht überprüfen zu lassen, verschlossen.² Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz sichert damit vornehmlich die Rechte des subjektiv Betroffenen^{3,4}.

Die umweltrechtliche Verbandsklage, mit der anerkannte Vereinigungen⁵ Rechtsbehelfe gegen bestimmte Entscheidungen einlegen können, ohne eine Verletzung subjektiver Rechte geltend machen zu müssen, wirkt innerhalb dieses „gewachsenen Rechtskulturprodukts“⁶ zunächst fremd. Die anerkannten Umweltverbände haben die Möglichkeit, gegen Entscheidungen vorzugehen, die durch Individualklagen keiner Kontrolle unterzogen werden können.

¹ *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers, S. 55; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1. Kap., Rn. 27 ff.; *Bühler*, Zur Theorie des subjektiven öffentlichen Rechts, S. 36; *Niesler*, Individualrechtsschutz, S. 22; *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, § 1, Rn. 18 ff.; *Ramsauer*, FS Koch, S. 145 (146 ff.).

² *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers, S. 55; *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 1; *Berkemann*, Rechtsschutz im Umweltrecht, S. 13 (14 f.).

³ Aufgrund der einfacheren Lesbarkeit wird in der Arbeit das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind jedoch immer alle Geschlechter.

⁴ *Schmidt-Aßmann*, Die Verwaltung 2011, S. 105 f.; *Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, S. 20 f.

⁵ Die Begriffe „Vereinigung“, „Verband“ und „Organisation“ werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

⁶ *Gärditz*, Gutachten D, S. 10.

A. Ausgangspunkt der Untersuchung

Verbandsklagemöglichkeiten im Bereich des Natur- und Umweltschutzes gibt es seit den 1970er Jahren.⁷ Sie wurden von Teilen der Rechtswissenschaft zunächst als demokratie- und rechtsstaatsfeindlich wahrgenommen; die Verfolgung von Rechtsverstößen, die zu keiner subjektiven Rechtsverletzung führten, erschien allein der öffentlichen Hand zugewiesen.⁸ Es wurde die Befürchtung laut, Verbandsklagemöglichkeiten könnten das Individualrechtsschutzsystem wesentlich verändern und die Verwaltungsgerichtsbarkeit durchgreifend umgestalten.⁹ Gewarnt wurde vor einer „Entmündigung des Bürgers“ zugunsten von Verbänden.¹⁰ Dass die Vereinigungen Ziele eigener Art verfolgen, schien unumgänglich.¹¹ In dogmatischer Hinsicht war fraglich, ob ein altruistisches Verbandsklagerecht in das traditionelle deutsche Verwaltungsrechtssystem des individuellen Rechtsschutzes integriert werden kann,¹² und wie weitreichend eine Anpassung des nationalen Rechtsrahmens an völker- und europarechtliche Vorlagen überhaupt erfolgen muss.¹³

Ein halbes Jahrhundert später stößt die altruistische Umweltverbandsklage auf weit weniger Widerstand. Dies geht vor allem auf die Aarhus-Konvention¹⁴ zurück, die am 25. Juni 1998 als UNECE-Übereinkommen im dänischen Aarhus unterzeichnet wurde und Regelungen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten aufstellt. Dennoch haftet der Umweltverbandsklage weiterhin ein besonderes Spannungsverhältnis an¹⁵: Sie muss in ihrer Ausgestaltung den völker- und unionsrechtlichen Vorgaben genügen und das Recht auf effektive Überprüfungsverfahren wahren und soll andererseits keine voraussetzungslose Popularklage begründen, die die Grenzen des deutschen Verwaltungsrechtssystems überschreiten könnte. Zudem stellt sich die Frage, wie mit der steigenden Anzahl von

⁷ Zur historischen Entwicklung der umweltrechtlichen Verbandsklage siehe Teil 3, B.

⁸ So etwa *Weyreuther*, Verwaltungskontrolle durch Verbände, S. 15 ff., 19 f.; *Redeker*, ZRP 1976, S. 163 (164); *Hammer*, GewArch 1978, S. 14 ff.; *Skouris*, NVwZ 1982, S. 233 (235); schon früh für die Etablierung der Umweltverbandsklage *Rehbinder*, siehe etwa *Rehbinder/Burgbacher/Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht; *ders.*, ZRP 1976, S. 157 ff.; *ders.*, NVwZ 1982, S. 666 ff.

⁹ *Benda*, Verfassungsauftrag und Umweltschutz, S. 21.

¹⁰ *Benda*, Verfassungsauftrag und Umweltschutz, S. 21.

¹¹ *Benda*, Verfassungsauftrag und Umweltschutz, S. 21.

¹² Frühzeitige intensive Kritik übte *Weyreuther*, Verwaltungskontrolle durch Verbände?.

¹³ Siehe nur EuGH, Urt. v. 8.3.2011, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125 – Slowakischer Braunbär I; EuGH, Urt. v. 20.12.2017, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987 – Protect; *Klinger*, NVwZ 2018, S. 225 (231); *Sobotta*, EuZW 2018, S. 158 (165).

¹⁴ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten; EUR-Lex 22005 A0517(01); die Arbeit verwendet die ausgeschriebene Variante „Aarhus-Konvention“ und deren Abkürzung AK synonym.

¹⁵ Siehe hierzu etwa *Spieth/Hellermann*, NVwZ 2019, S. 745 ff.

anerkannten und damit rechtsbehelfsbefugten Vereinigungen umzugehen ist. Am 1. Dezember 2023 umfasste die vom UBA geführte Liste anerkannter Vereinigungen 140 Verbände.¹⁶ Nur in einigen wenigen Fällen wurde die Anerkennung auf einzelne Bundesländer beschränkt. Mehrere Vereinigungen tragen die Vorhaben, gegen die sie sich wenden wollen, bereits im Namen und scheinen daher nicht länger für die Umwelt, sondern gegen spezifische Vorhaben eingestellt.

Besteht die Gefahr, dass die Vereinigungen das ihnen zuerkannte Verbandsklagerecht nicht länger dazu nutzen, um „Sachverständigenpartizipation“¹⁷ in die Verfahren einzubringen und sich als „Anwälte der Natur“¹⁸ zu gerieren, sondern um eigene Anliegen und Vorteile durchzusetzen, die nicht der Förderung der Ziele des Umweltschutzes dienen, diesen vielleicht sogar entgegenlaufen? Bedarf es einer Einschränkung des Verbandsklagerechts, um einem missbräuchlichen Verbandsklageverhalten entgegenzuwirken? Ziel der Arbeit ist es, Antworten auf diese Fragen zu finden.

B. Hintergrund der Untersuchung

Die umweltrechtliche Verbandsklage dient als Kontrollinstanz der Aktivierung gesellschaftlicher Interessen zur Behebung des Vollzugsdefizits im Umweltbereich.¹⁹

Der Anfang der 1970er Jahre wird von vielen Seiten als Beginn des modernen Umweltrechts betrachtet.²⁰ Im Jahr 1971 erließ die Bundesregierung ein Umweltprogramm, mit dem die für Umweltplanung und Umweltschutz erforderlichen Schritte zusammengefasst werden sollten.²¹ Neben dieser politischen Richtungsentscheidung entwickelte sich eine neue gesellschaftliche Problemwahrnehmung und Politisierung, die dazu führte, dass das Gebiet des Umweltschutzes zu einem

¹⁶ Abrufbar über die Internetpräsenz des Umweltbundesamtes über www.umweltbundesamt.de (letzter Abruf 1. 12. 2023); alle in diesem Dokument benannten Internetseiten wurden mit Datum v. 1.12.23 letztmalig abgerufen.

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 10. 4. 2013, 4 C 3/12, NVwZ 2013, S. 1346 (1350); BVerwG, Urt. v. 12. 11. 1997, 11 A 49/96, NVwZ 1998, S. 395.

¹⁸ Siehe BVerwG, Urt. v. 29. 4. 1993, 7 A 2/92, NVwZ 1993, S. 890 (891), wobei das Gericht eine solche Stellung im Rahmen des naturschutzrechtlichen Beteiligungsrechts gerade abgelehnt hat; *Nebelsieck/Schrotz*, ZUR 2006, 122 ff.; *Cornelsen*, Anwälte der Natur, S. 16.

¹⁹ *Heß*, ZUR 2018, S. 686 (687).

²⁰ So auch *Feldhaus*, Zur Geschichte des Umweltrechts, S. 15; *Engels*, Naturpolitik in der BRD, S. 12; *Kluth*, Umweltrecht, § 1, Rn. 24 f.; *Eifert*, in: Schoch, Bes. VerwR, Kap. 5, Rn. 1 ff.; *Kloepfer*, Zur Geschichte des Umweltrechts, S. 95; *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, § 1, Rn. 5 sehen den Beginn in den 1960er Jahren „bewegungsstiftend“ in *Carson*, Der stumme Frühling (Silent Spring); *Stone*, Should Trees Have Standing?.

²¹ BT-Drs. IV/2710, S. 2.