

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 Genehmigungsvor- | |
| behalt | 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.