

**Verbandsklage wirksam und
rechtskonform ausgestalten:
Stellungnahme zur Novelle des
Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes**

Stellungnahme

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1 Einleitung	3
2 Sinn und Nutzen von Verbandsklagen	4
3 Empirische Untersuchungen zur Verbandsklage	6
4 Rechtsprechung zur Umweltverbandsklage	7
5 Der Gesetzentwurf	9
5.1 Fortbestehende Einschränkung der erweiterten Klagebefugnis	9
5.2 Einschränkung der Rügebefugnis.....	10
5.3 Präklusion.....	10
5.4 Heilungsmöglichkeiten	10
5.5 Überleitungsvorschriften	10
6 Empfehlungen	10
Literatur	11

Kurzfassung

1. Bestimmungen zum Schutz von Natur und Umwelt werden häufig nicht rechtskonform vollzogen. Die Umwelt selbst kann gegen diese Vollzugsdefizite keine Klage erheben und auch Individuen können solche Gemeinwohlaspekte nur dann vor Gericht geltend machen, wenn sie in ihren eigenen Rechten verletzt sind. Um die Klagemöglichkeiten und damit den Vollzug des Umweltrechts zu verbessern, wurde die Verbandsklage eingeführt, das heißt die Befugnis von Umweltverbänden, gegen Umweltrechtsverletzungen gerichtlich vorzugehen.

Die Verbandsklage ist in den Bundesländern seit den 1980er-Jahren schrittweise und zunächst begrenzt auf den Naturschutz eingeführt worden. Die Aarhus-Konvention von 1998 und das dazu ergangene europäische Regelwerk verpflichteten die Bundesrepublik als Vertragsstaat dazu, die umweltrechtliche Verbandsklage erheblich auszuweiten. Zur Umsetzung der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben zur altruistischen Verbandsklage im Umweltrecht wurde 2006 das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) erlassen. Allerdings scheitert der deutsche Gesetzgeber seit vielen Jahren daran, diese Klagemöglichkeit für Umweltverbände so auszugestalten, dass sie den europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben umfassend entspricht, wie die zahlreichen Verurteilungen Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof sowie die Entscheidungen des Compliance Committees bzw. der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention belegen.

2. Um diesem Zustand abzuwehren, hat das Kabinett am 22. Juni 2016 einen Entwurf zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG-E) vorgelegt, der dazu dienen soll, die Aarhus-Konvention vollständig in deutsches Recht umzusetzen und ein umfassendes Klagerecht von Umweltverbänden zu schaffen. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) fordert seit 1974 immer wieder die Einführung einer altruistischen Verbandsklage im Umweltrecht (SRU 1974, Tz. 650; 1978, Tz. 1512; 1994, Tz. 464; 1996, Tz. 705; 2002, Tz. 181; 2004, Tz. 201; 2005; 2007, Tz. 35; 2008, Tz. 475). Der SRU begrüßt den Entwurf des Gesetzes. Hinter das Verbandsklagerecht, wie es in diesem ausgestaltet ist, sollte in keinem Fall zurückgegangen werden. An einigen Punkten sollten Einschränkungen des Klagerechts entfallen, um den völker- und europarechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Empfehlungen

3. Der SRU spricht daher nachfolgende Empfehlungen zum Entwurf des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes aus:

- Die Klagebefugnis sollte ausnahmslos auf alle umweltrelevanten Pläne und Programme ausgedehnt werden. Außerdem sollten die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmen für Raumordnungspläne, die Flächen für Windenergienutzung oder

für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene, die Bundesfachplanung nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) und den Bundesfachplan Offshore gestrichen werden.

- § 2 Abs. 4 UmwRG, dass „der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert“, sollte gestrichen werden.
- Der neu eingefügte § 5 UmwRG-E mit der Bestimmung, dass Einwendungen ausgeschlossen werden können, wenn das erstmalige Vorbringen im Verfahren „missbräuchlich oder unredlich“ ist, sollte gestrichen werden.
- Auf die neu geschaffenen Fehlerheilungsmöglichkeiten des § 7 Abs. 5 UmwRG-E sollte verzichtet werden.
- Die neue Rechtslage sollte auch auf anhängige Verfahren Anwendung finden. Auf die Überleitungsvorschriften in § 8 UmwRG-E zu verzichten, die bestimmen, dass erst Entscheidungen, die nach dem 31. Dezember 2016 ergehen, der neuen Rechtslage unterfallen, sollte daher verzichtet werden.

1 Einleitung

4. Die Bedeutung eines Klagerechts ist im Umweltrecht besonders groß, weil Natur und Umwelt ohne dieses oftmals keine Stimme haben. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) fordert daher seit 1974 immer wieder die Einführung einer altruistischen Verbandsklage im Umweltrecht (SRU 1974, Tz. 650; 1978, Tz. 1512; 1994, Tz. 464; 1996, Tz. 705; 2002, Tz. 181; 2004, Tz. 201; 2005; 2007, Tz. 35; 2008, Tz. 475). Ausführlich hat er sich zuletzt in der Stellungnahme von 2005 „Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar“ mit der empirischen Forschung, der dogmatischen Begründung sowie den rechtlichen Anforderungen an ein Verbandsklagerecht beschäftigt (SRU 2005).

Klagerechte bei der Verletzung von Umweltschutzbestimmungen haben sich in Deutschland nach und nach entwickelt. In den 1980er-Jahren führten die meisten Bundesländer Verbandsklagen in Naturschutzangelegenheiten ein. Im Jahr 2002 wurde die bundesrechtliche Verbandsklage im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) verankert. Auf internationaler Ebene wurde 1998 das „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“, die Aarhus-Konvention, verabschiedet. Auch die Bundesrepublik hat sich durch die Ratifizierung der Aarhus-Konvention am 15. Januar 2007 zur Einhaltung der Vorgaben verpflichtet. Die Konvention garantiert unter anderem den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in drei Fällen. Ein Klagerecht besteht erstens nach Art. 9 Abs. 1 der Aarhus-Konvention bei Verletzungen des

Umweltinformationszugangsrechts. Zweitens gibt es ein solches bei Rechtsverletzungen, die im Rahmen von Entscheidungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 6 vorkommen (Art. 9 Abs. 2). Drittens besteht ein Klagerecht nach Art. 9 Abs. 3 gegen von Behörden und Privatpersonen vorgenommene Handlungen oder Unterlassungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßen. Die Klagerechte nach Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention wurden auf europäischer Ebene unter anderem durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie 2003/35/EG umgesetzt. 2006 wurde das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) erlassen, um den Anforderungen dieser und weiterer europäischer Richtlinien und der Aarhus-Konvention von 1998 gerecht zu werden (s. zur Entwicklung der Verbandsklage in Deutschland SCHMIDT et al. 2014, S. 1–18).

5. Allerdings scheitert der Gesetzgeber seit vielen Jahren daran, diese Klagemöglichkeit für Umweltverbände so auszugestalten, dass sie den europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben entspricht, wie die zahlreichen Verurteilungen Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) sowie die Entscheidungen des Compliance Committees bzw. der Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention belegen.

Um diesem Zustand abzuweichen, hat das Kabinett am 22. Juni 2016 dem Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben zugestimmt (Bundratsdrucksache 422/16 vom 12. August 2016, nachfolgend: UmwRG-E, s. dazu MICHL 2016). Dieser soll ausweislich seiner Begründung dazu dienen, Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 Aarhus-Konvention vollständig in deutsches Recht umzusetzen. Weiterhin sollen verschiedene Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts sowie die Entscheidung V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention zur Verbandsklage in der Gesetzesreform Berücksichtigung finden.

Nachfolgend soll zunächst kurz Sinn und Nutzen von Umweltverbandsklagen erörtert werden (Kap. 2). Im Anschluss werden die empirischen Untersuchungen zum Thema der Verbandsklage im Umweltbereich dargestellt (Kap. 3). Dann werden die zentralen zu Klagerchten durch Verbände im Umweltbereich ergangenen Entscheidungen dargestellt (Kap. 4). Schließlich soll der Gesetzentwurf an diesen Erkenntnissen gespiegelt und bewertet werden (Kap. 5). Abschließend gibt der SRU Empfehlungen für die Ausgestaltung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und schließt die Stellungnahme mit einem Plädoyer für eine Interessentenklage im Umweltbereich.

2 Sinn und Nutzen von Verbandsklagen

6. Über den Sinn und Nutzen sowie die konkrete Ausgestaltung von Verbandsklagen wird seit vielen Jahren in der Rechtswissenschaft diskutiert (u. a. WOLF 1994; WEGENER 1998; WINTER 1999; CALLIESS 2001, S. 487 ff., 522 ff.; SCHLACKE

2003; 2008; 2014; BUNGE 2004; DROSS 2004; de SADELEER et al. 2005, S. 174–178; SRU 2005; APPEL 2005, S. 184; EHLERS und SCHOCH 2009; ZIEKOW 2010; SCHLACKE et al. 2010; ZSCHIESCHE und SCHMIDT 2011; 2013; RADESPIEL 2011; FELLEBERG und SCHILLER 2011; FELLEBERG 2011; BERKEMANN 2011; 2014; MÜLLER 2011; SIEGEL 2012; BREUER 2012; SCHINK 2012; PORSCHE 2013; KLINGER 2013a; 2013b, 2014; KMENT 2013; FÜHR et al. 2014; ZSCHIESCHE 2014; FRENZ 2014; FRANZIUS 2014; SCHRÖER und KULLICK 2014; BUNGE 2014; 2015; GÄRDITZ 2014; FRANZIUS 2016; STRACKE 2016).

International ist die umweltrechtliche Verbandsklage weit verbreitet. Diese Klagerechte in Umweltangelegenheiten bestehen in den UNECE-Staaten, zum Beispiel in Dänemark, Belgien, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Portugal, der Schweiz, Finnland, Spanien, Großbritannien und Irland, den osteuropäischen Staaten (UNECE o. J.) sowie in den USA (PERCIVAL und HUIYU 2014; BENZONI 2008; CRAIG 2009). Diese sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet und blieben über die Jahre auch nicht unverändert. Aus vielen Ländern gibt es positive Erfahrungen mit Umweltverbandsklagen, die auch schon aus der Zeit vor der Einführung der europäischen Rechtsetzung in diesem Bereich resultieren.

7. Die Verbandsklage passt nicht ohne weiteres in die traditionelle Systematik des deutschen Verwaltungsprozessrechts. Dieses sieht eine Klage auf Aufhebung oder Erlass eines Verwaltungsakts nur vor, wenn die Verletzung eines subjektiven öffentlichen Rechts, das heißt einer Schutznorm zugunsten individueller Rechte, geltend gemacht werden kann. Steht keine Verletzung individueller Rechte infrage, wird die im deutschen Verwaltungsprozessrecht nach § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) erforderliche Klagebefugnis verneint. Normen des Umweltschutzes sind daher nur dann gerichtlich durchsetzbar, wenn ihre Verletzung zu einer bereits vom Gesetzgeber antizipierten Beeinträchtigung von Individualrechten, insbesondere von Gesundheit und Eigentum, führen kann. Damit wird für die Einklagbarkeit von Gemeinwohlsgütern wie Umwelt und Natur eine hohe Hürde errichtet, obwohl die Abgrenzung nicht immer eindeutig oder praktikabel ist. WINTER (1999) hat als Kernproblem, das die Schutznormtheorie mit sich bringt, beschrieben, dass es schwierig ist, zwischen individueller und allgemeiner Schutzrichtung von Gesetzen zu unterscheiden. Die Konstruktion verschiedener Schutzrichtungen führt zu zahlreichen Folgeproblemen. So werden Normen in verschiedenen Anwendungsbereichen von den urteilenden Gerichten mal als individualschützend, mal als nicht individualschützend bewertet. Statt auf die abstrakte Schutznorm wird unter Umständen auf die faktische Beeinträchtigung abgestellt. Es werden zudem verschiedene Konstruktionen gewählt, um die Abgrenzung handhabbar zu machen. WINTER (ebd.) weist darauf hin, dass das Kriterium, dass der betroffene Personenkreis abgrenzbar sein muss, wenn es sich um eine individualschützende

Norm handelt, die Konsequenz haben kann, dass der Schutz des Einzelnen umso geringer wird, je stärker eine Anlage die Umgebung belastet (ebd., m. w. N.).

Vorteile von Verbandsklagen

8. Als wesentliche Argumente für den Sinn und die Vorteile von Verbandsklagen gelten:

- nicht klagebewehrte Umweltinteressen gegenüber klagebewehrten Individual- und Wirtschaftsinteressen zu stärken;
- die Durchsetzung von europäischem und nationalem Umweltrecht zu verbessern und so Vollzugsdefizite zu vermeiden;
- Planungsverfahren durch Einbeziehung von externem Sachverstand aus Umweltverbänden zu unterstützen;
- demokratische Rechte zu stärken;
- öffentliches Bewusstsein für die Umwelt zu stärken und
- die Öffentlichkeitsbeteiligung durch Klagebewehrung zu verbessern.

9. Dagegen werden in der rechtlichen Diskussion immer wieder die gleichen Einwände gegen die Verbandsklage vorgebracht.

Verbandsklage als systemfremdes Rechtsschutzverfahren

10. Erstens wird argumentiert, die Verbandsklage sei dem deutschen Recht, das auf Individualrechtsschutz ausgelegt ist, systemfremd (SCHINK 2012). Dieser Einwand ist, wie dargelegt, nicht von der Hand zu weisen, er rechtfertigt aber nicht, die erforderliche Anpassung an das Völker- und Europarecht zu unterlassen. Der EuGH hat in der Trianel-Entscheidung (s. Tz. 15) die schutznormakzessorische Verbandsklage wegen Verstoßes gegen die UVP-Richtlinie 2011/92/EU für europarechtswidrig erklärt. Eine Anpassung war somit unumgänglich. Lässt sich aber im bestehenden Rechtssystem keine systemkonforme Anpassungsmöglichkeit finden, könnte dies ein Hinweis darauf sein, dass das Rechtssystem an diesem Punkt den heutigen, aus dem Völker- und Europarecht fließenden Anforderungen nicht mehr gerecht wird (CALLIESS 2001, S. 524–533).

Legitimation der Umweltverbände

11. Zweitens wird vorgebracht, Umweltverbände seien nicht demokratisch legitimiert und dürften deshalb nicht in Gemeinwohlanliegen klagen (z. B. BREUER 1998, S. 210). Dieses Argument verkennt aber, dass es bei der Frage, ob Verbände klagebefugt sein sollten, im Kern nicht auf ihre demokratische Legitimierung ankommt. Denn es geht „lediglich“ um die *Durchsetzung* von demokratisch beschlossenen Gesetzen, sodass die Umweltverbände insoweit – ganz im Sinne des Demokratieprinzips – vom Parlament erlassene Gesetze zu ihrer vom Gesetzgeber intendierten

Wirkung verhelfen (CALLIESS 2003, S. 100). Außerdem bietet die Ausgestaltung des UmwRG bisher und auch nach dem neuen Entwurf Gewähr dafür, dass Umweltverbände, um Verbandsklagen erheben zu können, eine gewisse Binnendemokratie gewährleisten müssen. Unabhängig von ihrer Rechtsform muss die Umweltvereinigung nach § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG sicherstellen, dass sie „jeder Person den Eintritt als Mitglied ermöglicht, die die Ziele der Vereinigung unterstützt“. Mitglieder müssen dann mit dem Eintritt volles Stimmrecht in der Mitgliederversammlung der Vereinigung erhalten. Weiterhin wird oft übersehen, dass Verbände lediglich ein Initiativrecht haben, letztlich aber ein staatliches Gericht entscheidet (GÄRDITZ 2014, S. 8).

Zudem trägt die Verbandsklage zu einer Korrektur des Ungleichgewichts bei, das im deutschen Recht daraus resultiert, dass wirtschaftliche Interessen regelmäßig als Individualinteressen klagebewehrt sind, Gemeinwohlintereessen wie der Natur- und Umweltschutz aber nicht. Zudem ist der Staat unter Umständen selbst Vorhabenträger (zum Beispiel bei Infrastrukturvorhaben) oder durch die faktische Verhandlungsmacht den wirtschaftlichen Interessen unterlegen. Es fehlt vielfach – und zwar nicht nur im Bereich des Naturschutzes – an potenziellen Individualklägern. Umwelt- und Naturschutz haben in der Regel keinen originären Sachwalter, der aus eigenem Interesse die Einhaltung des Rechts geltend machen könnte. Denn in Deutschland steht *Umweltnutzern* gegen jede auch nur mittelbar wirkende Umweltschutzmaßnahme grundsätzlich ein Abwehrrecht zur Seite. So kann beispielsweise ein Genehmigungsinhaber Abwehrrechte gegen ihn betreffende behördliche Umweltschutzauflagen gerichtlich geltend machen. *Umweltschützern* ist dagegen die Berufung auf Bestimmungen des Umweltrechts vielfach verwehrt.

Darüber hinaus sollen nach der Rechtsprechung grundsätzlich nur die der Gefahrenabwehr, nicht aber die der Vorsorge dienenden Normen des öffentlichen Umweltrechts Rechte des Einzelnen begründen. Das gilt selbst dann, wenn die ungeachtet bestehender Vorsorgegrenzwerte entstehenden Schäden an Individualrechtsgütern manifest sind. Daraus resultiert im gemeinwohlorientierten Umweltrecht ein Ungleichgewicht der Klagemöglichkeiten privater Umweltnutzer einerseits und privater Umweltschützer andererseits (SRU 2005).

Dadurch ist es möglich, dass objektiv rechtswidrige staatliche Entscheidungen, zum Beispiel Genehmigungen und Planfeststellungsverfahren, nicht vor Gericht angegriffen werden können, weil niemand befugt ist, eine solche Klage zu erheben. Gerade im Umwelt- und Naturschutzrecht besteht aber aufgrund mangelnder Vollzugskontrolle ein großes Durchsetzungsdefizit. Dieses hat sich in den letzten Jahrzehnten nicht geändert (KRÄMER 2014), sondern allenfalls durch Einsparungen in der Umwelt- und vor allem Naturschutzverwaltung noch zugespitzt (SRU 2007). Das Vollzugsdefizit im Umweltbereich wird durch regelmäßige Berichte der Europäischen Kommission und ergänzende Untersuchungen belegt (exemplarisch

Europäische Kommission 2011; 2014a; 2014b; 2015b; 2015a; KRÄMER 2014). Dieses Vollzugsdefizit hat gerade in letzter Zeit wieder zu neuen europäischen Initiativen geführt (Europäische Kommission 2016). Daher ist die Notwendigkeit einer Rechtmäßigkeitsprüfung umweltrelevanter Entscheidungen besonders groß.

Überlastung der Gerichte

12. Drittens wird behauptet, die Klagen würden zu einer Überlastung der Gerichte führen und damit Investitionen in Industrieanlagen und Infrastrukturprojekte verzögern oder verhindern (BDI 2016). Diesem Einwand soll im nachfolgenden Kapitel auf der Grundlage von empirischen Daten für die Jahre 1998 bis 2012 nachgegangen werden.

3 Empirische Untersuchungen zur Verbandsklage

13. Seit Jahren werden in Deutschland empirische Untersuchungen zur Anzahl, Erfolgsrate und zu Klagegegenständen von Umweltverbandsklagen durchgeführt (SCHMIDT 2011; FÜHR et al. 2014; ZSCHIESCHE und SCHMIDT 2011; 2013; ZSCHIESCHE und ROSENBAUM 2005; SCHMIDT 2008; SCHMIDT et al. 2004). Auf europäischer Ebene wurden überdies empirische Daten über die Anzahl und das Ergebnis von Verbandsklagen für die Jahre 1996 bis 2011 für Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Portugal und Großbritannien in der von der Europäischen Kommission beauftragten Access-Studie erhoben (de SADELEER et al. 2005). Anders als Kritiker vorbringen, mangelt es somit keinesfalls an „harten Fakten zur Anzahl von Verbandsklagen“ (DIHK 2014, S. 1).

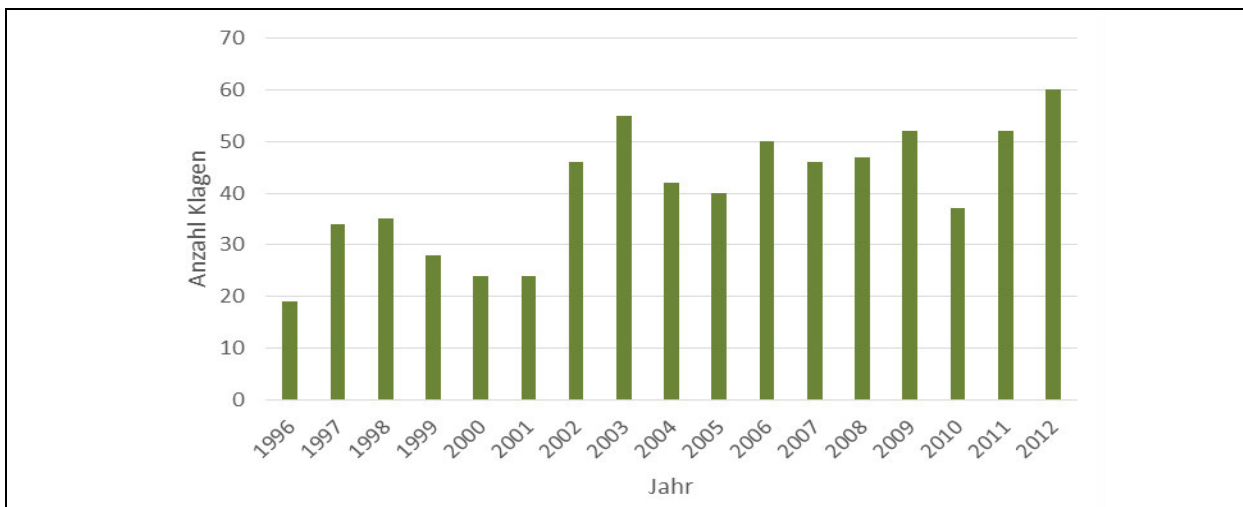
Aus diesen Untersuchungen lassen sich wichtige Schlussfolgerungen ziehen. Zunächst kann festgehalten werden, dass die Gerichte durch die Anzahl der Klagen nicht überlastet wurden. Von 123.366 erledigten verwaltungsgerichtlichen Klagen im Jahr 2011 waren lediglich rund 50 umweltrechtliche Verbandsklagen (Statistisches Bundesamt 2012, S. 18; SCHMIDT und ZSCHIESCHE 2016).

Die Zahlen für die Jahre 1996 bis 2012 zeigen, dass die absolute Zahl der Umweltverbandsklagen im zweistelligen Bereich verharrt und somit relativ niedrig ist. Seit der Einführung der bundesrechtlichen Verbandsklage 2002 schwankt die Zahl der Verbandsklagen auf insgesamt konstantem Niveau (Abb. 1). Die Abbildung zeigt auch, dass die verschiedenen Erweiterungen der Klagebefugnis und des Klagegegenstands nur in geringem Maß Auswirkungen auf die Anzahl der Verfahren hatten. Das liegt wohl in erster Linie daran, dass Umweltverbände nur in seltenen Fällen Klage einreichen, weil ihre personellen und finanziellen Ressourcen begrenzt sind. Dies schränkt auch die Anzahl der möglichen Klagen stark ein. Daraus lässt sich schließen, dass die Zahl der Klagen auch durch die Erweiterung der Klagebefugnis und der Klagegegenstände nicht übermäßig zunehmen dürfte.

Interessant sind auch die Ergebnisse der Untersuchungen im Hinblick auf die angegriffenen Entscheidungen. Planfeststellungsbeschlüsse waren am häufigsten Gegenstand von Klagen (Abb. 2). Darunter fallen auch die bekannteren Verfahren, die in der Regel große Infrastrukturprojekte betrafen. Die Abweichungen zwischen der absoluten Zahl der Klagen und den Klagegegenständen resultiert daraus, dass sich die Klagen nicht immer eindeutig einem Gegenstand zuordnen ließen

Abbildung 1

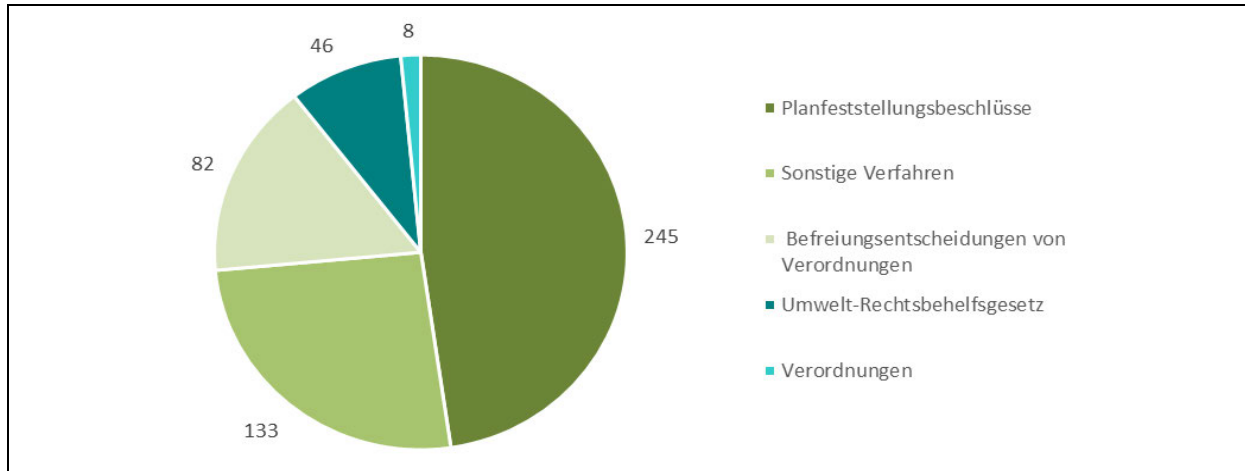
Anzahl der Verbandsklagen pro Jahr im Zeitraum 1996–2012



SRU/Stellungnahme Nr. 20-2016/Abb. 1; Datenquelle: SCHMIDT und ZSCHIESCHE 2016

Abbildung 2

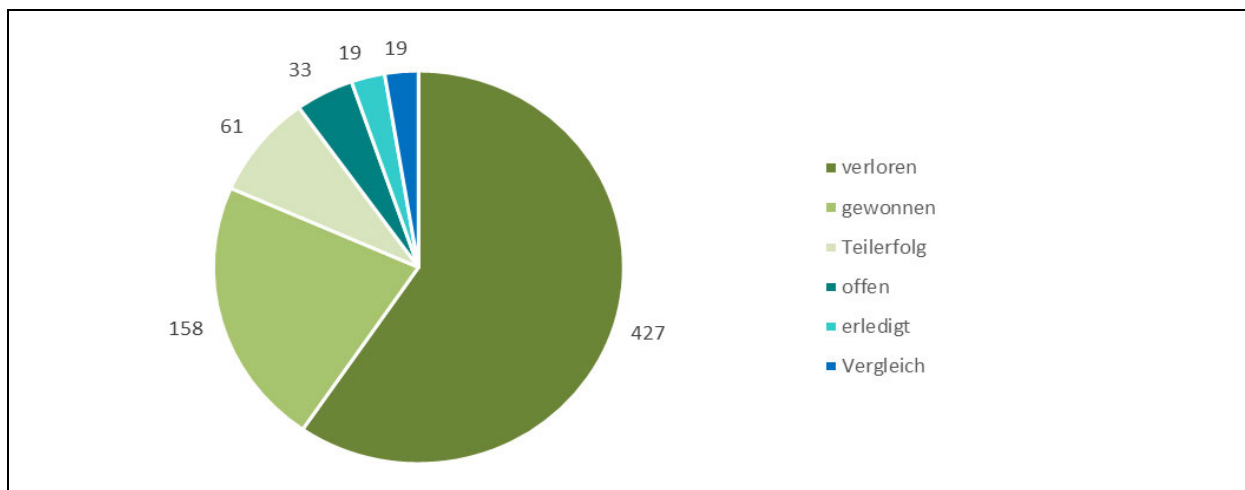
Gegenstand der Verbandsklagen im Zeitraum 1996–2012 (n=514)



SRU/Stellungnahme Nr. 20-2016/Abb. 2; Datenquelle: SCHMIDT und ZSCHIESCHE 2016

Abbildung 3

Erfolg der Verbandsklagen (n=717)



SRU/Stellungnahme Nr. 20-2016/Abb. 3; Datenquelle: SCHMIDT und ZSCHIESCHE 2016

Abbildung 3 zeigt, dass Verbandsklagen überdurchschnittlich erfolgreich im Vergleich zu sonstigen verwaltungsgerichtlichen Klagen sind. So wurden beispielsweise im Jahr 2014 von 111.647 erstinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Klagen nur 6.351 Klagen stattgegeben, was einem Anteil von rund 5,7 % entspricht (Statistisches Bundesamt 2015, S. 21).

Die über Jahre erfolgten empirischen Erhebungen lassen sich daher dahingehend zusammenfassen, dass Verbandsklagen zwar nur sehr selten erhoben werden, dann aber zu ungefähr einem Drittel gewonnen oder teilweise gewonnen werden. Daraus lässt sich schließen, dass die Umweltverbände die Erfolgsaussichten einer Klage in die Erwägung, ob eine solche erhoben wird, maßgebend einbeziehen.

4 Rechtsprechung zur Umweltverbandsklage

14. Wie bereits vorstehend erwähnt, ist die Überformung des deutschen Rechtsschutzsystems völker- und europarechtlich veranlasst. Der EuGH hat sich – sei es im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren oder von Vertragsverletzungsverfahren – immer wieder mit der Ausgestaltung der Verbandsklage in Deutschland beschäftigt. Da Deutschland die Aarhus-Konvention ratifiziert hat, ist es zudem völkerrechtlich verpflichtet, das Verbandsklagerecht in Einklang mit der Konvention auszugestalten. Die dazu ergangenen Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz (MOP) der Aarhus-Konvention sind entgegen der Auffassung des

Bundesverbands der Deutschen Industrie auch völkerrechtlich bindend (BDI 2016) und vom deutschen Gesetzgeber zu beachten. Nachfolgend sollen daher die wichtigsten Entscheidungen in knapper Form wiedergegeben werden, um den Spielraum des deutschen Gesetzgebers bei der Reform des UmwRG zu verdeutlichen. Diese europäische und internationale Rechtsprechung hat ihren Niederschlag auch in zahlreichen Entscheidungen deutscher Gerichte gefunden, von denen nachfolgend wenigstens das Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Luftreinhalteplanung in Darmstadt dargestellt werden soll. Die Übersicht über die Rechtsprechung zeigt, wie der deutsche Gesetzgeber gezwungen war, die Klagerechte zunehmend an die europa- und völkerrechtlichen Vorgaben anzupassen.

EuGH-Urteil vom 12. Mai 2011,
Rechtssache C-115/09, Trianel

15. Entscheidend für die grundsätzliche Konzeption der Verbandsklage in Deutschland war das Urteil des EuGH im Fall Trianel. In dem Verfahren ging es um die Genehmigung eines Steinkohlekraftwerks in Lünen, das die Firma Trianel errichten wollte. Die Bezirksregierung Arnsberg hatte dem Betreiber einen Vorbescheid und eine Teilgenehmigung für das Vorhaben erteilt. Mit dem Vorbescheid wurde festgestellt, dass keine rechtlichen Bedenken gegen den Standort des Vorhabens bestehen. Dagegen erhob der Umweltverband BUND Klage und machte unter anderem Verstöße gegen Art. 6 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG geltend. Allerdings beschränkte das Umweltrechtsbehelfsgesetz a. F. zu diesem Zeitpunkt Klagemöglichkeiten von Verbänden noch auf Umweltvorschriften, die Rechte Einzelner begründen. Der BUND wäre daher eigentlich in dieser Frage nicht klagebefugt gewesen.

Das Oberverwaltungsgericht setzte daraufhin das Verfahren aus und legte dem EuGH die Frage vor, ob es mit dem Europarecht vereinbar sei, dass das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz die Klagebefugnis in dieser Form einschränkt.

Der EuGH entschied, dass § 2 Abs. 1 Nr. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz a. F. zu eng ausgestaltet sei. Die damals dort geregelte Beschränkung der Zulässigkeit von Verbandsklagen auf die Verletzung von Rechtsvorschriften, die Rechte Einzelner begründen, sei europarechtlich unzulässig.

Dies wurde bereits durch die letzte Novelle des UmwRG vom 29. Januar 2013 adressiert. Seitdem bestehen Klagerechte von Umweltverbänden bei einem Verstoß gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen und die für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Allerdings war dieses Klagerecht weiterhin auf Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG oder deren Unterlassen beschränkt. Dabei handelt es sich vor allem um Vorhaben, bei denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und damit eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, sowie Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz.

EuGH-Urteil vom 8. März 2011
Rechtssache C-240/09 gegen die Slowakei,
Slowakischer Braunbär

16. Erneut erheblich ausgeweitet wurden die Klagerechte auf europäischer Ebene durch die EuGH-Entscheidung in der Sache Slowakischer Braunbär. In dem Fall ging es um eine slowakische Umweltschutzorganisation, die über verschiedene Verwaltungsverfahren informiert wurde, die die Gewährung von Ausnahmen von der Schutzregelung für Arten wie den Braunbären, den Zugang zu Naturschutzgebieten sowie die Verwendung chemischer Produkte in den Gebieten betrafen. Die Organisation beantragte daraufhin beim slowakischen Umweltministerium, an dem Verwaltungsverfahren beteiligt zu werden. Sie berief sich dafür auf die Aarhus-Konvention. Nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention haben Mitglieder der Öffentlichkeit – sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen – Anspruch auf Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren, um Handlungen anzufechten, die ihrer Meinung nach gegen Umweltbestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Das letztinstanzlich mit diesem Rechtsstreit befasste Gericht rief den EuGH an, um diese Rechtsfrage zu klären.

Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, dass nationale Gerichte ihr innerstaatliches Recht im Hinblick auf die Gewährung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes so weit wie möglich im Einklang mit Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens auszulegen haben. Dies gilt insbesondere, wenn eine durch die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie geschützte Art betroffen ist (dazu BERKEMANN 2011; RADESPIEL 2011; SCHINK 2012; SEIBERT 2013; KLINGER 2013b). Das Urteil wurde von deutschen Gerichten aufgegriffen, um Umweltverbänden auch außerhalb der durch das UmwRG vorgesehenen Fälle Klagerechte gegen umweltrelevante Entscheidungen einzuräumen.

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom
5. September 2013, Luftreinhaltepläne

17. Für den Ballungsraum des Rhein-Main-Gebietes wurde 2005 ein Luftreinhalteplan aufgestellt. Der Teilplan für Darmstadt wurde im Februar 2011 fortgeschrieben. Er sah eine Reihe von lokalen Maßnahmen vor, mit denen die Schadstoffkonzentrationen für Feinstaub und Stickoxide (NO_x) im Stadtgebiet bis zum Zieljahr 2015 reduziert werden sollten. Diese Maßnahmen hielt die Deutsche Umwelthilfe jedoch nicht für ausreichend, um die erforderliche Reduktion der Emissionen zu gewährleisten und erhob deshalb Klage.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) gab der Klage statt und verpflichtete den Beklagten, den für Darmstadt geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen enthält. Diese sollten zur schnellstmöglichen Einhaltung des betreffenden Immissionsgrenzwerts für Stickstoffdioxid im Stadtgebiet Darmstadt führen.

Das Gericht war der Meinung, die Klage sei als altruistische Verbandsklage zulässig. Dies folge aus der Auslegung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention durch das Aarhus Compliance Committee. Danach müsse ein Gericht das nationale Verfahrensrecht so auslegen, dass es einer nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltschutzvereinigung ermöglicht werde, eine Entscheidung, die möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Europäischen Union stehe, vor einem Gericht anzufechten. Es sei unbeachtlich, dass diese Klagebefugnis im nationalen Verfahrensrecht (noch) nicht ausdrücklich vorgesehen sei. Das BVerwG folgte dem im Ergebnis und leitete die Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 2. Halbsatz VwGO ab. Der Umweltverband könne geltend machen, in eigenen Rechten verletzt zu sein, weil das Unionsrecht eine erweiterte Auslegung der aus dem Luftqualitätsrecht folgenden Rechtspositionen gebiete (dazu SCHLACKE 2014; BUNGE 2014; FRENZ 2014; FRANZIUS 2014).

Beschluss V/9h der
5. Vertragsstaatenkonferenz (MOP) der
Aarhus-Konvention zu Deutschland

18. Der Beschluss V/9h der Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz vom Juli 2014 stellt fest, dass Deutschland gegen Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention verstoßen hat, als es die Rügebefugnis auf „Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen“ eingeschränkt hat. Dies entspricht auch der Braunbären-Entscheidung des EuGH. Ein zweiter Verstoß gegen die Konvention, konkret gegen Art. 9 Abs. 3, liegt der MOP zufolge auch in der Beschränkung der Klagebefugnis von Umweltverbänden in vielen sektoralen Gesetzen.

EuGH-Urteil vom 15. Oktober 2015,
Rechtssache C-137/14, Präklusion

19. In dem Urteil entschied der EuGH, dass die Präklusion (der Ausschluss) von Einwendungen tatsächlicher Art im gerichtlichen Verfahren unzulässig ist, weil sie in der UVP-Richtlinie 2011/92/EU und in der Richtlinie über Industrieemissionen 2010/75/EU nicht vorgesehen ist. Im öffentlichen Recht ist bislang ein Vorbringen vor Gericht „präkludiert“, wird also nicht mehr einbezogen, wenn es sich um Tatsachen handelt, die schon im behördlichen Genehmigungsverfahren hätten vorgebracht werden können, aber vom Einwender nicht vorgebracht wurden. Der Einwendungsausschluss im Verwaltungsverfahren bleibt nach dem Urteil dagegen zulässig (SCHÜREN und KRAMER 2016; JOHLEN 2015; FELLEBERG 2015).

5 Der Gesetzentwurf

20. Der SRU begrüßt den Gesetzentwurf. Hinter das Verbandsklagerecht, wie es in diesem ausgestaltet ist, sollte in keinem Fall zurückgegangen werden. An einigen Punkten sollten vielmehr Einschränkungen des Klagerechts entfallen, um den völker- und europarechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden. Der Gesetzentwurf weitet das Klagerecht für Verbände auf Pläne

und Programme, andere als bereits in § 1 UmwRG enthaltene Verwaltungsentscheidungen und öffentlich-rechtliche Verträge aus. Der UmwRG-E soll dazu dienen, die Verbandsklagemöglichkeit in Deutschland völker- und europarechtskonform auszugestalten.

5.1 Fortbestehende Einschränkung der erweiterten Klagebefugnis

21. Der UmwRG-E erweitert die Klagebefugnis von Umweltverbänden deutlich, was der SRU ausdrücklich befürwortet. Die Erweiterung erfolgt, indem in § 1 S. 1 Nr. 4–6 UmwRG-E der Anwendungsbereich des Gesetzes im Grundsatz auf Pläne und Programme ausgedehnt wird. Damit werden die Aarhus-Konvention, das EuGH-Urteil zum Slowakischen Braunbären sowie das BVerwG-Urteil zur Luftreinhalteplanung umgesetzt.

Allerdings wird die Klagebefugnis dadurch eingeschränkt, dass es sich zum einen nur um solche Pläne und Programme handeln soll, bei denen eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung besteht, soweit der Plan oder das Programm einen Rahmen für eine spätere Zulassungsentscheidung setzt. Außerdem werden bestimmte Pläne und Programme ausdrücklich von der Klagebefugnis wieder ausgenommen bzw. bestehende Ausnahmen bestätigt (u. a. durch eine Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)).

Diese geregelten Ausnahmen betreffen unter anderem:

- Raumordnungspläne, die Flächen für Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen (durch die Änderung des § 16 Abs. 4 UVPG, s. S. 8 der Bundesratsdrucksache 422/16),
- die Bundesfachplanung nach § 15 Abs. 3 S. 2 NABEG,
- den Bundesfachplan Offshore nach § 17a Abs. 5 S. 1 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und
- die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene (durch die Änderung des § 19b Abs. 2 UVPG, s. S. 8 der Bundesratsdrucksache 422/16).

Damit werden wichtige umweltrelevante Pläne und Programme – weiterhin – systemwidrig aus der Klagebefugnis der Verbände ausgenommen. Dies lässt sich weder inhaltlich rechtfertigen, noch wird diese Regelung langfristig im Lichte der Aarhus-Konvention Bestand haben. Problematisch ist daran, dass durch den Ausschluss bestimmter Pläne die gerichtliche Entscheidung darüber, ob der Plan oder das Programm gegen Umweltrecht verstößt, nur auf später verschoben wird. Dies gilt für Raumordnungspläne, die Flächen für Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, sowie die betroffenen Bundesfachplanungen. Denn die Inzidentprüfung (Entscheidung im Rahmen der Prüfung des auf dem Plan basierenden Projekts) bedeutet in der Praxis, dass im Rahmen eines

Verfahrens gegen eine geplante Stromleitung oder einen Braunkohletagebau der zugrundeliegende Plan für unzulässig erklärt werden kann, womit eine große zeitliche Verzögerung bei Planungen einhergehen kann. Die Inzidentprüfung genügt zudem nicht den Rechtsschutzvorgaben der Aarhus-Konvention.

5.2 Einschränkung der Rügebefugnis

22. Der SRU begrüßt die Streichung des Halbsatzes „Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen“ in § 2 Abs. 1 UmwRG-E. Diese Streichung erfolgt in Umsetzung des zu Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention gegen Deutschland ergangenen Beschlusses V/9h (Tz. 18).

Allerdings bleibt der so geöffnete Anwendungsbereich der Verbandsklage dadurch eingeschränkt, dass in § 2 Abs. 4 UmwRG geregelt ist, dass „der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert.“ Dies hat zur Folge, dass die Rügebefugnis wiederum auf umweltbezogene Vorschriften beschränkt wird, weil nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG für eine Anerkennung als Umweltvereinigung erforderlich ist, dass die Vereinigung „vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert“.

5.3 Präklusion

23. Der UmwRG-E dient auch der Umsetzung des EuGH-Urteils in der Rechtssache C-137/14 zur Präklusion vom 15. Oktober 2015 (s. Tz. 19). In dem neu gefassten UmwRG und anderen Gesetzen sollen die bisherigen Bestimmungen zur materiellen Präklusion wegfallen. Allerdings wird in Anlehnung an das EuGH-Urteil ein neuer § 5 eingefügt, nach dem Einwendungen ausgeschlossen werden können, wenn das erstmalige Vorbringen im Gerichtsverfahren „missbräuchlich oder unredlich“ ist. Auch wenn diese Formulierung dem EuGH-Urteil entnommen ist, ist sie zu unbestimmt. Es handelt sich um eine überflüssige Einschränkung des Verbandsklagerechts, da Verfahren in diesen Fällen bereits abgewiesen werden können. Deshalb sollte auf die Formulierung verzichtet werden.

5.4 Heilungsmöglichkeiten

24. Der neue § 7 Abs. 5 UmwRG-E dehnt die Fehlerheilungsmöglichkeiten deutlich aus. Nach der neuen Regelung führt eine Verletzung materieller Rechtsvorschriften nunmehr auch in den Fällen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 2b oder 5 nur dann zur Aufhebung der Entscheidung, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Auf diese Regelung sollte verzichtet werden, weil sie die Heilungsmöglichkeiten auf gebundene Entscheidungen ausdehnt.

5.5 Überleitungsvorschriften

25. § 8 des neuen UmwRG-E sieht Überleitungsvorschriften vor. Dazu erklärt die Gesetzesbegründung (S. 44), dass „[d]er neue Absatz 2 [...] eine Stichtagsregelung für den zur Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3

der Aarhus-Konvention dienenden erweiterten Anwendungsbereich des § 1 UmwRG-E um die neuen Nummern 4 bis 6 [enthält]. Im Übrigen bedarf es für den Anwendungsbereich des § 1 UmwRG keiner Überleitungsbestimmung, weil für die verbliebenen Fallkonstellationen die Eröffnung von Rechtsbehelfen nach diesem Gesetz zeitgleich mit dem Inkrafttreten des jeweiligen Fachrechts erfolgt ist bzw. erfolgen wird.“ Damit unterfallen lediglich Rechtsakte, die nach dem 31. Dezember 2016 ergehen, dem neu gefassten Gesetz. Wünschenswert wäre demgegenüber, dass schnellstmöglich ein rechtskonformer Zustand hergestellt wird.

6 Empfehlungen

26. Seit Jahren diskutiert die deutsche Rechtswissenschaft über die europa- und völkerrechtskonforme Ausgestaltung des Verbandsklagerechts. Diese Diskussion wurde seit den EuGH-Urteilen Trianel und Slowakischer Braunbär noch einmal vertieft. Der SRU begrüßt den Entwurf des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes. Hinter das Verbandsklagerecht, wie es in diesem Entwurf ausgestaltet ist, sollte in keinem Fall zurückgegangen werden. An einigen Punkten sollten Einschränkungen des Klagerechts entfallen, um den völker- und europarechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Darüber hinaus empfiehlt der SRU in das geltende deutsche Verwaltungsrecht eine altruistische Verbandsklage in Form einer Interessentenklage für Umweltverbände aufzunehmen. Anders als bei der Popularklage ist die Befürchtung von Missbrauchsmöglichkeiten nicht begründet.

Im Hinblick auf den Gesetzentwurf empfiehlt der SRU konkret:

- Die Klagebefugnis sollte ausnahmslos auf alle umweltrelevanten Pläne und Programme ausgedehnt werden. Außerdem sollten die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmen für Raumordnungspläne, die Flächen für Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene, die Bundesfachplanung nach dem NABEG und den Bundesfachplan Offshore gestrichen werden.
- § 2 Abs. 4 UmwRG, dass „der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert“, sollte gestrichen werden.
- Der neu eingefügte § 5 UmwRG-E mit der Bestimmung, dass Einwendungen ausgeschlossen werden können, wenn das erstmalige Vorbringen im Verfahren „missbräuchlich oder unredlich“ ist, sollte gestrichen werden.
- Auf die neu geschaffenen Fehlerheilungsmöglichkeiten des § 7 Abs. 5 UmwRG-E sollte verzichtet werden.

- Die neue Rechtslage sollte auch auf anhängige Verfahren Anwendung finden. Auf die Überleitungsvorschriften in § 8 UmwRG-E zu verzichten, die bestimmen, dass erst Entscheidungen, die nach dem 31. Dezember 2016 ergehen, der neuen Rechtslage unterfallen, sollte daher verzichtet werden.

Literatur

Appel, I. (2005): Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge. Tübingen: Mohr Siebeck. Jus Publicum 125.

BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) (2016): Stellungnahme zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes. Berlin: BDI. D 0786.

Benzoni, F. (2008): Environmental Standing: Who Determines the Value of other Life? Duke Environmental Law & Policy Forum 18 (2), S. 347–370.

Berkemann, J. (2014): Sinn und Funktionsgrenzen des Rechtsschutzes im Umweltrecht. Vortrag, Tagung „Rechtsschutz im Umweltrecht“ im Fritz-Reuter-Saal der Humboldt-Universität zu Berlin, 07.02.2014, Berlin.

Berkemann, J. (2011): Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt „so nicht“ und in Bedrängnis. Deutsches Verwaltungsblatt 126 (20), S. 1253–1262.

Breuer, M. (2012): Die Klagebefugnis von Umweltverbänden unter Anpassungsdruck des Völker- und Europarechts. Die Verwaltung 45 (2), S. 171–205.

Breuer, R. (1998): Tendenzwende des Rechtsschutzes? Betrachtungen zu den §§ 43 ff. UGB-KomE. In: Schröder, M. (Hrsg.): Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998. Berlin: Erich Schmidt. Umwelt- und Technikrecht 45, S. 161–213.

Bunge, T. (2014): Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013. Zeitschrift für Umweltrecht 22 (1), S. 3–14.

Bunge, T. (2004): Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG – am Beispiel der Anfechtungsklage. Zeitschrift für Umweltrecht 15 (3), S. 141–148.

Calliess, C. (2003): Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes. Tendenzen zu einer „Privatisierung des Gemeinwohls“ im Verwaltungsrecht? Neue Juristische Wochenschrift 56 (2), S. 97–102.

Calliess, C. (2001): Rechtsstaat und Umweltstaat: zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse. Tübingen: Mohr Siebeck. Jus Publicum 71.

Craig, R. K. (2009): Standing and Environmental Law: An Overview. Tallahassee, FL: Florida State University College of Law. Florida State Public Law and Legal Theory Research Paper 425.

- DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) (2014): Der Zugang zu Gerichten in Umweltsachen Umweltverbandsklage, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland in fünf Punkten. Berlin: DIHK. http://www.dihk.de/ressourcen/downloads/merkblatt-umweltrechtsbehelfsgesetz.pdf/at_download/file?mdate=1453731522159 (18.07.2016).
- Dross, M. (2004): Die Access-Studie: Konsequenzen für den Richtlinienvorschlag zu Klagerechten in Umweltangelegenheiten. Zeitschrift für Umweltrecht 15 (3), S. 152–156.
- Ehlers, D., Schoch, F. (Hrsg.) (2009): Rechtsschutz im Öffentlichen Recht. Berlin: de Gruyter Recht.
- Europäische Kommission (2016): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sicherung der Vorteile aus der EU-Umweltpolitik durch regelmäßige Umsetzungskontrollen. COM(2016) 316 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2015a): Bericht der Kommission. Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts: Jahresbericht 2014. {SWD(2015) 133 final} {SWD(2015) 134 final}. COM(2015) 329 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2015b): Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts. Jahresbericht 2015. Deutschland. Brüssel: Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/country_sheet_de_de.pdf (09.09.2016).
- Europäische Kommission (2014a): Bericht der Kommission. 31. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2013). COM(2014) 612 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2014b): Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts. Jahresbericht 2014. 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Brüssel: Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_32/country_sheet_eu_global_de.pdf (09.09.2016).
- Europäische Kommission (2011): Commission Staff Working Paper. Situation in the Different Sectors. Accompanying the document Report from the Commission 28th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2010). {COM(2011) 588 final}, {SEC(2011) 1094 final}. SEC(2011) 1093 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Fellenberg, F. (2015): Weiter frischer Wind aus Luxemburg – Zu den Klagemöglichkeiten im Umweltrecht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 34 (24), S. 1721–1725.
- Fellenberg, F. (2011): Umweltvereinigungen gestärkt. Das EuGH-Urteil in Sachen „Trianel“ – Folgen für die Praxis. Publicus 2011 (8), S. 29–31. http://www.publicus-boorberg.de/sixcms/detail.php?template=pub_artikel&id=boorberg01.c.149768.de (18.07.2016).
- Fellenberg, F., Schiller, G. (2011): Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen und Naturschutzvereinigungen nach dem „Trianel-Urteil“ – des EuGH (Rs. C-115/09). Umwelt- und Planungsrecht 31 (9), S. 321–329.
- Franzius, C. (2016): Modernisierung des subjektiven öffentlichen Rechts. Zum Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Umwelt- und Planungsrecht 36 (8), S. 281–295.
- Franzius, C. (2014): Möglichkeiten und Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung zur Bestimmung der Klagebefugnis im Umweltrecht. Vortrag, Wissenschaftliche Tagung „Rechtsschutz im Umweltrecht“ 07.02.2014, Berlin, Humboldt-Universität.
- Frenz, W. (2014): Notwendige Unterscheidung von Umweltverbands- und Individualklage – Besprechung des BVerwG-Urteils vom 5.9.2013 (7 C 21.12) Umwelt- und Planungsrecht 34 (1), S. 1–3.
- Führ, M., Schenten, J. Schreiber, M., Schulze, F., Schütte, S. (2014): Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. UBA-Texte 14/2014. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_14_2014_evaluation_von_gebrauch_und_wirkung_der_verbandsklagemoeglichkeiten_0.pdf (13.07.2016).
- Gärditz, K. (2014): Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 33 (1–2), S. 1–11.
- Johlen, H. (2015): Die Präklusion auf dem Prüfstand. Zweifel an der Vereinbarkeit des materiellen Einwendungsausschusses mit dem Europarecht. Natur und Recht 37 (8), S. 513–515.
- Klinger, R. (2014): Rechtsschutz neu denken. Zeitschrift für Umweltrecht 25 (1), S. 1–2.
- Klinger, R. (2013a): Der slowakische Braunbär im Dickicht des deutschen Verwaltungsprozessrechts. Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 11 (2), S. 95–100.
- Klinger, R. (2013b): Erweiterte Klagerechte im Umweltrecht? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 32 (13), S. 850–853.
- Kment, M. (2013): Der ewige Patient: die Umweltverbandsklage – Einblicke in eine lange Krankenakte und

- neue Therapieansätze. *Umwelt- und Planungsrecht* 33 (2), S. 41–47.
- Krämer, L. (2014): *EU Enforcement of Environmental Laws: From Great Principles to Daily Practice – Improving Citizen Involvement*. *Environmental Policy and Law* 44 (1–2), S. 247–256.
- Michl, F. (2016): Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG an europa- und völkerrechtliche Vorgaben. *Natur und Recht* 38 (8), S. 543–551.
- Müller, B. (2011): Die deutsche Schutznormtheorie gilt nicht mehr bei umweltrechtlichen Verbandsklagen. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 9 (4), S. 166–171.
- Percival, R. V., Huiyu, Z. (2014): The Role of Civil Society in Environmental Governance in the United States and China. *Duke Environmental Law & Policy Forum* 24, S. 142–183.
- Porsch, W. (2013): Die Zulässigkeit und Begründetheit von Umweltverbandsklagen. *Leipziger Intermezzo zu einem umstrittenen Thema*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 32 (16), S. 1062–1065.
- Radespiel, L. (2011): Zur unmittelbaren Wirkung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention im Unionsrecht sowie zur Auslegung dieser Norm im Sinne eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 9 (5), S. 238–240.
- Sadeleer, N. de, Roller, G., Dross, M. (2005): *Access to justice in environmental matters and the role of NGOs. Empirical findings and legal appraisal*. Groningen: Europa Law Publishing. The Avosetta Series 6.
- Schink, A. (2012a): Der slowakische Braunbär und der deutsche Verwaltungsprozess. *Die Öffentliche Verwaltung* 65 (16), S. 622–630.
- Schlacke, S. (2014a): Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes. Schutznormdoktrin und Verfahrensfehler erneut unter Anpassungsdruck. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 33 (1), S. 11–18.
- Schlacke, S. (2008): *Überindividueller Rechtsschutz. Phänomenologie und Systematik überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck. *Jus Publicum* 179.
- Schlacke, S., Schrader, C., Bunge, T. (2010): *Informationsrecht, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht*. Aarhus-Handbuch. Berlin: Erich Schmidt.
- Schmidt, A. (2011): Die Wahrnehmung von Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten durch die Umweltverbände - Erfahrungen und Entwicklungsmöglichkeiten. *Zeitschrift für Umweltrecht* 22 (6), S. 296–305.
- Schmidt, A. (2008): Verbandsklagen im Naturschutzrecht und Realisierung von Infrastrukturvorhaben – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. *Natur und Recht* 30 (8), S. 544–553.
- Schmidt, A., Schrader, C., Zschiesche, M. (2014): *Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht*. München: Beck.
- Schmidt, A., Zschiesche, M. (2016): *Empirische Untersuchung der Verbandsklagen im Umweltbereich 1996–2016. Gutachten. Teil 1*. Berlin: Sachverständigenrat für Umweltfragen. Im Erscheinen.
- Schmidt, A., Zschiesche, M., Rosenbaum, M. (2004): *Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland. Praxis und Perspektiven*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer. Schriftenreihe *Natur und Recht* 5.
- Schröer, T., Kullick, C. (2014): Umweltverbände auf dem Weg zur objektiven Kontrollinstanz. *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht* 15 (11), S. 690–691.
- Schüren, J., Kramer, M. (2016): EuGH-Entscheidung zum UmwRG: Das Aus für materielle Präklusion und traditionelle Verfahrensfolgenlehre? *Zeitschrift für Umweltrecht* 27 (7–8), S. 400–407.
- Seibert, M.-J. (2013): Verbandsklagen im Umweltrecht. Aktueller Stand, Perspektiven und praktische Probleme. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 32 (16), S. 1040–1049.
- Siegel, T. (2012): Zur Einklagbarkeit der Umweltverträglichkeit. *Die Öffentliche Verwaltung* 65 (18), S. 709–716.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2008): *Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels*. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2007): *Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven*. Sondergutachten. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2005): *Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar*. Berlin: SRU. *Stellungnahme* 5.
- SRU (2004): *Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern*. Baden-Baden: Nomos.
- SRU (2002): *Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

- SRU (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (1978): Umweltgutachten 1978. Stuttgart: Kohlhammer.
- SRU (1974): Umweltgutachten 1974. Stuttgart: Kohlhammer.
- Statistisches Bundesamt (2015): Rechtspflege. Verwaltungsgerichte 2014. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Fachserie 10, Reihe 2.4. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Verwaltungsgerichte2100240147004.pdf;jsessionid=956BEFFF161855A6E735C5820FFF8121.cae4?__blob=publicationFile (09.09.2016).
- Statistisches Bundesamt (2012): Rechtspflege. Verwaltungsgerichte 2011. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Fachserie 10, Reihe 2.4. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Verwaltungsgerichte2100240117004.pdf?__blob=publicationFile (09.09.2016).
- Stracke, K. (2016): Mehr Rechte für Anwälte der Umwelt. Der Europäische Gerichtshof stärkt den Rechtsschutz von Individuen und Umweltverbänden in Deutschland. *umwelt aktuell* 2016 (2), S. 2–3.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (o. J.): 2014 National Implementation Reports by Parties. National Implementation Reports - final word versions in track changes and/or national language. Geneva: UNECE. http://www.unece.org/env/pp/reports_trc_implementation_2014.html (07.09.2016).
- Wegener, B. W. (1998): Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht. Baden-Baden: Nomos. Schriftenreihe europäisches Recht, Politik und Wirtschaft 203.
- Winter, G. (1999): Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 18 (5), S. 467–475.
- Wolf, R. (1994): Zur Entwicklung der Verbandsklage im Umweltrecht. *Zeitschrift für Umweltrecht* 5 (1), S. 1–12.
- Ziekow, J. (2010): Europa und der deutsche Verwaltungsprozess – Schlaglichter auf eine unendliche Geschichte. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 29 (13), S. 793–799.
- Zschiesche, M. (2014): Neue Rechtsschutzmöglichkeiten im Umweltschutz für anerkannte Umweltverbände seit 2011. Berlin: Unabhängiges Institut für Umweltfragen.
- Zschiesche, M., Rosenbaum, M. (2005): Empirische Analysen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in den neuen Ländern am Beispiel immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren im Zeitraum 1991–2001. 2. Aufl. Berlin: Unabhängiges Institut für Umweltfragen.
- Zschiesche, M., Schmidt, A. (2013): Verbandsklagen im Natur- und Umweltschutzrecht 2011 und 2012 unter Berücksichtigung der Entwicklung von 2007 bis 2010. Abschlussbericht der empirischen Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz. Berlin, Bernburg: Unabhängiges Institut für Umweltfragen, Hochschule Anhalt.
- Zschiesche, M., Schmidt, A. (2011): Die Entwicklung der Verbandsklage im Natur- und Umweltschutzrecht von 2007 bis 2010. Eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz. Berlin, Bernburg: Unabhängiges Institut für Umweltfragen, Hochschule Anhalt.

Mitglieder

Sachverständigenrat für Umweltfragen
Stand: Oktober 2016

Prof. Dr. Claudia Hornberg
(Vorsitzende)

Professorin für Umwelt und Gesundheit
an der Universität Bielefeld

Prof. Dr. Manfred Niekisch
(stellvertretender Vorsitzender)

Professor für Internationalen Naturschutz
an der Goethe-Universität Frankfurt und
Direktor des Frankfurter Zoos

Prof. Dr. Christian Calliess

Professor für öffentliches Recht und Europarecht
am Fachbereich Rechtswissenschaft
der Freien Universität Berlin

Prof. Dr. Claudia Kemfert

Professorin für Energieökonomie und Nachhaltigkeit
an der Hertie School of Governance,
Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt
am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Lucht

Professor am Geographischen Institut
der Humboldt-Universität zu Berlin,
Ko-Leiter der Abteilung Erdsystemanalyse
am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung

Prof. Dr.-Ing. Lamia Messari-Becker

Professorin für Gebäudetechnologie und Bauphysik
an der Universität Siegen

Prof. Dr.-Ing. Vera Susanne Rotter

Professorin im Fachgebiet Kreislaufwirtschaft und
Recyclingtechnologie
an der Technischen Universität Berlin

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Geschäftsstelle
Luisenstraße 46
10117 Berlin

Telefon: (030) 26 36 96-0
E-Mail: info@umweltrat.de
Internet: www.umweltrat.de