

# Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht

UmwRG - BNatSchG u.a.

von

Prof. Dr. Alexander Schmidt, Prof. Dr. Christian Schrader, Michael Zschiesche

1. Auflage



Verlag C.H. Beck München 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 406 66973 6

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](http://beck-shop.de) DIE FACHBUCHHANDLUNG

# beck-shop.de

Schmidt/Schrader/Zschesche  
Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht

**beck-shop.de**

**beck-shop.de**

Die Verbandsklage  
im Umwelt- und  
Naturschutzrecht

von

Prof. Dr. Alexander Schmidt

Professor für Öffentliches Recht, insbes. Umwelt- und Planungsrecht  
an der Hochschule Anhalt

Prof. Dr. Christian Schrader

Professor für das Recht der Technikentwicklung  
an der Hochschule Fulda

Dr. Michael Zschesche

Leiter des Fachgebiets Umweltrecht und Partizipation  
im Unabhängigen Institut für Umweltfragen e. V.

2014



# beck-shop.de

**[www.beck.de](http://www.beck.de)**

ISBN 978 3 406 66973 6

© 2014 Verlag C.H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Textservice Zink, 74869 Schwarzach

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

# beck-shop.de

*In Erinnerung an zwei Freunde und Mitstreiter  
im Umweltrechtsschutz:*

*Christian Winkelmann und Hanfried Blume*

**beck-shop.de**

## Vorwort

Über Klagemöglichkeiten für Umwelt- und Naturschutzverbände wird in Deutschland seit den 1970er Jahren diskutiert. Die ersten Klagevorschriften sind bereits 1979 und 1980 in die Naturschutzgesetze der Bundesländer Bremen und Hessen eingefügt worden. Die Regelung im Bundesnaturschutzgesetz 2002 schloss die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage vorläufig ab. Ihr Anwendungsbereich beschränkt sich auf einen eng begrenzten Katalog von Klagegegenständen, zu denen vor allem naturschutzrelevante Infrastrukturvorhaben gehören. Aus der 1998 unterzeichneten Aarhus-Konvention und aus den daran anknüpfenden Vorschriften des Unionsrechts ergab sich jedoch, dass Deutschland die Klagebefugnisse der Umweltverbände deutlich ausweiten musste. Dazu ist Ende 2006 das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz erlassen worden, das Verbandsklagen insbesondere auch gegen große Industrieanlagen und Bebauungspläne zulässt. Der Gesetzgeber versuchte dabei allerdings, die Klagebefugnisse der Umweltverbände möglichst eng zu begrenzen. Außerdem können betroffene Bürger weiterhin nur sehr eingeschränkt Umweltschutzbelange vor Gericht geltend machen. Das hat zu intensiven Diskussionen über die Vereinbarkeit der umweltschutzbezogenen Klagemöglichkeiten in Deutschland mit der Aarhus-Konvention und dem Unionsrecht geführt. Aufgrund der Vorgaben im Trianel-Urteil des Europäischen Gerichtshofs mussten dann 2013 vor allem die Rügebefugnisse der Umweltverbände im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz deutlich erweitert werden.

Trotzdem besteht weiterhin Anpassungsbedarf, der sich aus mehreren Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (zB Braunbären- und Altrip-Urteil) sowie aus einem Beschluss der 5. Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz ergibt. Danach müssen unter anderem ergänzende Klageregelungen geschaffen werden, um Art. 9 Abs. 3 AK umzusetzen. Die Entwicklung hin zu einem „weiten“ Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ist also keineswegs abgeschlossen. Vielmehr müssen vom Gesetzgeber oder von den Verwaltungsgerichten noch einige Schritte in diese Richtung getan werden. Dabei ist an vielen Punkten schon absehbar, in wie weit die Klagebefugnisse der Umweltverbände verbessert werden müssen und wo Erleichterungen bei der Inanspruchnahme von Rechtsschutz erforderlich sein werden.

Das vorliegende Buch stellt die Entwicklung und die Ausgestaltung der bestehenden Regelungen sowie die notwendigen Änderungen im Einzelnen dar. Dabei werden die Klagevoraussetzungen und Anwendungsmöglichkeiten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, der Regelungen im Naturschutzrecht und des Umweltschadensgesetzes im Einzelnen erörtert. Die erstellten Checklisten sollen es den Rechtsanwendern erleichtern, die Anwendbarkeit und die Erfolgsaussichten der verschiedenen Klageregelungen abzuschätzen. Außerdem wird ausführlich auf die völker- und unionsrechtlichen Vorgaben eingegangen, die bei der Rechtsanwendung beachtet werden müssen. Darüber hinaus werden empirische Studien zu den mit Verbandsklagen gemachten Erfahrungen vorgestellt. Den Abschluss bildet ein Überblick über die Perspektiven für eine



Weiterentwicklung der Klagemöglichkeiten. Die Rechtsprechung und die Literatur sowie Quellen aus dem Internet sind – soweit nicht anders angegeben – zuletzt im April 2014 eingesehen worden. Danach konnten Informationen über die aktuelle Entwicklung (zB zur 5. Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz) nur noch vereinzelt berücksichtigt werden.

Die Autoren möchten sich bei den vielen Kolleginnen und Kollegen, die unsere praktische und wissenschaftliche Arbeit begleitet und unterstützt haben, besonders bedanken. Außerdem danken wir dem Beck-Verlag für die Aufnahme des Buches in die Reihe der Leitfäden und die hervorragende Betreuung.

Bernburg, Göttingen, Berlin, im Juli 2014

Prof. Dr. Alexander Schmidt  
Prof. Dr. Christian Schrader  
Dr. Michael Zschiesche

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Allgemeines Abkürzungsverzeichnis .....	XV
Literaturverzeichnis .....	XIX

### A. Die Entwicklung der umweltrechtlichen Verbandsklage

<b>I. Die ersten Schritte zur Einführung der umweltrechtlichen Verbandsklage</b>	
<b>Verbandsklage</b> .....	1
1. Begriff und Arten der Verbandsklage .....	1
2. Die rechtspolitische Diskussion in den 1970er Jahren .....	3
3. Einführung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage in verschiedenen Bundesländern in den 1980er Jahren .....	4
<b>II. Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 1990 bis 2002</b> .....	7
1. Von der deutschen Vereinigung bis 1998 .....	7
2. Die Zeit nach dem Regierungswechsel zu Rot-Grün 1998 .....	8
3. Einschränkungen des Rechtsschutzes durch die Beschleunigungsgesetzgebung in den 1990er Jahren .....	10
4. Vorschläge für Verbandsklageregelungen in einem Umweltgesetzbuch .....	11
<b>III. Die Umsetzung der Aarhus-Konvention durch europäisches Recht und das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz</b> .....	12
1. Aarhus-Konvention und Anforderungen in Deutschland .....	12
2. Zugang zu Gericht gemäß der Aarhus-Konvention .....	14
3. Umsetzung der Aarhus-Konvention durch EU-Richtlinien .....	16
4. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz aus dem Jahr 2006 .....	17

### B. Die Klagemöglichkeiten der Umweltverbände

<b>I. Einführung</b> .....	19
1. Überblick über die Klagemöglichkeiten .....	20
a) Die Regelungen für Verbandsklagen im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz .....	20
b) Verbandsklagen nach dem Naturschutzrecht .....	20
c) Verbandsklagen nach dem Umweltschadensgesetz .....	21
d) Klagebefugnisse aus Art. 9 Abs. 3 AK .....	22
e) Weitere Ansatzpunkte für umweltschutzbezogene Verbandsklagen .....	23
2. Die bei Verbandsklagen möglichen „Rechtsbehelfe“ .....	24
<b>II. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz</b> .....	27
1. Überblick über Bedeutung und Inhalt der Regelungen .....	27
2. Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes .....	29
a) Personaler Anwendungsbereich .....	29
b) Sachlicher Anwendungsbereich (§ 1 Abs. 1 UmwRG) .....	29
aa) Grundsätzlich nur Zulassungsentscheidungen .....	29
bb) UVP-Vorhaben (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG) .....	30
cc) Vorhaben nach der IndustrieemissionsRL (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG) .....	33
dd) Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz .....	35

ee) Anwendung auf unterlassene Entscheidung (§ 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG) .....	35
ff) Geltung Inzidentkontrolle (§ 1 Abs. 1 S. 3 UmwRG) .....	36
gg) Zweitklageverbot (§ 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG) .....	36
c) Räumlicher Anwendungsbereich (§ 1 Abs. 2 UmwRG) .....	37
d) Verhältnis zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage (§ 1 Abs. 3 UmwRG) .....	38
3. Anerkennung von klageberechtigten Umweltverbänden .....	39
a) Allgemeines .....	39
b) Voraussetzungen der Anerkennung (§ 3 Abs. 1 S. 1 und 2 UmwRG) .....	41
aa) Altruistischer Umweltschutz (§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UmwRG) ..	44
bb) Dreijährige Existenz und aktive Tätigkeit (§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UmwRG) .....	45
cc) Gewähr für sachgerechte Aufgabenerfüllung (§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG) .....	46
dd) Verfolgung gemeinnütziger Zwecke (§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 UmwRG) .....	46
ee) Mitgliedschaftliche Organisation (§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG) .....	47
c) Aufgabenbereich bezeichnen (§ 3 Abs. 1 S. 3 UmwRG) .....	48
d) Spätere Satzungsänderung, öffentliche Bekanntmachung (§ 3 Abs. 1 S. 4 und 5 UmwRG) .....	49
e) Bezeichnung des Tätigkeitsbereichs bei Naturschutzverbänden (§ 3 Abs. 1 S. 6 UmwRG) .....	50
f) Zuständige Behörde (§ 3 Abs. 2 und 3 UmwRG) .....	50
g) Checkliste für den Antrag auf Anerkennung .....	51
4. Zulässigkeit der Rechtsbehelfe von Umweltverbänden .....	51
a) Bedeutung und wesentlicher Inhalt von § 2 Abs. 1 und 2 UmwRG .....	51
b) Rügebefugnisse der Umweltverbände (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG) .....	52
aa) Verstöße gegen „Rechtsvorschriften“ .....	54
bb) Rügebefugnisse bei umweltschutzbezogenen und anderen Rechtsvorschriften .....	56
cc) Bedeutsamkeit der Rechtsverletzung .....	61
c) Berührtheit des satzungsgemäßen Aufgabenbereichs (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG) .....	61
d) Beteiligung im Verwaltungsverfahren (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG) ..	64
e) Klagen von noch nicht anerkannten Vereinigungen (§ 2 Abs. 2 UmwRG) .....	69
5. Ausschluss von Einwendungen .....	73
a) Zweck und Rechtsfolgen des § 2 Abs. 3 UmwRG .....	73
b) Anforderungen an die Erhebung und den Ausschluss von Einwendungen .....	75
c) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht .....	80
6. Fristen für die Einlegung und Begründung von Rechtsbehelfen .....	82
a) Allgemeine Regelungen in der Verwaltungsgerichtsordnung .....	82
b) Sonderregelungen für Widerspruchs- und Klagefristen (§ 2 Abs. 4 UmwRG) .....	84
c) Sonderregelungen für Fristen zur Klagebegründung (§ 4a Abs. 1 UmwRG) .....	86
7. Begründetheit der Rechtsbehelfe von Umweltverbänden .....	89

a) Überblick über die zu beachtenden Regelungen	89
b) Prüfung der Begründetheit bei Einzelfallentscheidungen	91
aa) Vorgaben in § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 UmwRG	91
bb) Bedeutsamkeit von Verstößen gegen materiell-rechtliche Vorschriften	93
cc) Bedeutsamkeit von Fehlern bei der UVP und von anderen Verfahrensfehlern	96
dd) Überprüfung von Beurteilungsspielräumen der Verwaltung (§ 4a Abs. 2 UmwRG)	102
ee) Begründetheit von Anträgen auf einstweiligen Rechtsschutz (§ 4a Abs. 3 UmwRG)	104
c) Prüfung der Begründetheit bei Bebauungsplänen	106
aa) Vorgaben in § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 UmwRG	106
bb) Bedeutsamkeit von Verstößen gegen materiell-rechtliche Vorschriften	109
cc) Bedeutsamkeit von Fehlern bei der UVP und bei anderen Verfahrensregelungen	110
d) Gesamtbetrachtung der Anforderungen an die Begründetheit von Verbandsklagen	113
8. Übergangs- und Überleitungsvorschriften	115
a) Fragen der Geltung des UmwRG bei Verfahren über klagefähige Entscheidungen	115
b) Fragen der Anerkennung eines klagenden Verbandes	119
9. Checkliste zu Rechtsbehelfen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz	119
a) Zulässigkeit der Rechtsbehelfe	120
b) Begründetheit der Rechtsbehelfe	121
aa) Rechtsbehelfe gegen Einzelfallentscheidungen	121
bb) Rechtsbehelfe gegen Bebauungspläne	121
<b>III. Bundesnaturschutzgesetz und landesrechtliche Regelungen</b>	122
1. Voraussetzungen für naturschutzrechtliche Verbandsklagen nach § 64 BNatSchG	122
a) Allgemeine Klagevoraussetzungen	122
aa) Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzverbänden	123
bb) Berührtheit des satzungsgemäßen Aufgabenbereichs	124
cc) Beteiligung in einem vorangegangenen Verwaltungsverfahren	124
dd) Das Erfordernis der Verletzung naturschutzrechtlicher Vorschriften	126
ee) Sonstige Klagevoraussetzungen wie Wahrung von Form und Frist	127
b) Klagegegenstände	127
aa) Klagen gegen Planfeststellungsverfahren	127
bb) Klagen gegen Befreiungen in bestimmten Schutzgebieten	129
cc) Klagen gegen Plangenehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung	131
2. Klagemöglichkeiten nach den Naturschutzgesetzen der Länder	132
a) Berlin	133
b) Brandenburg	134
c) Mecklenburg-Vorpommern	134
d) Sachsen	134
3. Verhältnis zwischen der naturschutzrechtlichen Verbandsklage und § 2 UmwRG	134
4. Checkliste zu Rechtsbehelfen nach dem Bundesnaturschutzgesetz	136
a) Zulässigkeit der Rechtsbehelfe	136

b) Begründetheit der Rechtsbehelfe .....	137
<b>IV. Umweltschadensgesetz .....</b>	<b>138</b>
1. Anwendungsbereich (§§ 1 und 3 USchadG) .....	138
a) Ausgangspunkt .....	138
b) Umwelt-Fachrecht zur Auffüllung des Rahmens des Umweltschadensgesetzes .....	139
c) Subsidiarität .....	140
d) Umweltschaden .....	140
e) Entstehung einer Sanierungspflicht .....	142
f) Art der Sanierung .....	143
2. Aufforderung zum Tätigwerden (§ 10 USchadG) .....	144
a) Ausgangspunkt .....	144
b) Zuständige Behörde .....	144
c) Einleitung des Verfahrens von Amts wegen oder auf Antrag .....	145
d) Durchsetzung einer Sanierungspflicht .....	145
e) Darlegungslast .....	146
f) Verfahrensrecht .....	147
3. Verbandsklagen zur Durchsetzung von Sanierungspflichten (§ 11 USchadG) .....	147
a) Begründung, Rechtsbehelfsbelehrung (§ 11 Abs. 1 USchadG) .....	147
b) Klageziele, Klagevoraussetzungen (§ 11 Abs. 2 USchadG) .....	148
c) Entsprechende Geltung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes .....	149
aa) Präklusion .....	149
bb) Beurteilungsermächtigungen und Ermessensentscheidungen .....	150
d) Rechtsschutzbedürfnis .....	151
e) Darlegungs- und Beweislast .....	151
f) Bisherige Umweltschadensklagen .....	152
g) Fazit .....	152
4. Checkliste zu Rechtsbehelfen nach dem Umweltschadensgesetz in Verbindung mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz .....	153
a) Zulässigkeit der Rechtsbehelfe .....	153
b) Begründetheit der Rechtsbehelfe .....	153
aa) Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz .....	153
bb) Rechtsbehelfe gegen unterlassene Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz .....	154
<b>V. Klagebefugnisse aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention .....</b>	<b>155</b>
1. Bedeutung des Art. 9 Abs. 3 AK in Deutschland .....	155
2. Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK durch die EU .....	156
3. Ausweitung der Klagemöglichkeiten aufgrund des Braunbären- Urteils .....	157
4. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5.9.2013 und seine Konsequenzen .....	158
5. Klagemöglichkeiten aus Art. 9 Abs. 3 AK .....	160
<b>VI. Streitwerte und Kosten bei Verbandsklagen .....</b>	<b>161</b>
1. Einführung .....	161
2. Festlegung der Streitwerte .....	162
3. Gerichts- und Anwaltskosten .....	164
4. Kosten für Sachverständige und Zeugen sowie für Privatgutachten .....	166
5. Kostentragung .....	168
6. Prozesskostenhilfe .....	168
7. Vereinbarkeit der Kostenregelungen mit dem Unionsrecht .....	169

<b>C. Erfahrungen mit umweltrechtlichen Verbandsklagen</b>	
<b>I. Umfang und Erfolge der Klagetätigkeit von Umweltverbänden</b>	176
1. Ansatzpunkte und Methodik der Untersuchungen	176
2. Umfang der Klagetätigkeit von Umweltverbänden	178
3. Erfolgsbilanz von Verbandsklagen	181
4. Gegenstände und Schwerpunkte der Klagetätigkeit von Umweltverbänden	183
a) Überblick über die Klagegegenstände	183
b) Klagen gegen Planfeststellungen für Infrastrukturvorhaben	184
c) Klagen gegen Befreiungen in bestimmten Schutzgebieten	185
d) Klagen nach dem Umwelt-Rechtbehelfsgesetz	186
e) Klagen gegen „sonstige“ Verwaltungsentscheidungen	187
5. Abschluss von Vergleichen	188
6. Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung der Klagetätigkeit	190
<b>II. Wirksamkeit und Anwendbarkeit der Verbandsklageregelungen</b>	191
1. Vorwirkungen der Verbandsklagerechte auf die Verwaltungsverfahren	191
2. Hemmnisse beim Gebrauch der Verbandsklagerechte	193
3. Ansätze zur Verbesserung der Wirksamkeit von Verbandsklageregelungen	195
a) Änderung von verfahrensrechtlichen Regelungen	195
b) Organisatorische Maßnahmen der Umweltverbände	197
<b>D. Perspektiven der umweltrechtlichen Verbandsklage</b>	
<b>I. Nach den Vorgaben des Unionsrechts und der Aarhus-Konvention notwendige Verbesserungen der Klagemöglichkeiten</b>	201
1. Ausweitung der Klagemöglichkeiten nach dem Braunbären-Urteil	201
2. Vorgaben für die Prüfung von Verfahrensfehlern nach dem Altrip-Urteil	202
3. Vorgaben für die Kostentragung bei Klagen in Umweltangelegenheiten	203
4. Das Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland	204
5. Die Entscheidung des Compliance Committees der Aarhus-Konvention	205
<b>II. Initiativen zur Änderung des europäischen und des nationalen Rechts</b>	205
1. Richtlinie der Europäischen Kommission zum Zugang zu Gericht	206
2. Erweiterter Zugang zu Gericht durch rechtliche Regelungen in Deutschland	206
Sachverzeichnis	209