



Sachverständigenrat
für Umweltfragen

*Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt und
Dr. Michael Zschesche, Unabhängiges Institut für Umwelt-
fragen e.V. (UfU), Berlin
unter Mitarbeit von Stefanie Lücke*

Die Klagefähigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum von 2013 bis 2016

Empirische Untersuchung zu Anzahl und
Erfolgsquoten von Verbandsklagen im
Umweltrecht

STUDIE IM AUFTRAG DES SRU | März 2018

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	3
1 Ansatzpunkte und Ziele der Untersuchung.....	4
2 Rechtsgrundlagen.....	5
2.1 Naturschutzrecht	5
2.2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.....	6
2.3 Klagebefugnisse nach Umweltschadensgesetz.....	8
2.4 Anerkennung weiterer Klagebefugnisse durch die Rechtsprechung.....	9
3 Methodik der Datenerhebung und der Auswertung.....	10
3.1 Erhebung der Daten	10
3.2 Auswertung der Daten.....	11
4 Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	13
4.1 Anzahl der Fälle und gerichtlichen Entscheidungen	13
4.2 Erfolgsbilanz und Auswertung nach Klagegegenständen.....	18
5 Zusammenfassung.....	26
Literaturverzeichnis.....	28

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zeitliche Darstellung der bisherigen Novellierungen des UmwRG.	6
Abbildung 2: Anzahl von Fällen und Entscheidungen im Untersuchungszeitraum 2013 bis 2016 nach Bundesländern.....	15
Abbildung 3: Anzahl der Entscheidungen im Untersuchungszeitraum 2013 bis 2016 nach Jahren.....	17
Abbildung 4: Erfolgsbilanz im Zeitraum 2013 bis 2016.....	21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl der Fälle und gerichtlichen Verfahren	14
Tabelle 2: Erfolgsbilanz und Übersicht nach Klagegegenständen für 2013 bis 2016.....	20

1 Ansatzpunkte und Ziele der Untersuchung

Die Verbandsklage gehört seit Jahrzehnten zu den dynamischen Materien im Umweltrecht in Deutschland. Seit Unterzeichnung der Aarhus-Konvention 1998 und den daran anknüpfenden Richtlinien der EU resultieren die Veränderungen im Wesentlichen aus internationalen Verpflichtungen oder aus dem europäischen Kontext. Das gilt auch für das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), das in Deutschland am 15. Dezember 2006 in Kraft getreten ist.¹ Damit sollten Vorgaben der EG-Öffentlichkeitsrichtlinie² und der Aarhus-Konvention³ umgesetzt werden. Seit 2011 haben die Anpassungserfordernisse an das deutsche Umwelt- und Verwaltungsrecht auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs - beginnend mit dem Braunbären-Urteil vom März 2011 - noch einmal deutlich zugenommen.

Von hoher Relevanz für die sachliche Diskussion zu Verbandsklagen im Umweltschutz sind insbesondere empirische Untersuchungen zu deren Anzahl, Bedeutung und Erfolg. Dies liegt darin begründet, dass immer wieder gegen Verbandsklagen vorgebracht wird, sie würden zu einer Klageflut führen und die Gerichte überlasten. Außerdem wird teilweise beklagt, dass sie im Ergebnis die Realisierung von Infrastrukturprojekten in unzulässiger Weise behindern oder verzögern. Tatsächlich lässt sich dies mit den Ergebnissen der dazu seit 1996 durchgeführten empirischen Untersuchungen nicht belegen.

Die vorliegende Untersuchung erfasst die umweltrechtlichen Verbandsklagen, bei denen von 2013 bis 2016 – also über einen Zeitraum von vier Jahren – mindestens eine gerichtliche Entscheidung in der Sache ergangen ist. Die für diesen Zeitraum ermittelten Fälle und Verfahren sind hinsichtlich der Anzahl, der Erfolgsbilanz und der einzelnen Klagegegenstände ausgewertet worden. Daraus lassen sich für die rechtspolitische Diskussion in Deutschland verschiedene Erkenntnisse über die aktuelle Entwicklung der Klageaktivitäten von Umweltverbänden ableiten.

¹ Siehe Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG vom 7. Dezember 2006, BGBl. I S. 2816.

² Richtlinie 2003/35/EG vom 26.05.2003, Abl. EG Nr. L 156 v. 25.6.2003, S. 17.

³ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.06.1998.

2 Rechtsgrundlagen

Die Klagemöglichkeiten der anerkannten Umweltverbände haben sich insbesondere seit 2006 deutlich ausgeweitet. Die wesentliche Rechtsgrundlage dafür ist UmwRG, das seit seinem Inkrafttreten 2006 häufig novelliert und im Anwendungsbereich erweitert wurde. Darüber hinaus hat auch der Europäische Gerichtshof unter anderem mit seiner Rechtsprechung zur Anwendung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK) den Zugang zu Gerichten erweitert. Hinzu kommen bereits seit langem bestehende nationale Klagerechte aus dem Naturschutzrecht sowie die der Umsetzung des Umweltschadensrechts der Europäischen Union dienenden Klagebefugnisse. Insgesamt gesehen verfügen die anerkannten Umweltverbänden dadurch inzwischen über weitreichende Möglichkeiten, die Verstöße gegen umweltrechtliche Vorschriften und daraus resultierende Vollzugsdefizite gerichtlich überprüfen zu lassen.

2.1 Naturschutzrecht

Mit der Novelle des BNatSchG vom 25. März 2002 wurde eine Verbandsklageregelung auf Bundesebene eingeführt. Sie wurde durch das neue Bundesnaturschutzgesetz, das zum 1. März 2010 in Kraft trat, bestätigt.⁴ Die seitdem in § 64 BNatSchG enthaltene Klageregelung stützt sich auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Hiermit ist verbunden, dass es sich um eine unmittelbar geltende Regelung handelt, die keiner Umsetzung in den Ländern bedarf.⁵ Der Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Verbandsklage umfasst gemäß § 64 Abs. 1 BNatSchG danach

- Befreiungen nach § 63 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG,
- Planfeststellungsbeschlüsse nach § 63 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG,
- Plangenehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 63 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG.

Hinzu kommen Klagebefugnisse nach landesrechtlichen Regelungen u.a. in Brandenburg, Berlin, Sachsen und Mecklenburg Vorpommern.⁶

⁴ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009, (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 7 G v. 21. 1. 2013 (BGBl. I S. 95).

⁵ Begründung Gesetzentwurf BT-Drs. 14/6378, S. 61.

⁶ Siehe *Schmidt/Schrader/Zschesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht - München 2014

Außerdem können die anerkannten Naturschutzverbände ihre Mitwirkungsrechte nach § 63 BNatSchG einklagen, die bei verschiedenen naturschutzrelevanten Verwaltungsverfahren bestehen. Dabei handelt es sich um eine eigenständige Möglichkeit zur Rechtsdurchsetzung, die als partizipatorische oder auch verfahrensrechtliche Verbandsklage bezeichnet wird.⁷

2.2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) ist seit seinem Inkrafttreten 2006 mehrfach novelliert worden. Vor allem die 2017 vorgenommene Novellierung, die auf Grund von EuGH-Entscheidungen sowie Entscheidungen des Aarhus Compliance Committees notwendig war, hat die Klagemöglichkeiten für anerkannte Umweltverbände in Deutschland deutlich ausgeweitet. Die folgende Übersicht stellt die bisherigen Meilensteine und Novellen des UmwRG aufgelistet⁸:

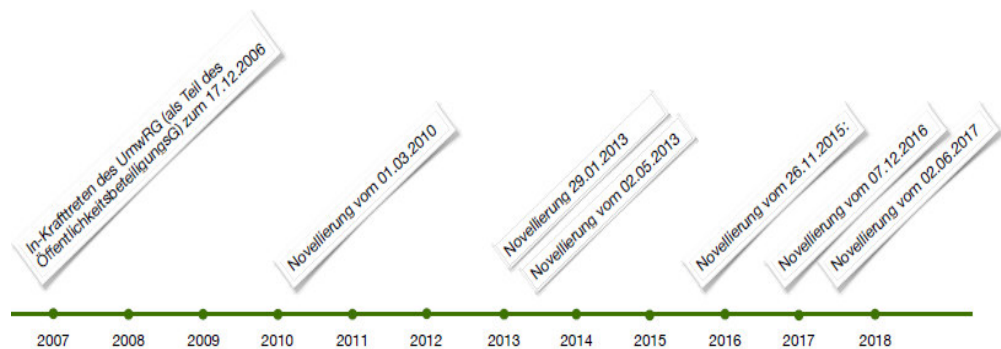


Abbildung 1: Zeitliche Darstellung der bisherigen Novellierungen des UmwRG.

1. In-Krafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zum 17.12.2006: Zur Umsetzung der Europäischen Richtlinie und der Aarhus-Konvention hat Deutschland das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz erlassen, die beide am 15. Dezember 2006 in Kraft getreten sind.⁹ Nach § 1 Abs. 1 UmwRG 2006 erfassten die Klagebefugnisse der anerkannten Umweltverbände vor allem UVP-pflichtige Vorhaben wie z.B. Industrieanlagen. Sie konnten

⁷ Vgl. *Schlacke* in *Schlacke, Schrader, Bunge, Aarhus-Handbuch*, § 3 Rn. 41 m.w.N. u.a. Harings, NVwZ 1997, 539; siehe auch *Radespiel* (2006), 39 ff.

⁸ Vgl. zur bisherigen Entwicklung beim UmwRG auch *Schlacke* (2017), 905 ff.

⁹ Das UmwRG trat parallel zum Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz in Kraft, war aber bei den Regierungsentwürfen ein eigenständiges Gesetzgebungsvorhaben und zunächst nicht Teil des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes. Der Grund lag darin, dass das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz zustimmungspflichtig war, das UmwRG nicht.

jedoch gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG 2006 nur Verstöße gegen Rechtsvorschriften geltend machen, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die angegriffene Entscheidung von Bedeutung waren. Diese Einschränkung der Rügebefugnisse war hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht fraglich und wurde durch den EuGH in der Rechtssache TRIANEL (C-115/09) überprüft.

2. Novellierung vom 01.03.2010: Mit der Föderalismusreform wurden dem Bund Kompetenzen im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege zugeordnet. Mit der daran anknüpfenden Novellierung des UmwRG ist die Umsetzung verschiedener Europäischer Richtlinien in diesem Bereich vereinheitlicht worden.
3. Novellierung vom 29.01.2013: Die damit vorgenommenen Änderungen waren notwendig geworden, nachdem der EuGH im TRIANEL-Urteil vom 12.05.2011 (C-115/09) insbesondere entschieden hatte, dass die Einschränkung der Rügebefugnisse in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG 2006 auf Verstöße von Vorschriften zum Schutz der „Rechte Einzelner“ (s.o.) gegen die Vorgaben des EU-Rechts verstößt. Als Reaktion darauf wurden die Rügebefugnisse allgemein auf Verstöße gegen umweltschutzbezogene Vorschriften erweitert.
4. Novellierung vom 02.05.2013: Die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen trat am 06.01.2011 in Kraft. Sie führte insbesondere zur Berücksichtigung europäischer Emissionsstandards bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten. Dies zog Änderungen des UmwRG nach sich.
5. Novellierung vom 26.11.2015: Damit wurde ebenfalls auf die Rechtsprechung des EuGH reagiert, der durch Urteil vom 07.11.2013 im Fall ALTRIP (C-72/12) erneut entschieden hatte, dass das UmwRG nicht mit der UVP-Richtlinie 2011/92/EU vereinbar ist. Die erforderlichen Anpassungen betrafen insbesondere die Regelungen zur gerichtlichen Überprüfung von UVP-Verfahrensfehlern und die Voraussetzungen, unter denen solche Fehler zur Aufhebung einer Zulassungsentscheidung führen können. Seitdem bestehen nicht nur für die anerkannten Umweltverbände, sondern auch bei Klagen von betroffenen Bürgern deutlich verbesserte Rügemöglichkeiten und auch Erfolgsaussichten, wenn entsprechende UVP-Verfahrensfehler bei Zulassungsentscheidungen festgestellt werden.¹⁰

¹⁰ Vgl. Schmidt, Schrader, Zschesche, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutz, Rn. 523, S. 202 ff.

6. Novellierung vom 07.12.2016: Zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU wurde in einer weiteren Änderung des UmwRG dessen Anwendungsbereich erweitert.
7. Novellierung vom 02.06.2017: Mit der aktuellsten Änderung des UmwRG hat der Gesetzgeber sowohl das EuGH-Urteil vom 15.10.2015, C-137/14 (Kommission vs. Deutschland), als auch den Beschluss V/9h vom 02.07.2014 der 5. Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention umgesetzt. Dem genannten EuGH-Urteil lag ein auf die UVP-Richtlinie 2011/92/EU und die Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75/EU bezogenes Vertragsverletzungsverfahren zugrunde. Dabei wurde festgestellt, dass die im deutschen Recht vorgesehene Einschränkung der gerichtlichen Überprüfung UVP-pflichtiger Vorhaben durch strenge Präklusionsregelungen gegen das Erfordernis eines umfassenden und effektiven Zugangs zu Gerichten verstößt. Der Beschluss V/9h erklärte die Völkerrechtswidrigkeit des UmwRG in Bezug auf die Einschränkung, nur Verstöße gegen umweltschützende Vorschriften vor Gericht rügen zu können. Zudem fehlten rechtliche Instrumente, um gegen Rechtsverletzungen durch Private vorgehen zu können.

2.3 Klagebefugnisse nach Umweltschadensgesetz

Eine auf das Umweltschadensgesetz gestützte Verbandsklage kann eingelegt werden, wenn die zuständigen Umweltbehörden verpflichtet werden sollen, die Sanierungspflichten der Verursacher von bestimmten Umweltschäden (z.B. Biodiversitätsschäden in Natura 2000-Gebieten) durchzusetzen. Nach § 11 Abs. 2 USchadG kann ein Umweltverband gegen die Entscheidung einer Behörde über Maßnahmen zur Abwehr oder Sanierung eines Umweltschadens klagen, wenn die angeordneten Maßnahmen unzureichend sind. Die Vorschrift ermöglicht aber auch eine auf die Verpflichtung einer Behörde zum Eingreifen gerichtete Klage, wenn diese nicht tätig geworden ist, obwohl ein Umweltverband dies zuvor nach § 10 USchadG beantragt hat. Das Umweltschadensgesetz geht auf die Umsetzung der UmwelthaftungsRL 2004/35/EG¹¹ zurück.

¹¹ Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. Nr. L 1433/56).

2.4 Anerkennung weiterer Klagebefugnisse durch die Rechtsprechung

Neben den Klagemöglichkeiten aus dem UmwRG, den naturschutzrechtlichen Regelungen sowie dem USchadG können sich anerkannte Umweltvereinigungen darüber hinaus in bestimmten Fällen direkt auf Art. 9 Abs. 3 AK berufen. Hierzu sind entsprechende Entscheidungen des EuGH sowie höchstrichterliche Entscheidungen in Deutschland ergangen. Maßgebend ist vor allem das sogenannten Braunbären-Urteil des EuGH vom 08.03.2011.¹² Nach dieser Entscheidung fällt aufgrund der fehlenden Umsetzung durch Unionsrecht den Gerichten in den Mitgliedstaaten die Aufgabe zu, die nationalen Rechtsschutzvorschriften hinsichtlich der Verbandsklagebefugnisse so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen des Art. 9 Abs. 3 AK auszulegen und auch den Umweltverbänden einen Zugang zu Gerichten zu gewähren. Davon ausgehend hat das BVerwG im September 2013 über Klagemöglichkeiten der Umweltverbände gegen Luftreinhaltepläne entschieden, wobei die Anerkennung einer Klagebefugnis allerdings nicht direkt aus Art. 9 Abs. 3 AK, sondern aus § 42 Abs. 2 VwGO und der EuGH-Rechtsprechung zur Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EG) abgeleitet worden ist.¹³ Außerdem wird durch eine EuGH-Entscheidung vom Dezember 2017¹⁴ klargestellt, dass sich ein anerkannter Umweltverband direkt auf Art. 9 Abs. 3 AK berufen können muss, wenn dies über nationalstaatliche Regelungen nicht möglich ist, aber EU-Umweltrecht tangiert sein kann. Somit ergeben sich nach der Rechtsprechung des EuGH neben den Klagebefugnissen aus nationalen Regelungen und dem EU-Recht für anerkannte Umweltverbände auch solche direkt aus der Aarhus-Konvention.¹⁵

¹² EuGH Urt. v. 8.3.2011 – C-240/09, ZUR 2011, 317 ff. (slowakischer Braunbär).

¹³ Vgl. BVerwG Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21/12, Rn. 43 ff., ZUR 2014, 52 (56 f.), auch unter Verweis auf EuGH Urt. v. 25.07.2008 – Rs. C 237/07 – Slg. 2008, I-6221 (Janecek).

¹⁴ Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 (Klagerecht von Umweltverbänden gegen Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern).

¹⁵ Vgl. *Berkemann*, NVwZ 2013, 1144 ff.; *Klinger*, EurUP 2013, 99 f., *Klinger*, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 8.11.2016 – C-243/15 „Lesoochranské zoskupenie ZLK“ („Slowakischer Braunbär II“), ZUR 2017, S. 91 f., *derselbe*, Anmerkung zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 20. Dezember 2017 „Protect Natur“, NVwZ 2018, 225.

3 Methodik der Datenerhebung und der Auswertung

Mit der vorliegenden Untersuchung wird an die von den Verfassern erstellten Studien zur Entwicklung der Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht von 2002 bis 2006¹⁶ sowie von 2007 bis 2012¹⁷ angeknüpft. In diesen Studien sind jeweils die Zahlen zu den Klagefällen und den dazu ergangenen Entscheidungen für den jeweiligen Untersuchungszeitraum sowie die dabei von den Umweltverbänden erzielten Erfolgsquoten ermittelt und mit den statistischen Daten für Klagen vor den Verwaltungsgerichten (ohne Asylverfahren) verglichen worden. Die einheitliche Herangehensweise bei den Untersuchungen gewährleistet, dass die Ergebnisse miteinander vergleichbar sind, so dass eine Gesamtbetrachtung der Klagetätigkeit der Umweltverbände von 2002 bis 2016 möglich ist. Das Vorgehen bei der Datenerhebung und Auswertung ist in der aktuellen Untersuchung jedoch teilweise etwas verändert worden, um die Entwicklung der Klagetätigkeit der Verbände insbesondere im Hinblick auf die mit dem UmwRG verbundenen Veränderungen (siehe oben 2.2) besser erfassen zu können.

3.1 Erhebung der Daten

Die Datenerhebung beruht auch für die Jahre 2013 bis 2016 vor allem auf Recherchen in juristischen Datenbanken (juris und beck-online, Datenbanken und Entscheidungssammlungen der Länder bzw. www.dejure.org und www.openJur.de), in Fachzeitschriften (u.a. ZUR, NuR, NVwZ) und in weiteren Internetquellen (insbesondere auf den homepages der Umweltverbände und der Umweltrechtsanwälte). Allerdings hat sich erneut gezeigt, dass diese Quellen keinen umfassenden Zugang zu den benötigten Informationen ermöglichen.

Zur Überprüfung der über die genannten Quellen ermittelten Daten sind daher auch Anfragen an Landesverbände des BUND (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt) und des NABU (Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) sowie an das Landesbüro der Naturschutzverbände Nordrhein-Westfalen, Berlin und die Deutsche

¹⁶ Schmidt/Zschiesche/Ludorf/Mischek (2007), S. 8 ff.

¹⁷ Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski (2013), S. 11 ff.

Umwelthilfe (DUH) gerichtet worden. Dadurch konnten in vielen Fällen Informationsdefizite behoben werden. Eine vollständige Befragung der Verbände war zwar in dem für die Untersuchung zur Verfügung stehenden Zeitrahmen nicht möglich, so dass vereinzelt Details nicht näher geklärt werden konnten. Insgesamt gesehen ist die Datenlage aber auch durch die Nutzung der zusätzlichen Recherchemöglichkeiten im Internet wiederum besser als in der Vorgängerstudie. So konnten in der vorliegenden Studie bei 10 offenen Fällen aus der vorhergehenden Studie geklärt werden, wie sie abgeschlossen worden sind.

3.2 Auswertung der Daten

Bei der Auswertung der erhobenen Daten wurde im Wesentlichen genauso vorgegangen wie in den Studien für die Zeiträume von 2002 bis 2006 sowie 2007 bis 2012.¹⁸ Um die Gesamtzahl der Klagen zu ermitteln, sind die Fälle gewertet worden, bei denen im Zeitraum 2013 bis 2016 mindestens eine Entscheidung in der Sache ergangen ist. Dabei sind nicht nur Beschlüsse in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes und Urteile in Hauptsacheverfahren, sondern auch die durch Rücknahme der Anträge oder Klagen oder durch Erledigung abgeschlossenen Verfahren berücksichtigt worden. Sofern sich bei einem Fall, den die Studie für den Zeitraum 2007 bis 2012 bereits erfasst hat, das Ergebnis durch eine zwischen 2013 bis 2016 ergangene Entscheidung verändert hat, wurde das in der Auswertung berücksichtigt. Quantitativ werden aber nur die tatsächlich im Zeitraum von 2013 bis 2016 ergangenen Entscheidungen und die damit abgeschlossenen Verfahren erfasst. Die Darstellung der ermittelten Klagen und Verfahren ist nach Bundesländern gegliedert und die Ergebnisse werden mit denen in der Studie für 2007 bis 2012 verglichen. Dadurch werden auch Veränderungen in der Klagetätigkeit bezogen auf die einzelnen Bundesländer erkennbar.

Die Auswertung der ermittelten Verbandsklagen hinsichtlich der Erfolgsquote beruht auf einer Wertung der Ergebnisse der einzelnen Verfahren sowie der daraus ableitbaren Endergebnisse der Klagen, wobei aus Sicht der Verbände nach „erfolgreich“, „Teilerfolg“ oder „verloren“ unterschieden wird. Sofern in einem Fall mehrere Entscheidungen vorliegen, ist für das festgestellte Endergebnis in der Regel die letzte

¹⁸ Siehe näher dazu *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Trjjanowski* (2013), S. 11 ff.

Entscheidung in der Hauptsache im Zeitraum 2013 bis 2016 maßgebend. In manchen Fällen, in denen auch schon Entscheidungen aus 2017 vorliegen, ist abweichend davon auf deren Ergebnis abgestellt worden. Bei den Planfeststellungen sind die Klagen auch dann als „erfolgreich“ eingestuft worden, wenn sie (nur) zur Feststellung der Rechtswidrigkeit der Planung geführt haben, weil das Vorhaben dann (zunächst) nicht verwirklicht werden kann. Allerdings ist es in diesen Fällen grundsätzlich möglich, dass die festgestellten Rechtsverstöße durch Planergänzung behoben werden, so dass die Vorhaben dann regelmäßig doch realisiert werden.¹⁹ In manchen Fällen ist außerdem als Ergebnis ein „Teilerfolg“ angenommen worden, obwohl die Verbände das zuletzt geführte Verfahren (z.B. eine Revision beim Bundesverwaltungsgericht) verloren haben, weil sie in einer vorangehenden Instanz bereits die Anordnung zusätzlicher Umweltschutzmaßnahmen erreichen konnten. Die durch Vergleich abgeschlossenen Klagen sind generell als „Teilerfolg“ gewertet worden, unabhängig davon, welche Ergebnisse die Verbände im Einzelfall tatsächlich erzielt haben. Eine differenziertere Auswertung und Darstellung der Ergebnisse war für diese Fälle nicht möglich.

Neu ist die erweiterte Analyse der Klagegegenstände. Während in früheren Studien lediglich vier (2002-2006) bzw. fünf Klagegegenstände (2007-2012) unterschieden worden sind, ist es sinnvoll, die Entwicklung im Zeitraum 2013 bis 2016 aufgrund der erweiterten Klageaktivitäten differenzierter darstellen. Dazu werden die vorliegenden Daten bezogen auf folgende Klagegegenstände ausgewertet (die Buchstaben bzw. Buchstabenkombinationen werden in der alle Verfahren erfassenden Tabelle verwendet): Planfeststellungen (P), Befreiungen (B), Luftreinhaltepläne (LRP), B-Pläne (B-Plan), BImSchG-Verfahren (BIM), Umweltschadengesetz (USG), wasserrechtliche Erlaubnisse (WE) Sonstige (S). Ergänzend wird bei den Planfeststellungen auf einer zweiten Ebene differenziert nach Straßenbauvorhaben (P-Str), Schienenwegen (P-AEG), Flughäfen (P-Luft), Bergbau (P-Berg), Ausbau von Gewässern u.ä. (P-WHG), Energie-Leitungsanlagen (P-E) sowie Abfalldeponien (P-Abf). Ferner gibt es eine solche zweite Ebene auch bei den BImSchG-Verfahren bezogen auf Windenergie- (BIM-WEA) und Tierhaltungsanlagen (BIM-TH), Steinbrüche (BIM-ST), Kraftwerke (BIM-KW) sowie sonstige Anlagen (BIM-S).

¹⁹ Vgl. den Überblick bei *Schmidt* (2008), S. 549 ff., bezogen auf mehrere Fälle aus der Zeit von 2002 bis 2006, bei denen zwar Klagen gegen Planfeststellungen zunächst erfolgreich waren, die danach gegen eine Planergänzung erhobenen Klagen aber abgewiesen worden sind, so dass die betroffenen Vorhaben realisiert werden konnte.

4 Darstellung und Diskussion der Ergebnisse

4.1 Anzahl der Fälle und gerichtlichen Entscheidungen

Die quantitative Auswertung hat ergeben (siehe unten Tabelle 1), dass die Verwaltungsgerichte von 2013 bis 2016 bei 150 Verbandsklagen mindestens einmal in der Sache entschieden und dazu 237 Verfahren abgeschlossen haben. Von diesen 150 Fällen sind 10 Fälle aufgrund von älteren Entscheidungen bereits in der Studie für 2007 bis 2012²⁰ erfasst, in der für diesen Zeitraum erstellten Erfolgsbilanz aber nicht gewertet worden, weil noch kein abschließendes Ergebnis vorlag. Durch im Untersuchungszeitraum von 2013 bis 2016 ergangene Entscheidungen sind diese 10 „Altfälle“ zum Abschluss gekommen. Deswegen werden sie in die dafür erstellte Erfolgsbilanz einbezogen (siehe unten 4.2). In der Auswertung nach Anzahl der Fälle und bei dem Vergleich mit den Zahlen aus der Studie für 2007 bis 2012 werden sie allerdings nicht berücksichtigt, um eine Verzerrung der Ergebnisse durch eine doppelte Zählung zu vermeiden. Daher geht die quantitative Auswertung für die Zeit von 2013 bis 2016 in Tabelle 1 von 140 Fällen als Grundgesamtheit aus (siehe dort Spalte 2). Die zusätzlichen „Altfälle“ sind bei den Fallzahlen für die einzelnen Bundesländer angegeben (+ x).

Tabelle 1 zeigt in Spalte 4, dass die Zahl der Verbandsklagen pro Jahr angestiegen ist, und zwar von 28,5 Fällen in der Zeit von 2007 bis 2012²¹ auf 35 Fälle im Untersuchungszeitraum von 2013 bis 2016. Die dazu getroffenen gerichtlichen Entscheidungen bzw. abgeschlossenen Verfahren haben ebenfalls von 48,8 (2007 bis 2012) auf 59,2 (2013 bis 2016) pro Jahr zugenommen. Diese jährlich 6,5 zusätzlichen Klagefälle und 10,4 zusätzlichen Verfahren führen zu einer Steigerung um 22,8% (bei den Fällen) bzw. 21,3% (bei den Verfahren) gegenüber der Zeit von 2007 bis 2012. Im Verhältnis zu den insgesamt durch die Verwaltungsgerichte abgeschlossenen Verfahren (ohne Asylverfahren) bleibt der Anteil der durch Verbandsklagen veranlassten Entscheidungen aber trotzdem mit etwa 0,04% sehr gering.²²

²⁰ In dieser Spalte sind die Ergebnisse der Studie von *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 14, Tabelle 1, dargestellt, die Zahl der gerichtlichen Verfahren ist dabei jedoch nach einer ergänzenden Auswertung etwas korrigiert worden (in der Studie - aaO - sind 293 Verfahren angegeben, es lagen aber 295 Entscheidungen vor).

²¹ Siehe *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 14, Tabelle 1.

²² Den von 2013 bis 2016 bei Verbandsklagen ermittelten gut 59 Verfahren pro Jahr (siehe Tabelle 1) standen z.B. 2015 insgesamt 99.196 Hauptsachverfahren und 25.491 Verfahren des einstelligen Rechtsschutzes gegenüber, die

Tabelle 1: Anzahl der Fälle und gerichtlichen Verfahren bzw. Entscheidungen

Länder	Fälle / Verfahren 2013 bis 2016	Fälle / Verfahren 2007 bis 2012 ²³	Fälle pro Jahr ²⁴ 2007 bis 2012 => 2013 bis 2016
Baden-Württemberg	4 / 4	7 / 11	1,2 > 1,0
Bayern	22 (+ 1) / 37	29 / 55	4,8 < 5,5
Berlin	5 / 5	4 / 6	0,7 < 1,25
Brandenburg	15 / 27	12 / 23	2,0 < 3,75
Bremen	2 / 4	3 / 7	0,5 - 0,5
Hamburg	4 (+ 1) / 7	5 / 9	0,8 < 1,0
Hessen	8 (+ 1) / 15	13 / 20	2,2 > 2,0
Mecklenburg- Vorpommern	5 / 8	8 / 10	1,3 > 1,2
Niedersachsen	20 (+ 1) / 33	24 / 41	4,0 < 5,25
Nordrhein-Westfalen	20 (+ 3) / 31	25 / 44	4,2 < 5,25
Rheinland-Pfalz	11 (+ 1) / 24	12 / 17	2,0 < 2,75
Saarland	3 (+ 1) / 5	3 / 4	0,5 < 0,75
Sachsen	4 (+ 1) / 10	6 / 16	1,0 - 1,0
Sachsen-Anhalt	12 / 19	10 / 15	1,7 < 3,0
Schleswig-Holstein	4 / 5	10 / 17	1,7 > 1,0
Thüringen	1 / 3	- -	0,0 < 0,25
Gesamt	140 (+ 10) / 237	171 / 295	28,5 => 35 Verfahren: 48,8 => 59,25

von den Verwaltungsgerichten – Allgemeine Kammern (ohne Asylverfahren) – erledigt worden sind, sowie 14.491 bei den Oberverwaltungsgerichten in erster Instanz und in der Rechtsmittelinstanz erledigte Verfahren, also insgesamt 139.178 Verfahren; vgl. Statistisches Bundesamt (2016), S. 16; 38, 56 und 66; daraus ergibt sich für 2015 ein Anteil der Verbandsklagen von ca. 0,04% an den insgesamt gerichtlich erledigten Verfahren. Dieses Ergebnis liegt nur unwesentlich über den ca. 0,03%, die bei *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 15, bezogen auf knapp 49 Verfahren pro Jahr in der Zeit von 2007 bis 2012 ermittelt worden sind (- der dort in Fn. 64 vorgenommene Vergleich bezieht sich auf die Zahlen des Statistischen Bundesamtes für 2011 und 2012, nach denen die Verwaltungsgerichte in diesen beiden Jahren durchschnittlich 152.561 Verfahren – also deutlich mehr als im Jahr 2015 – abgeschlossen hatten).

²³ In dieser Spalte sind die Ergebnisse der Studie von *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 14, Tabelle 1, dargestellt, die Zahl der gerichtlichen Verfahren ist dabei jedoch nach einer ergänzenden Auswertung etwas korrigiert worden (in der Studie - aaO - sind 293 Verfahren angegeben, es lagen aber 295 Entscheidungen vor).

²⁴ In dieser Spalte werden die „Fälle pro Jahr“ berechnet, weil ein direkter Vergleich der Fallzahlen nicht möglich ist, da die Untersuchung für 2013 bis 2016 (Spalte 1) nur vier Jahre, die Studie für 2007 bis 2012 (Spalte 2) aber sechs Jahre umfasst; die in Spalte 1 zusätzlich angegebenen „Altfälle“ bleiben dabei unberücksichtigt.

In einer graphischen Übersicht stellt sich die Verteilung auf die Bundesländer und die dazu ermittelten Fallzahlen und Entscheidung auf folgt dar:

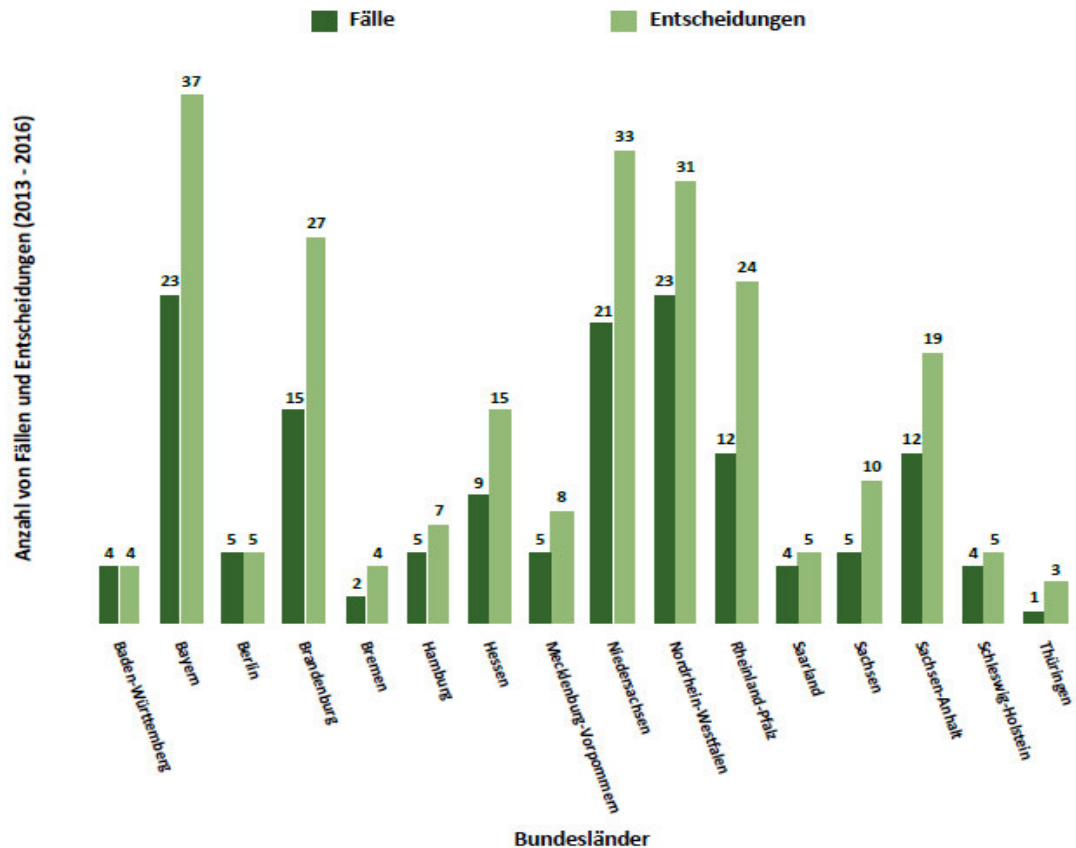


Abbildung 2: Anzahl von Fällen und Entscheidungen im Zeitraum 2013 bis 2016 nach Bundesländern

Die Frage, aus welchen Gründen die Umweltverbände in der Zeit von 2013 bis 2016 mehr geklagt haben als zuvor, lässt sich nur durch die (quantitative) Betrachtung der Fallzahlen nicht beantworten. Ergänzend ist zum einen zu berücksichtigen, wie sich die rechtlichen Vorgaben für die Erhebung von Verbandsklagen entwickelt haben. Zum anderen ist zu überlegen, ob auch noch andere Faktoren eine Rolle spielen. Daraus lassen sich zwar auch keine gesicherten Erkenntnisse ableiten, es können aber folgende Hinweise gegeben werden:

- Die vorliegenden Untersuchungen zeigen, dass sich die seit 2002 durch die Gesetzgebung und die Rechtsprechung bewirkte Ausweitung der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden in

unterschiedlicher Weise auf die Klageaktivitäten ausgewirkt hat. Die bundesweite Regelung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage in § 61 BNatSchG 2002 (jetzt § 64 BNatSchG) hat zwar zu einer signifikanten Steigerung von ca. 20 Fällen pro Jahr in der Zeit von 1996 bis 2002 auf 27,6 Fälle um Zeitraum 2002 bis 2006 geführt.²⁵ Diese Entwicklung lässt sich wohl vor allem damit erklären, dass dadurch in manchen Bundesländern – insbesondere in Bayern – erstmals eigene Klagemöglichkeiten für Naturschutzverbände eingeführt worden sind. In dem danach untersuchten Zeitraum von 2007 bis 2012 blieb die Zahl der Verbandsklagen aber mit 28,5 Fällen pro Jahr nahezu unverändert, obwohl das Ende 2006 in Kraft getretene Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und das seit 2007 geltende Umweltschadensgesetzes ebenfalls neue Klagemöglichkeiten – vor allem gegen UVP-pflichtige Industrieanlagen und Bebauungspläne – eröffnet hat.²⁶

- Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hat die zuvor auf bestimmte naturschutzrelevante Entscheidungen beschränkten Klagemöglichkeiten der Umweltverbände zwar ab Dezember 2006 deutlich erweitert, weil es auch Verbandsklagen gegen UVP-pflichtige Industrieanlagen und Bebauungspläne zulässt. Dieser Anwendungsbereich ist aber bis zur UmwRG-Novelle von 2017, die für die vorliegende Untersuchung nicht relevant ist, nahezu unverändert geblieben. Deswegen lässt sich die jetzt für den Zeitraum von 2013 bis 2016 festzustellende Zunahme der Klageaktivitäten nicht allein durch die bereits 2006 erfolgte Ausweitung der Klagemöglichkeiten erklären. Es spricht viel dafür, dass auch die Beseitigung der zunächst in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG enthaltenen Einschränkung der Rügebefugnis auf Verstöße gegen umweltrechtliche Vorschriften, die „Rechte Einzelner begründen“, durch das TRIANEL-Urteil des EuGH vom 12.05.2011²⁷ eine wesentliche Rolle gespielt hat (siehe schon 2.2). Erst dadurch ist geklärt worden, dass vor allem bei Verbandsklagen gegen Industrieanlagen auch Verstöße gegen naturschutz- oder wasserrechtliche Vorschriften gerügt werden können. Das ist u.a. für Klagen gegen Windenergie- und Tierhaltungsanlagen bedeutsam, die im Zeitraum von 2013 bis 2016 stark zugenommen haben und damit einen neuen Schwerpunkt der Klageaktivitäten bilden (siehe dazu noch 4.2). Für den maßgeblichen Einfluss der EuGH-Rechtsprechung,

²⁵ Siehe den Vergleich der Ergebnisse für die Zeit von 2002 bis 2006 mit den Zahlen aus den davor durchgeführten Untersuchungen bei *Schmidt/Zschiesche/Ludorf/Mischek* (2007), S. 11 f.

²⁶ Siehe im Einzelnen dazu *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 15 f., m.w.N.

²⁷ EuGH, Urteil v. 12.05.2011 - C-115/09 - ZUR 2011, 368 ff.

die auch durch das ebenfalls 2011 ergangene Urteil zu Art. 9 Abs. 3 AK (slowakischer Braunbär) ²⁸ Ansatzpunkte für weitere Verbandsklagen eröffnet hat (siehe schon 2.2), spricht außerdem eine ergänzende Auswertung der Daten, die aufgrund der Studie für die Zeit von 2007 bis 2012 und nach der aktuellen Untersuchung für den Zeitraum von 2013 bis 2016 zu den pro Jahr abgeschlossenen Verfahren vorliegen: In den Jahren 2007 bis 2011 schwankte die Zahl zwischen ca. 40 bis 50 Verfahren, im Jahr 2012 stieg sie aber auf 60 Verfahren an und von 2014 bis 2016 sind jährlich ebenfalls 60 oder mehr Verfahren abgeschlossen worden (siehe Abb. 3). Es zeigt sich also schon seit 2012 eine deutliche Zunahme der Klagetätigkeit, die auf einen direkten Zusammenhang mit den vorstehend genannten EuGH-Urteilen hindeutet.

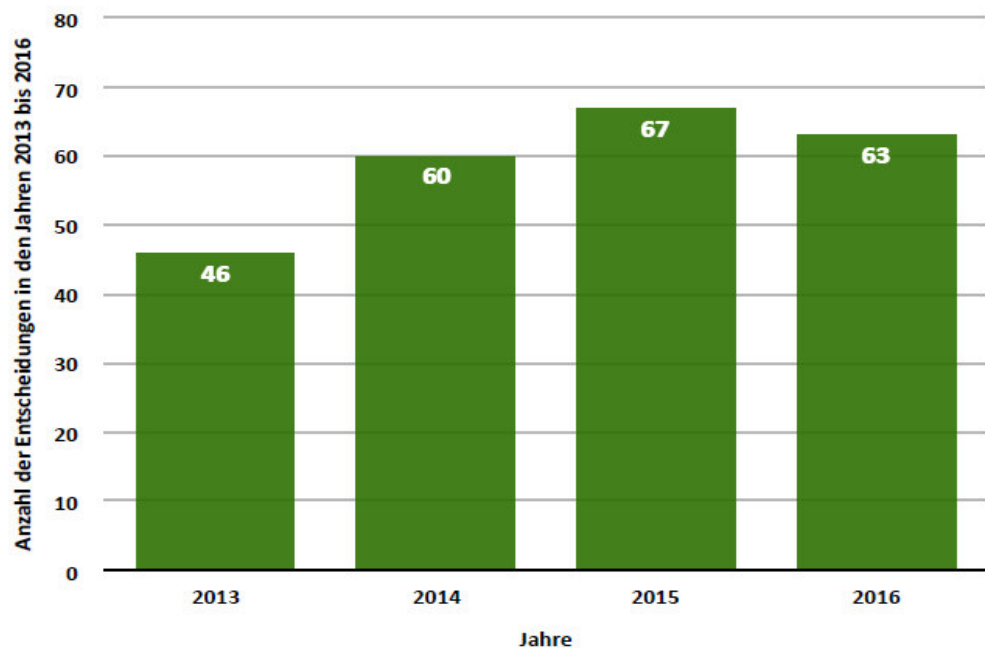


Abbildung 3: Anzahl der Entscheidungen pro Jahr im Zeitraum 2013 bis 2016

- Die gegenüber der Zeit von 2002 bis 2006 nahezu unveränderten Fallzahlen in der Studie für 2007 bis 2012 sind nach den Ergebnissen einer Befragung von Vertretern der Umweltverbände auch darauf zurückzuführen, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten sowie die beschränkten Ressourcen der Umweltverbände als limitierende Faktoren für die

²⁸ EuGH, Urteil v. 08.03.2011 – C-240/09 – ZUR 2011, 317 ff.

Klageaktivitäten dargestellt haben.²⁹ Ob es insoweit im Zeitraum von 2013 bis 2016 relevante Veränderungen gab, lässt sich den in dieser Untersuchung erhobenen Daten nicht entnehmen. Bei etwa zwei Dritteln der Fälle konnte aber auch ermittelt werden, welcher Umweltverband geklagt hat. Die dazu vorliegenden Informationen deuten darauf hin, dass seit 2001 die Zahl der häufiger vor Gericht auftretenden Umweltverbände zugenommen hat. Während von 2002 bis 2006 ganz überwiegend nur der BUND und der NABU sowie in Brandenburg und Sachsen die Grüne Liga geklagt haben³⁰, sind danach ab etwa 2010 insbesondere die Deutsche Umwelthilfe e.V. mit vielen Klagen gegen Kohlekraftwerke und Luftreinhaltepläne sowie im Zeitraum von 2013 bis 2016 z.B. auch das Osnabrücker Umweltforum e.V. vor allem mit Klagen gegen Tierhaltungsanlagen aktiv geworden. Außerdem könnte eine Rolle spielen, dass auf Grundlage des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes viele Umweltverbände neu als klagebefugt anerkannt worden sind.³¹ Dadurch hat sich die Zahl der formell „klagefähigen“ Verbände auf jeden Fall erhöht. Den dazu vorliegenden – leider unvollständig (s.o.) – Informationen lässt sich allerdings nicht entnehmen, dass insgesamt gesehen auch mehr Umweltverbände als bisher bei den Verwaltungsgerichten eigene Klagen geführt haben.

4.2 Erfolgsbilanz und Auswertung nach Klagegegenständen

Die Erfolgsbilanz der erfassten Fälle lässt erkennen, ob die Umweltverbände ihre Klagemöglichkeiten wirksam zum Abbau von Vollzugsdefiziten einsetzen. Sofern die mit einer Verbandsklage angegriffene Entscheidung einer Behörde von den Verwaltungsgerichten als rechtswidrig angesehen wird, kann das als Bestätigung dafür gelten, dass relevante Verstöße gegen umweltrechtliche Vorschriften vorgelegen haben. Eine überdurchschnittliche „Erfolgsquote“ deutet ferner darauf hin, dass die Umweltverbände grundsätzlich nur in Fällen klagen, in denen gute Erfolgsaussichten bestehen. Die durchgeführte Auswertung

²⁹ Siehe *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 16, unter Hinweis auf die Ergebnisse der mit Verbandsvertretern geführten Interviews bei *Schmidt* (2011), S. 296 ff.

³⁰ Diese Verbände hatten in 123 von 138 Fällen geklagt, siehe *Schmidt/Zschiesche/Ludorf/Mischek* (2007), S. 17 f.

³¹ Die Zahl der anerkannten Umweltverbände ist seit 2006 stark angestiegen. Auf Bundesebene waren mit Stand vom 26. Februar 2018 durch das Umweltbundesamt 113 Umweltvereinigungen anerkannt worden (siehe dazu <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/vom-bund-erkannte-umwelt-naturschutzvereinigungen-0> - Zugriff: 26.3.2018). Hinzu kommen die in den 16 Bundesländern anerkannten 182 Umweltvereinigungen. Somit sind derzeit in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 295 Umweltvereinigungen anerkannt und damit grundsätzlich klagebefugt.

stützt sich in der Regel auf die Gerichtsentscheidungen, die im untersuchten Zeitraum von 2012 bis 2016 getroffen worden sind. Maßgeblich sind in erster Linie die Verfahren in der Hauptsache, es gibt aber auch einige Fälle, in denen nur Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz durchgeführt worden sind, so dass die dazu ergangenen Entscheidungen ausgewertet werden. Soweit in einem Fall auch noch nach 2016 gerichtliche Entscheidungen in der Sache getroffen worden sind, werden diese zwar abweichend von der genannten Regel in der Erfolgsbilanz berücksichtigt, in der quantitativen Auswertung jedoch nicht mitgezählt. Andererseits sind 18 Fälle, bei denen das Ergebnis z.B. aufgrund von laufenden Revisionsverfahren in der Hauptsache noch offen ist, nicht in die Erfolgsbilanz einbezogen worden. Die dazu in Tabelle 2 enthaltenen Berechnungen und Ergebnisse (siehe auch Abb. 3) beziehen sich daher – bei insgesamt 150 erfassten Fällen – nur auf die 138 abgeschlossenen Fälle als Grundgesamtheit.

Darüber hinaus wird in Tabelle 2 eine nach Klagegegenständen differenzierende Auswertung vorgenommen, aus der sich ergibt, welche Schwerpunkte die Klage Tätigkeit der Umweltverbände von 2013 bis 2016 hatte. Außerdem lässt sich aus dieser Auswertung ableiten, bei welchen Klagegegenständen statistisch gesehen (bisher) eher gute oder eher schlechte Erfolgsaussichten bestanden haben. Diese Analyse knüpft vom Ansatz her ebenfalls an die Studie für 2007 bis 2012³² und an frühere Untersuchungen³³ an. Aufgrund der seit 2006 sowohl durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz als auch durch das Umweltschadensgesetz deutlich erweiterten Klagemöglichkeiten der Umweltverbände werden in der vorliegenden Untersuchung jedoch mehr Klagegegenstände betrachtet als in den vorangehenden Studien, weil sich dadurch die Veränderungen im Klageverhalten besser abbilden lassen (siehe dazu schon 3.2). Dadurch werden für den Zeitraum 2013 bis 2016 – wie in Tabelle 2 abgebildet – die meisten Fallkonstellationen, bei denen mehrere Klagen vorliegen, jeweils gesondert erfasst. Ferner differenziert die Auswertung zusätzlich innerhalb der beiden Fallgruppen „Planfeststellungen“ und „BImSchG-Fälle“ auf einer zweiten Ebene nach bestimmten Vorhaben- bzw. Anlagentypen.

³² Vgl. Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski (2013), S. 21 ff.

³³ Vgl. bereits Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum (2004), S. 36 f.

Tabelle 2: Erfolgsbilanz und Übersicht nach Klagegegenständen für 2013 bis 2016

Klagegegenstände	Zahl der Fälle	erfolgreich	Teilerfolg	verloren	offen
Planfeststellung-Straßen	17 (11,3%)	2	4	9	2
Planfeststellung-Wasserrecht	12 (8%)	6	0	4	2
Planfeststellung-Abfallrecht	3	1	0	1	1
Planfeststellung- Energie	2	1	0	1	0
Planfeststellung-Bergrecht	2	0	0	2	0
Planfeststellung-Luftverkehr	1	0	0	1	0
Summe Planfeststellungen	37 (24,7%)	10	4	18	5
- abgeschlossen / Erfolgsquote	32 (5 offen)	31,2%	12,5%	56,2%	
BImSchG- Windenergieanlagen	28 (18,7%)	7	4	13	4
BImSchG- Tierhaltungsanlagen	17 (11,3%)	11	2	0	4
BImSchG-Steinbrüche	4	1	1	2	0
BImSchG-Kraftwerke	3	1	0	2	0
BImSchG-Sonstige	1	0	0	1	0
Summe BImSchG-Fälle	53 (35,3%)	20	7	18	8
- abgeschlossen / Erfolgsquote	45 (8 offen)	44,4%	15,5%	40%	
Bebauungspläne	12 (8%)	5	0	7	0
wasserrechtliche Erlaubnisse	6 (4%)	0	0	4	2
Luftreinhaltepläne	6 (4%)	6	0	0	0
Umweltschäden (USchadG)	6 (4%)	0	0	5	1
Befreiungen (§ 64 BNatSchG)	4 (2,7%)	0	3	1	0
Sonstige	26 (17,3%)	7	2	15	2
Summe aller Fälle	150 (100%)	48	16	68	18
- abgeschlossen / Erfolgsquote	132 (18 offen)	36,4%	12,1%	51,5%	

Die Auswertung zur Erfolgsbilanz zeigt, dass die Umweltverbände von 2013 bis 2016 in 48,5% der abgeschlossenen Fälle ganz oder teilweise erfolgreich waren (siehe Tabelle 2). Damit liegt die Erfolgsquote noch etwas höher als im Zeitraum 2007 bis 2012, für den 44,9% ermittelt

worden sind.³⁴ Zugleich wird dadurch bestätigt, dass die Verbandsklagen deutlich erfolgreicher sind, als der Durchschnitt der insgesamt bei den Verwaltungsgerichten in Deutschland gegen Behörden geführten Klagen, bei denen die Erfolgsquote bei nur knapp 12% liegt.³⁵ Das spricht dafür, dass die Umweltverbände nach wie vor bei der Auswahl der Fälle besonders auf die Erfolgsaussichten geachtet und vor allem bei gut belegbaren Vollzugsdefiziten geklagt haben.

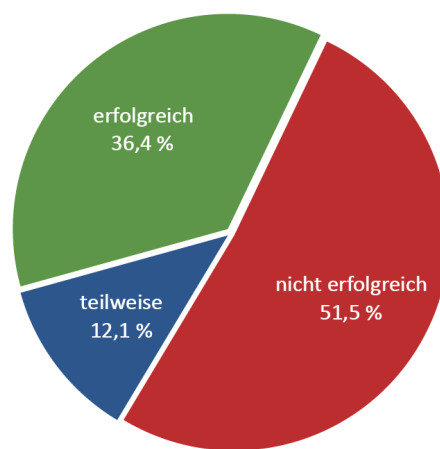


Abbildung 4: Erfolgsbilanz im Zeitraum 2013 bis 2016.

Die zusätzlich nach Klagegegenständen differenzierende Auswertung in Tabelle 2 hat ergeben, dass es im Zeitraum von 2013 bis 2016 zu deutlichen Verlagerungen bei der Klagetätigkeit der Umweltverbände gegenüber der Studie für 2007 bis 2012 gekommen ist, die im Zusammenhang mit der Zunahme bei den Fallzahlen eine neue Entwicklung aufzeigen. Im Folgenden wird diese Entwicklung anhand

³⁴ Siehe *Schmidt/Zschiesche/Ludorf/Mischek* (2007), S. 14 ff.; die Erfolgsquote war damit auch wesentlich höher als z.B. im Zeitraum 1996 bis 2001, wo sie bei 27% lag, vgl. *Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum* (2004), S. 35.

³⁵ Im Jahr 2015 haben die Allgemeinen Kammern (ohne Asyl) der Verwaltungsgerichte 85.576 Hauptsacheverfahren durch Urteil oder Beschluss erledigt, wobei die Behörden nur in 3104 Fällen ganz und in 1490 Fällen teilweise unterlegen sind und in 5.262 Fällen Vergleiche abgeschlossen haben, siehe Statistisches Bundesamt (2016), S. 16 (Zeile 24) sowie S. 20 (Zeile 25 und 26), so dass die Kläger bei einer Wertung der Vergleiche als „Teilerfolge“ bei insgesamt 9.856 Fällen ganz oder teilweise erfolgreich waren und somit eine Erfolgsquote von 11,5% hatten; ferner sind 2015 in den erstinstanzlich von den Senaten für technische Großvorhaben der Oberverwaltungsgerichte entschiedenen Hauptsacheverfahren bei 123 Fällen die Behörden nur 6 Mal ganz oder teilweise unterlegen und es sind 11 Vergleiche geschlossen worden, siehe Statistisches Bundesamt (2016), S. 60 (Zeilen 58, 67 und 68), so dass sich bei insgesamt 17 ganz oder teilweise erfolgreichen Klagen eine Erfolgsquote von 13,8% ergibt. Für die Jahre 2011 und 2012 ergab eine Berechnung nach dem gleichen Ansatz für Klagen bei den Verwaltungsgerichten eine Erfolgsquote von 11,8% und bei den Oberverwaltungsgerichten von 10,6%, also eine durchschnittliche Erfolgsquote der Behördengegner von knapp 12%, vgl. *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 20.

einer Betrachtung der Ergebnisse zu den einzelnen Klagegegenständen genauer analysiert.

Klagen gegen Planfeststellungen: Diese Fälle bildeten nach der Studie für 2007 bis 2012 sowie in dem davor untersuchten Zeitraum von 2002 bis 2006 mit ca. 44% noch den Schwerpunkt der Verbandsklagen.³⁶ Die darüber hinaus gehenden Klagemöglichkeiten, die durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 2006 und das Umweltschadensgesetz 2007 eröffnet worden sind, haben insoweit zunächst nicht zu einer Verlagerung der Klagetätigkeit geführt. In dem jetzt untersuchten Zeitraum von 2013 bis 2016 ist der Anteil dieser Klagen jedoch auf knapp 25% gesunken, weil nur noch in 37 von 150 Fällen gegen Infrastrukturprojekte geklagt worden ist (im Zeitraum von 2007 bis 2012 waren es 66 von 149 abgeschlossenen Fällen³⁷). Dabei richteten sich nur 17 Klagen gegen Straßenbauvorhaben, während nach einer ergänzenden Recherche im Zeitraum von 2007 bis 2012 in diesem Bereich etwa 40 Fälle zu verzeichnen waren. Insoweit ist also eine deutliche Reduzierung der Klageaktivitäten feststellbar und deshalb kann angenommen werden, dass die Ressourcen der Umweltverbände durch die Klagen gegen Infrastrukturprojekten – die in der Regel sehr aufwändig sind – von 2013 bis 2016 weniger beansprucht worden sind als zuvor. Die Erfolgsquote ist bei den Planfeststellungen in diesem Zeitraum aber mit 43,7% (einschließlich der Teilerfolge) gegenüber den für die Zeit von 2007 bis 2012 ermittelten 44,2%³⁸ nahezu unverändert hoch geblieben.

Klagen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen: Damit ist für die Auswertung nach Klagegegenständen eine neue Kategorie eingeführt worden. Diese überschneidet sich zwar teilweise mit der in der Studie von 2007 bis 2012 erfassten Kategorie „Klagen nach dem UmwRG“. Ein Vergleich mit den dort genannten Fallzahlen ist aber nur möglich, soweit auch Angaben zu einzelnen Vorhabentypen wie Kraftwerken (sieben Fälle) oder Tierhaltungsanlagen (sechs Fälle) gemacht werden.³⁹ Unabhängig davon ergibt sich jedoch aus Tabelle 2, dass sich im Zeitraum von 2012 bis 2016 mit den insgesamt 53 BImSchG-Fällen ein neuer Schwerpunkt der Klageaktivitäten gebildet hat.

³⁶ Vgl. *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 22 f., sowie *Schmidt/Zschiesche/Ludorf/Mischek* (2007), S. 16; siehe außerdem die von *Radespiel* (2006), S. 343, in der für die Zeit von 1979 bis 2002 für direkt gegen Planfeststellungen gerichtete Klagen ein Anteil von 46,4% ermittelt worden ist.

³⁷ Vgl. *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 22 f.

³⁸ Vgl. *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 22.

³⁹ Vgl. *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 24.

Der Anteil dieser Fälle an allen Verbandsklagen liegt mit gut 35% deutlich höher als der Anteil der Klagen gegen Planfeststellungen mit knapp 25% (s.o.). Zugleich haben die BImSchG-Fälle dadurch in der Zeit von 2013 bis 2016 für sich betrachtet eine größere Bedeutung erlangt, als alle in der Studie für 2007 bis 2012 ermittelten „Klagen nach dem UmwRG“, die dort einen Anteil von 23,5% (35 von 149 Fällen) hatten. Wenn alle Zahlen in Tabelle 2 zu den Fällen, die unter das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz fallen und keine Planfeststellungen sind, addiert werden, ergibt sich sogar eine Gesamtzahl von 71 Fällen (53 BImSchG-Fälle plus 12 Bebauungspläne und 6 wasserrechtliche Genehmigungen) und ein Anteil von gut 47%, das entspricht einer Verdoppelung der „Klagen nach dem UmwRG“. Außerdem ist bemerkenswert, dass die Klagen gegen Windenergie- und Tierhaltungsanlagen mit 28 bzw. 17 Fällen (gegenüber 7 bzw. 6 Fällen im Zeitraum 2007 bis 2012)⁴⁰ stark zugenommen haben. Schließlich fällt auch auf, dass die Erfolgsquote bei den BImSchG-Fällen mit 60% (einschließlich der Teilerfolge) besonders hoch liegt, wozu vor allem die bisher ausnahmslos ganz oder teilweise erfolgreichen Klagen gegen Tierhaltungsanlagen beitragen.

Klagen gegen Bebauungspläne und wasserrechtliche Erlaubnisse:

Diese beiden Fallkonstellationen werden in Tabelle 2 gesondert erfasst, obwohl sie an sich zusammen mit dem BImSchG-Fällen in den Anwendungsbereich des UmwRG fallen. Im Hinblick auf mögliche Veränderungen im Klageverhalten der Umweltverbände gegenüber der Zeit vor Inkrafttreten des UmwRG bietet sich zwar eine gemeinsame Betrachtung aller vom UmwRG erfassten Fälle an (siehe dazu die vorstehenden Erläuterung zu „Klagen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen“). Für eine gesonderte Betrachtung spricht jedoch, dass es auch bei den verschiedenen „Unterkategorien“ der vom UmwRG erfassten Vorhaben interessant sein kann, die Entwicklung der Fallzahlen und Erfolgsquoten zu vergleichen. Daraus ergeben sich nicht nur Hinweise auf die Bedeutung der verschiedenen Vorhaben in der Praxis des Umweltrechtsschutzes. Es könnte auch sein, dass die Unterschiede zwischen den fachrechtlichen Grundlagen für die Vorhabenzulassung die Erfolgsquote beeinflussen. Diese liegt bei Bebauungsplänen im Zeitraum von 2013 bis 2016 bei 41%. Damit ist sie fast so hoch wie bei Klagen gegen Planfeststellungen, aber deutlich niedriger als die Erfolgsquote

⁴⁰ Diese Zahl ist durch eine ergänzende Auswertung der für die Studie von Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski (2013), erhobenen Daten ermittelt worden.

der BImSchG-Fälle. Die (abgeschlossenen) Klagen gegen wasserrechtliche Erlaubnisse sind hingegen bisher alle erfolglos geblieben.

Klagen gegen Luftreinhaltepläne und Umweltschäden: Hierbei handelt es sich um ganz unterschiedliche Fallkonstellationen, die in der Studie für 2007 bis 2012 noch den „sonstigen“ Fälle zugeordnet worden sind, weil dazu nur wenige Klagen bzw. Entscheidungen vorlagen. In der Zeit von 2013 bis 2016 haben die Fallzahlen jedoch deutlich zugenommen, so dass eine gesonderte Betrachtung auch hinsichtlich der Erfolgsquote sinnvoll ist. Dabei zeigen sich erhebliche Unterschiede: Während die Klagen gegen Luftreinhaltepläne aufgrund der besonderen Rechtsgrundlagen, auf die sie sich stützen können (gesundheitsbezogene Grenzwerte in der Luftreinhalte-Richtlinie), und der dazu vorliegenden Rechtsprechung des EuGH (siehe 2.2) durchweg erfolgreich waren, sind Klagen im Umweltschadensrechts offenbar nur schwer zu gewinnen, wie die Erfolglosigkeit der bisher abgeschlossenen Klagen zeigt.

Klagen gegen Befreiungen: Bei diesen Fällen geht es aufgrund der speziellen Rechtsgrundlage in § 64 Abs. 1 iVm § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG um eine eigenständige Kategorie von Verbandsklagen, die gesondert betrachtet werden muss, obwohl nur noch relativ wenige Klagen ermittelt werden konnten. Der Rückgang auf vier Fälle und einen Anteil von nur noch 2,7% im Zeitraum von 2013 bis 2016 ist erheblich, denn in der Zeit von 2007 bis 2012 richteten sich noch 12,7% und von 2002 bis 2006 sogar 21,8% der Verbandsklagen gegen naturschutzrechtliche Befreiungen.⁴¹ Hier haben sehr wahrscheinlich die durch das UmwRG neu eröffneten Klagemöglichkeiten maßgeblich zu der feststellbaren Verlagerung der Klageaktivitäten in andere Bereiche beigetragen. Demnach haben die naturschutzrechtlichen Klagebefugnisse als solche quantitativ keine große Bedeutung mehr. Eine summarische Durchsicht der für 2013 bis 2016 vorliegenden Entscheidungen zeigt jedoch, dass sich viele Verbandsklagen nach wie vor auf Verstöße gegen naturschutzrechtliche Vorschriften – insbesondere des Habitats- und des Artenschutzrechts – stützen, oft auch in Verbindung mit der Rüge von Fehlern bei der Umweltverträglichkeitsprüfung. Bei den vier im Zeitraum von 2013 bis 2016 gegen die Festsetzung von Flugrouten geführten Klagen war zwar für die Zulässigkeit relevant, dass nach der Rechtsprechung eine Klagebefugnis gemäß § 64 Abs. 1 iVm § 63 Abs. 2

⁴¹ Vgl. Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski (2013), S. 22 f.

Nr. 5 BNatSchG bestand. Diese Fälle sind aber als „sonstige“ Klagen eingeordnet worden, weil es vor allem um die Flugroutenfestsetzungen als solche und nicht um eventuell fehlende Befreiungsentscheidungen ging. Die Erfolgsquote der Klagen gegen Befreiungen ist mit drei Teilerfolgen bei vier Fällen nach wie vor sehr hoch.⁴²

Klagen gegen „sonstige“ Verwaltungsentscheidungen: In dieser Kategorie sind alle Fälle erfasst worden, die sich nicht oder nicht eindeutig den anderen Klagegegenständen zuordnen ließen. Nach Tabelle 2 sind 26 von 150 als „sonstige“ Fälle anzusehen, das entspricht einem Anteil von 17,3%. In der Zeit von 2007 bis 2012 lag der Anteil mit 19,5% der Fälle⁴³ nur unwesentlich höher, im Zeitraum von 2002 bis 2006 sind allerdings noch gut 35% der Fälle dieser Kategorie zugeordnet worden.⁴⁴ Diese Veränderungen lassen sich vor allem auf die verstärkte Differenzierung bei den Klagegegenständen in der Auswertung zurückführen, mit der auf die erweiterten Klagemöglichkeiten reagiert worden ist (siehe oben 3.2). Insbesondere die Klagen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen und Bebauungspläne, die vor 2007 all als „sonstige“ Klagen eingeordnet worden waren, werden jetzt gesondert erfasst. Für Klagen gegen Luftreinhaltepläne und Umweltschäden gilt das ebenfalls. Bei den im Zeitraum von 2012 bis 2016 als „sonstige“ Klagen erfassten Fällen geht es daher vor allem um Sachverhalte, bei denen die Klagebefugnis z.B. aus Art. 9 Abs. 3 AK (das betrifft insbesondere Entscheidungen über artenschutzrechtlichen Ausnahmen und darauf bezogene Verordnungen) oder in einigen Fällen auch aus naturschutzrechtlichen Vorschriften (wie bei den Flugrouten – s.o. bei „Klagen gegen Befreiungen“) abgeleitet wird. Die Erfolgsquote beträgt hier 34,6% und ist damit gegenüber den in der Studie für 2007 bis 2012 ermittelten 41% etwas zurückgegangen. Sie liegt aber weiterhin über dem bei den Verwaltungsgerichten üblichen Durchschnitt von etwa 12% (s.o.), obwohl es um „Sonderfälle“ geht, die meist nicht unter die ausdrücklich geregelten Klagemöglichkeiten fallen.

⁴² Im Zeitraum von 2007 bis 2012 lag die Quote bei gut 68% und davor von 2002 bis 2006 sogar bei ca. 78%, siehe dazu. *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 23 m.w.N..

⁴³ Vgl. *Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski* (2013), S. 22 und 24.

⁴⁴ *Schmidt/Zschiesche/Ludorf/Mischek* (2007), S. 17.

5 Zusammenfassung

Im Untersuchungszeitraum von 2013 bis 2016 betrug die Zahl der Verbandsklagen durchschnittlich 35 Fälle pro Jahr, während es in der Zeit von 2007 bis 2012 nur 28,5 Fälle pro Jahr waren. Die dazu bei den Verwaltungsgerichten abgeschlossenen Verfahren haben mit gut 59 pro Jahr von 2013 bis 2016 gegenüber knapp 49 pro Jahr im Zeitraum von 2007 bis 2012 ebenfalls zugenommen. Das entspricht einer Steigerung um 22,8% bei den Fällen und von 21,3% bei den Verfahren verglichen mit den Ergebnissen der Studie für 2007 bis 2012. An den insgesamt jährlich durch die Verwaltungsgerichte abgeschlossenen Verfahren haben die Verbandsklagen aber nach wie vor einen sehr geringen Anteil (im Jahr 2015 waren es etwa 0,04%).

Die Verbandsklagen haben eine sehr gute Erfolgsbilanz. Aus der Untersuchung ergibt sich, dass die Umweltverbände in der Zeit von 2013 bis 2016 bei insgesamt 48,5% der abgeschlossenen Fälle ganz oder teilweise gewonnen haben. Damit liegt die Erfolgsquote noch etwas höher als im Zeitraum von 2007 bis 2012 (mit knapp 45%) und ist weiter deutlich besser als bei den insgesamt vor den Verwaltungsgerichten gegen Behörden geführten Klagen, die durchschnittlich nur in etwa 12% aller Fälle erfolgreich sind. Daher kann angenommen werden, dass die Umweltverbände auch in der Zeit von 2013 bis 2016 bei der Auswahl der Fälle besonders auf die Erfolgsaussichten geachtet und in der Regel nur bei gut belegbaren Vollzugsdefiziten geklagt haben.

Die nach Klagegegenständen differenzierende Auswertung zeigt jedoch, dass die Erfolgsquote zum Teil sehr unterschiedlich ist. Die Klagen gegen BImSchG-Anlagen sind im Zeitraum von 2013 bis 2016 zu 60% ganz oder teilweise von den Umweltverbänden gewonnen worden, wozu vor allem die durchweg erfolgreichen Klagen gegen Tierhaltungsanlagen beitragen haben. Zudem waren auch die Klagen gegen Luftreinhaltepläne alle erfolgreich. Eine deutlich niedrigere – im Vergleich mit dem Durchschnitt bei den Verwaltungsgerichten (s.o.) aber ebenfalls noch sehr gute – Erfolgsquote ist bei den Klagen gegen Planfeststellungen (etwa 44%), gegen Bebauungspläne (etwa 41%) und bei den als „sonstige“ Klagen eingeordneten Fällen (35%) ermittelt worden. Bei den Klagen gegen wasserrechtliche Erlaubnisse und bei den Umweltschadensfällen, die bisher abgeschlossen worden sind, hatten die Umweltverbände hingegen durchweg keinen Erfolg.

Darüber hinaus lässt sich der die Klagegegenstände betrachtenden Auswertung entnehmen, dass sich die Schwerpunkte der verbandlichen Klagestätigkeit im Untersuchungszeitraum von 2013 bis 2016 verändert haben. Während in der Zeit von 2007 bis 2012 und in dem davor untersuchten Zeitraum von 2002 bis 2006 noch die Klagen gegen Planfeststellungen mit etwa 44% den Schwerpunkt der Verbandsklagen bildeten, ist der Anteil dieser Fälle im Zeitraum von 2013 bis 2016 auf knapp 25% zurückgegangen (37 von 150 Fällen). Die Klagen gegen Infrastrukturprojekte, die meist sehr aufwendig sind, spielen also quantitativ eine deutlich geringere Rolle als zuvor. Das gilt auch für die Klagen gegen naturschutzrechtliche Befreiungen, deren Anteil in der Zeit von 2002 bis 2006 noch bei über 20% lag, seitdem jedoch ständig abgenommen hat und im Zeitraum von 2013 bis 2016 nur noch ca. 3% (4 Fälle) beträgt. Den neuen Schwerpunkt bilden die Klagen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, die seit 2006 nach dem UmwRG möglich sind. Für die Zeit von 2013 bis 2016 sind insgesamt 53 Klagen gegen BImSchG-Anlagen ermittelt worden, so dass allein der Anteil dieser Fälle an allen Verbandsklagen bei gut 35% lag. Eine deutliche Zunahme lässt sich vor allem bei den Klagen gegen Windenergie- und Tierhaltungsanlagen (28 und 17 Fälle) feststellen. Zusammen mit den Klagen gegen Bebauungspläne (12 Fälle) und gegen wasserrechtliche Erlaubnisse (6 Fälle), ergibt sich für 2013 bis 2016 ein Anteil der „UmwRG-Klagen“ von 47% (ohne die Planfeststellungen – s.o.). Das entspricht einer Verdoppelung dieser Fälle im Verhältnis zu den Ergebnissen der Studie für den Zeitraum von 2007 bis 2012.

Literaturverzeichnis

- Berkemann (2013): Jörg Berkemann, Der slowakische Braunbär im deutschen Prozessrecht – Eine Analyse von EuGHE 2011 I-1255, DVBl. 2013, 1137 ff.
- Harings (1997): Lothar Harings, Die Stellung der anerkannten Naturschutzverbände im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, NVwZ 1997, S. 538 f.
- Klinger (2013): Remo Klinger, Der slowakische Braunbär im Dickicht des deutschen Verwaltungsprozessrechts, EurUP 2013, 95 ff.
- Klinger (2016): Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 8.11.2016 – C-243/15 „Lesoochrannárske zoskupenie ZLK“ (Slowakischer Braunbär II), ZUR 2017, S. 91 f.
- Klinger (2018): Anmerkung zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 20. Dezember 2017 „Protect Natur“, NVwZ 2018, 225 ff.
- Radespiel (2006): Liane Radespiel, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, Theoretische Grundlagen und empirische Analyse, Inaugural-Dissertation an der juristischen Fakultät der Universität Rostock, 2006.
- Schlacke, Schrader, Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht, Aarhus-Handbuch, Berlin 2010
- Schlacke (2017): Sabine Schlacke, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905 ff.
- Schmidt (2008): Alexander Schmidt, Verbandsklagen im Naturschutzrecht und Realisierung von Infrastrukturvorhaben – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, NVwZ 2008, 544 ff.
- Schmidt (2011): Alexander Schmidt, Die Wahrnehmung von Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten durch die Umweltverbände – Erfahrungen und Entwicklungsmöglichkeiten, ZUR 2011, 296 ff.
- Schmidt/Zschiesche/Lücke/Tryjanowski (2013): Alexander Schmidt / Michael Zschiesche / Stefanie Lücke / Alexandra Tryjanowski, Verbandsklagen im Natur- und Umweltschutzrecht 2011 und 2012 unter Berücksichtigung der Entwicklung von 2007 bis 2010 - eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, 2013.
- Schmidt/Zschiesche/Ludorf/Mischek (2007): Alexander Schmidt / Michael Zschiesche / Susann Ludorf / Franziska Mischek, Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002 bis 2006 – eine

empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, 2007.

Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum (2004): Alexander Schmidt / Michael Zschiesche / Marion Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Praxis und Perspektiven, Schriftenreihe Natur und Recht, Band 5, 2004.

Schmidt/Zschiesche/Tryjanowski (2011): Alexander Schmidt / Michael Zschiesche / Alexandra Tryjanowski, Die Entwicklung der Verbandsklage im Natur- und Umweltschutzrecht von 2007 bis 2010 - eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, 2011.

Statistisches Bundesamt (2016): Fachserie 10 Reihe 2.4, Rechtspflege, Verwaltungsgerichte 2015.



**Sachverständigenrat
für Umweltfragen**

Luisenstraße 46
10117 Berlin
+49 30 263696-0
info@umweltrat.de
www.umweltrat.de

Studien, die aufgrund von Aufträgen des SRU an Dritte erstellt werden, sind auf der Homepage verfügbar und können kostenfrei heruntergeladen werden.