

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 1548**

**Perspektiven  
des Verbandsklagerechts**

**Von**

**Eva Banz**



**Duncker & Humblot · Berlin**

EVA BANZ

## Perspektiven des Verbandsklagerechts

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1548

# Perspektiven des Verbandsklagerechts

Von

Eva Banz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Münster  
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

D6

Alle Rechte vorbehalten

© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-19262-5 (Print)

ISBN 978-3-428-59262-3 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

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

*Für Magdalena Weber*



## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2024 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur sind auf dem Stand von Februar 2024; spätere Publikationen konnten nur vereinzelt berücksichtigt werden.

Mein erster Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Fabian Witteck. Seine hervorragende Betreuung und wertvollen Hinweise haben zum Gelingen der Arbeit wesentlich beigetragen.

Ich danke Frau Professorin Dr. Sabine Schlacke für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ferner danke ich der Konrad-Adenauer-Stiftung für die Förderung meines Promotionsvorhabens.

Besonderer Dank gebührt meinen Freundinnen und Freunden sowie Nicolas für ihre kontinuierliche Begleitung und ihren Zuspruch.

Schließlich danke ich besonders meiner Familie für ihre vorbehaltlose Unterstützung auf meinem Weg.

Berlin, im April 2024

*Eva Banz*



# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1*

<b>Einleitung</b>	21
<b>A. Problemaufriss: Verbandsklagen im Verwaltungsprozess</b>	21
<b>B. Forschungshypothese, Stand der Forschung und Gang der Untersuchung</b>	23
I. Forschungshypothese	23
II. Stand der Forschung	24
III. Zielsetzung und Gang der Darstellung	26
<b>C. Thematische Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands</b>	28
I. Begriffsbestimmung der Verbandsklage	29
1. Der Verband	29
2. Die Klage des Verbands	30
II. Nationale Verwaltungsbehörden als Klagegegner	33
III. Exkludiert: Zivilrechtliche Verbandsklagen	34
1. Die Musterfeststellungs-, Abhilfe- und Unterlassungsklage der Verbände	35
2. Keine Verbandsklagen: Prozessuale Bündelung	37
IV. Exkludiert: Rechtssubjektivität der Umwelt und der Tiere	38
V. Keine Beantwortung von Systemfragen	39
VI. Verbandsklagen zur Beseitigung von Vollzugsdefiziten	41
1. Die verfassungsrechtliche Begründung von Vollzugsdefiziten	41
2. Tatsächliche Gründe für Vollzugsdefizite	43

## *Kapitel 2*

<b>Rechtsbereichsspezifische Verbandsklagebefugnisse</b>	45
<b>A. Die Umweltverbandsklage</b>	45
I. Die Bedeutung der Aarhus-Konvention für Umweltverbandsklagen	46
1. Die Rechtsbindung der Aarhus-Konvention	47
2. Ziel und Inhalt der Aarhus-Konvention	49
a) Die Mobilisierung des Bürgers	50
b) Die Dritte Säule der Aarhus-Konvention: Rechtsschutz im Umweltrecht	53

aa) Rechtsbehelfe zugunsten der <i>betroffenen</i> Öffentlichkeit gemäß Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention .....	54
bb) Rechtsbehelfe zugunsten der Mitglieder der Öffentlichkeit nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention .....	55
3. Die Umsetzung der <i>Dritten Säule</i> der Aarhus-Konvention auf europäischer Ebene .....	56
4. Die Kontrollen der Einhaltung und Umsetzung der Aarhus-Konvention	58
a) Völkerrechtliche Kontrollmechanismen .....	58
aa) Vertragsstaatliche Bindung an die Entscheidungen des Compliance-Verfahrens .....	59
bb) Verurteilungen Deutschlands .....	60
b) Die Überprüfung mitgliedstaatlicher Umsetzung durch die Auslegungshoheit des Europäischen Gerichtshofs .....	63
5. Zwischenergebnis .....	64
II. Keine prozessuale Rechtsgrundlage für Umweltverbandsklagen im Primärrecht, in der Grundrechte-Charta, der EMRK oder dem Grundgesetz .....	64
1. Keine Verbandsklagebefugnis aus den umweltrechtlichen Bestimmungen des Primärrechts .....	65
2. Keine Umweltverbandsklagebefugnis nach der Grundrechte-Charta .....	65
3. Keine verwaltungsprozessuale Umweltverbandsklagebefugnis nach der Europäischen Menschenrechtskonvention .....	67
4. Keine Verbandsklage aus Art. 20a GG und Ablehnung eines Umweltgrundrechts .....	68
III. Der Zugang zu Gerichten in <i>Umweltangelegenheiten</i> : Der Umweltbegriff .....	71
1. Rechtsgrundlagen für die begriffliche Determination .....	71
2. Umweltschutz und der Schutz von Umweltmedien .....	72
IV. Umweltverbandsklagen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs .....	74
1. Der Maßstab: Die europäische Rechtsschutzgarantie .....	74
a) Der Grundsatz eines effektiven Rechtsschutzes und die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten .....	76
b) Die Reichweite des europäischen Rechtsschutzes nach Art. 47 Abs. 1 GRCh .....	79
c) Die Bedeutung des Art. 47 Abs. 1 GRCh für die Rechtsbehelfe im Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention .....	81
d) Zwischenergebnis .....	82
2. Rechtbehelfe der Verbände als <i>betroffene</i> Öffentlichkeit nach Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention .....	82
a) Die Klagebefugnis der Verbände bei einer objektiven Rechtsverletzung .....	83
b) Die Bindung der Klagegegenstände an die Öffentlichkeitsbeteiligung .....	85
c) Der persönliche Anwendungsbereich .....	86

aa) Die <i>betroffene</i> Öffentlichkeit als Teil der allgemeinen Öffentlichkeit .....	86
bb) Die Fiktion zugunsten der Verbände .....	87
d) Die unzulässige Beschränkung der Umweltrechtsbehelfe durch materielle Präklusionsnormen .....	88
e) Die Zulässigkeit von Rechtsbehelfsfristen .....	90
f) Der Gerichtszugang und die gerichtliche Kontrolle bei Verfahrensfehlern .....	91
aa) Die Überprüfung von Verfahrensfehlern und ihre Grenzen .....	91
bb) Die europarechtliche Modifikation der Verfahrensfehlerfolge ..	93
g) Auswirkungen auf den Umfang der gerichtlichen Kontrolle .....	94
h) Zwischenergebnis .....	94
3. Der Zugang zu Gericht für Verbände als Mitglieder der allgemeinen Öffentlichkeit nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention .....	95
a) Die rechtliche Wirkung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention: Keine unmittelbare Anwendbarkeit, doch Auslegungsdirektive .....	97
b) Der klagebefugte Personenkreis: Die Öffentlichkeit .....	98
c) Die Offenheit möglicher Klagegegenstände .....	99
d) Zwingender Umweltbezug der verletzten Bestimmung .....	100
e) Innerstaatlicher Gestaltungsspielraum nur bezüglich personaler Voraussetzungen .....	100
f) Die Grenze und der Maßstab der Ausgestaltung .....	101
aa) Unabhängigkeit des verwaltungsrechtlichen vom gerichtlichen Verfahren und die Zulässigkeit materieller Präklusionsnormen .....	103
bb) Zulässigkeit der Begrenzung auf die Verletzung subjektiver Rechte .....	104
g) Das Einfallstor für individuellen Rechtsschutz .....	105
aa) Der individuelle Anspruch auf Planung zum Schutz der Gesundheit .....	105
bb) Individuelle Rechte im Unionsrecht: Terminologie und Funktion .....	108
cc) Die Voraussetzungen für individuelle Rechte im Unionsrecht ..	110
(1) Der Schutz individueller Interessen .....	111
(2) Die Betroffenheit des Einzelnen .....	114
(3) Die „automatische“ Betroffenheit der Verbände .....	115
dd) Der finale Inhalt des Anspruchs .....	116
ee) Zwischenergebnis .....	117
h) Zwischenergebnis .....	118
V. Die Umsetzung des Verbandsrechtsschutzes im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz .....	119
1. Die Methode: Sondergesetzliche Implementierung .....	120

2.	Der enumerative Katalog der Klagegegenstände und die Kritik an der Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention .....	123
a)	Die Überprüfung von Plänen und Programmen mit Umweltbezug ..	124
b)	Die Folge des hohen Detailgrads der Klagegegenstände im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: Die Beschränkung des Umweltrechtsschutzes – zulässig? .....	129
aa)	Die Begrenzung der Rechtsform .....	129
bb)	Die Beschränkung auf „Vorhaben“ .....	130
3.	Die Rügevoraussetzungen und unrechtmäßige Beschränkungen .....	133
a)	Die Unzulässigkeit der Schutznormakzessorietät .....	133
b)	Anknüpfung nur an die Verletzung von <i>umweltbezogenen</i> Vorschriften .....	135
4.	Die innerstaatliche Anerkennung der Umweltverbände .....	136
a)	Die Anerkennungsvoraussetzungen .....	137
b)	Kein Erfordernis einer ausschließlich altruistischen Motivlage ..	137
c)	Erfolgreich im Fokus der Verbände: Die demokratische Binnenstruktur .....	139
d)	Der maßgebliche Zeitpunkt für das Vorliegen der Anerkennungsvoraussetzungen .....	140
5.	Weitere innerstaatliche Begrenzungen der Umweltrechtsbehelfe .....	141
a)	Aufhebung und Neueinführung der materiellen Präklusion .....	141
b)	Missbrauchsklausel, Klagebegründungspflicht und Heilung .....	142
6.	Verfahrensfehlerfolgen bei Umweltrechtsbehelfen .....	144
a)	Absolute Verfahrensfehler .....	144
b)	Relative Verfahrensfehler .....	147
7.	Die gerichtliche Kontrolle .....	148
8.	Der Gebrauch der Verbandsklage .....	149
9.	Zwischenergebnis .....	150
VI.	Die Stellung der Verbände .....	151
1.	Demokratischer Charakter der Verbandsklagetätigkeit? .....	151
a)	Völker- und europarechtliche Perspektive: Ein Beitrag zur Demokratie .....	151
b)	Die verfassungsrechtliche Bewertung der Verbandsrechtsbehelfe ...	152
aa)	Keine demokratische Legitimation der Verbände im Sinne des Grundgesetzes .....	153
bb)	Keine autonome Legitimation der Verbände .....	155
cc)	Keine selbstbestimmte, innerorganisatorische Legitimation ....	156
c)	Demokratiefördernde Tätigkeit der Verbände? .....	156
aa)	Die demokratische Qualität der Verbandstätigkeit .....	157
bb)	Die Kanalisierung und Begrenzung des demokratischen Beitrags; keine „Privatisierung des Gemeinwohls“ .....	158
cc)	Wahrnehmung eigener Interessen und Interessenkollisionen ...	161

2. Verbände als „Anwälte der Natur“? .....	162
a) Divergierende Begriffsverwendung .....	163
b) Kritik: Worthülse .....	164
3. Gewichtsverlagerung von der Exekutive auf die Judikative? .....	165
a) Problemeingrenzung auf den altruistischen Rechtsschutz .....	166
b) Nicht Trennung, sondern Gliederung der Gewalten .....	167
c) Die den altruistischen Verbandsklagen inhärente legislative Begrenzung .....	168
4. Zwischenergebnis .....	169
VII. Zwischenergebnis .....	169
<b>B. Die Naturschutzverbandsklage .....</b>	<b>171</b>
I. Die Ursprünge der Verbandsklage im Naturschutzrecht .....	172
II. Normative Ausgestaltung der Verbandsklage nach dem Bundesnaturschutzgesetz .....	174
1. Der Anwendungsbereich der Naturschutzverbandsklage und das Verhältnis zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz .....	174
2. Enumerative Klagegegenstände bei der Verletzung von Mitwirkungsrechten .....	175
3. Die Rügebefugnis .....	176
4. Spezieller persönlicher Anwendungsbereich .....	177
5. Parallelen zu den Umweltrechtsbehelfen .....	178
III. Zwischenergebnis .....	179
<b>C. Die Tierschutzverbandsklagen der Länder .....</b>	<b>179</b>
I. Das Ziel der Tierschutzverbandsklagen: Vollzugseffektivierung .....	180
II. Rechtsgrundlagen und Abgrenzung zum Umweltrecht: Keine internationale und verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage für eine Tierschutzverbandsklage .....	184
III. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und die landesrechtliche Be rechtigung zur Einführung der Tierschutzverbandsklagen über die Öffnungsklausel .....	186
1. Die Gesetzgebungskompetenz .....	186
2. Die Öffnungsklausel .....	189
IV. Verfassungsrechtlicher Maßstab an den Verbandsrechtsschutz im Tierschutzrecht .....	190
1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an den gerichtlichen Rechtsschutz altruistischer Tierschutzverbandsklagen .....	190
2. Die Grenze: Kein Unterlaufen des Individualrechtsschutzes .....	191
V. Die Ausgestaltung der Tierschutzverbandsklagen in den Ländern .....	193
1. Bekannte Anerkennungsvoraussetzungen für Tierschutzverbände .....	195
2. Die Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Tierschutzverbände .....	196
3. Statthafte Klagearten .....	197

a) „Weite“ Tierschutzverbandsklagen .....	198
b) „Enge“ Tierschutzverbandsklagen .....	199
4. Das Ende eines Testlaufes: Außerkrafttreten einer Tierschutzverbandsklage .....	200
a) Gründe für ein Ende der Tierschutzverbandsklage: Geringe Verbandsklagetätigkeit, Verzögerung von Projekten und mildere Mittel für den Tierschutz .....	201
b) Auswirkungen des Außerkrafttretens für den Zugang zu Gericht ..	202
VI. Zwischenergebnis .....	203
<b>D. Ergebnis .....</b>	<b>204</b>

### *Kapitel 3*

<b>Individueller Rechtsschutz von Umweltverbänden</b>	<b>206</b>
<b>A. Die verwaltungsprozessuale Ausgestaltung des individuellen Gerichtszugangs .....</b>	<b>206</b>
I. Die Ermittlung des subjektiv-öffentlichen Rechts durch die Schutznormlehre .....	208
II. Der auslegungsoffene Begriff des Interesses .....	209
III. Die Mehrdimensionalität der Rechtsverhältnisse .....	211
IV. Grundrechtssensibler Bereich .....	212
V. Zwischenergebnis .....	214
<b>B. Individualrechtsschutz der Verbände aufgrund einer Grundrechtsverletzung .....</b>	<b>214</b>
I. Vereinigungsfreiheit: Der Schutz des Vereins, nicht ihrer Klage .....	215
II. Gleichbehandlungsgrundsatz: Zulässigkeit des prozessualen Ungleichgewichts .....	216
III. Eigentumsfreiheit: Die fortwährende Relevanz der „Sperrgrundstücks-klagen“ .....	217
1. Individueller Zugang zur umfassenden gerichtlichen Kontrolle .....	218
2. Auseinanderfallen von subjektivem Recht und Motiv .....	219
IV. Zwischenergebnis .....	221
<b>C. Die „prokuratorische Verbandsklage“ .....</b>	<b>221</b>
I. Dogmatische Herleitung der prokuratorischen Rechtsstellung .....	222
1. Normativer Anknüpfungspunkt und das Klagerecht einer natürlichen Person .....	224
2. Die Bedeutung der Rechtsmacht für das subjektive Recht des Verbands	227
a) Die Rechtsmacht als selbstständige Voraussetzung für das subjektive Recht .....	227
b) Die (neue) Quelle der Rechtsmacht: Das Unionsrecht .....	229

c) <i>Eigenes Recht des Verbands</i> : Weder Schutznormakzessorietät noch Prozessstandschaft .....	230
3. Die Zuordnung: Die Betroffenheit des Umweltverbands .....	231
II. Die Figur der prokuratorischen Rechtsstellung und die Rechte des Prokurator .....	232
1. Objektiver Rechtsschutz im Gewand individueller Rechte? .....	233
a) Die Divergenz des Schutzes öffentlicher Interessen und der Gewährleistung der Durchsetzung des Unionsrechts .....	234
b) Die Kombination des Interesses und der Rechtsmacht .....	235
c) Materielles Recht anstelle eines prozessualen Rechts .....	236
d) Die Erweiterung des Rechtskreises: Von der Mündigkeit zum selbstständigen Akteur .....	237
e) Keine verfassungsrechtlichen Bedenken am prokuratorischen Recht: Rechtsschutzgarantie Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG .....	239
2. Der Prokurator ist kein Sachwalter fremder Interessen .....	240
a) Die Bestrebung des Prokurator nach Teilhabe .....	241
b) Die verfahrensrechtliche Rechtsposition des <i>status procuratoris</i> ...	242
c) Übereinstimmung des <i>status procuratoris</i> und der prokuratorischen Rechtsstellung? .....	243
3. Kritik an der Terminologie des Prokulators .....	244
III. Implementierung der funktionalen Subjektivierung in das nationale Recht	245
1. Unanwendbarkeit der eingliedrigen Interessenschutzformel in multipolaren Konfliktfeldern .....	245
2. Das Ungleichgewicht in multipolaren Rechtsverhältnissen .....	246
3. Formulierungsvorschlag für die Ermittlung des subjektiven prokuratorischen Rechts .....	248
IV. Obsoleszenz des prokuratorischen Rechts durch Legislativakt?	249
1. Transformation eines subjektiv- zu einem objektiv-rechtlichen Gerichtszugang? .....	250
2. Stärkung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses .....	251
3. Auffangcharakter des prokuratorischen Rechts .....	252
4. Keine Steuerungsverschiebung und Impulsverlagerung von der Legislative zugunsten der Judikative .....	252
V. Fortentwicklung der prokuratorischen Verbandsklage zur Durchsetzung eines <i>status civitatis</i> der Umweltverbände?	253
1. Die Problemstellung der Unanwendbarkeit des § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO bei „rechtsschutzlosen“ Umweltschutzvorschriften .....	254
a) Kein objektiver Rechtsschutz .....	257
b) Keine unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention .....	258
2. Alternative: Erweiterung der subjektiven Rechtsposition der Umweltverbände .....	259

a) Anknüpfung an einen aktiven Status der Verbände und ihre Freiheitssphäre .....	260
b) Die begriffliche Eingrenzung des <i>status civitatis</i> .....	261
c) Die „Triebkraft“ der unionsrechtlichen Rechtsmacht als Voraussetzung für den <i>status civitatis</i> .....	262
d) Die Divergenz zwischen Klagericht und Rechtsgüterschutz .....	263
aa) Normative Wertung als Ausgangspunkt .....	264
bb) Willentlicher Schutz der Individualität .....	265
(1) Verbot der Gleichsetzung privater und öffentlicher Interessen .....	265
(2) Keine Unterhöhlung individuellen Rechtsschutzes .....	266
cc) Umweltschutzbestimmungen als Aggregat individueller Interessen .....	267
(1) Aggregierte private Interessen .....	267
(2) Anthropozentrische Elemente des Umweltschutzes .....	269
(3) Abgrenzungsschwierigkeiten: Artenschutzrecht als Grenzfall .....	270
3. Zwischenergebnis: Keine Erweiterung des subjektiv-öffentlichen Rechts ohne Grenzen .....	272
VI. Zwischenergebnis .....	273
<b>D. Ergebnis .....</b>	<b>274</b>

#### *Kapitel 4*

<b>Der Ausblick für Verbandsklagen</b>	<b>276</b>
<b>A. Klimaschutzverbandsklagen .....</b>	<b>276</b>
I. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands .....	277
1. Die Begrenzung auf Klagen von <i>Verbänden</i> .....	278
2. Die Begrenzung auf <i>verwaltungsprozessuale</i> Klagen .....	279
II. Rechtliche Grundlagen für Klimaschutzverbandsklagen im Verwaltungsprozess .....	280
1. Die Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention .....	280
2. Legislativer Ausschluss von Verbandsklagen .....	282
a) Kein legislativer Ausschluss subjektiver Rechte .....	283
b) Völkerrechtliche Unzulässigkeit eines gänzlichen Ausschlusses .....	283
III. Altruistischer, verwaltungsprozessualer Zugang zu Gericht für Verbände ..	284
1. Altruistische Verbandsklagebefugnis nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz .....	284
a) Die Sofort- und Klimaschutzprogramme .....	285
b) SUP-Pflicht nur für Klimaschutzprogramme .....	286

2.	Kein originärer Gerichtszugang aus dem Berücksichtigungsgebot gemäß § 13 KSG .....	290
3.	Innerstaatlicher Anspruch auf Ergreifen von Klimaschutzmaßnahmen .....	291
4.	Keine unmittelbar anwendbare Unionsregelung .....	292
	a) Keine Verbandsklagebefugnis aus der Klimaschutz-Verordnung ..	292
	b) Keine Verbandsklagebefugnis direkt aus Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention .....	293
5.	Zwischenergebnis .....	294
IV.	Prokuratorische Klimaschutzverbandsklage? .....	294
1.	Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention .....	295
2.	Anspruchsgrundender Inhalt der Sofort- und Klimaschutzprogramme? .....	297
3.	Mangels europarechtlicher Grundlage keine Rechtsmacht der Umweltverbände .....	298
4.	Zwischenergebnis .....	298
V.	Individueller Verbandsrechtsschutz aus dem Grundgesetz? .....	299
1.	Kein Recht der Verbände auf ein ökologisches Existenzminimum .....	300
	a) Die Herleitung und der Schutzhalt eines Rechts auf ein ökologisches Existenzminimum .....	300
	b) Kein Schutz zugunsten der Verbände .....	304
	c) Zwischenergebnis .....	305
2.	Einfachgesetzliche Ausprägung der grundrechtlichen Eigentumsfreiheit in ihrer Schutzpflichtdimension? .....	305
	a) Die staatliche Pflicht zum Schutz der Grundrechte .....	307
	b) Maß der staatlichen Pflicht und Ausgestaltungsprärogative des Gesetzgebers .....	308
	c) Konkretisierung der Schutzpflicht durch Art. 20a GG? .....	310
	d) Bestehender Schutz zugunsten der Verbände .....	312
	e) Zwischenergebnis .....	313
3.	Kein verfassungsrechtlicher Anspruch der Umweltverbände .....	313
4.	Intertemporale Freiheitssicherung der Umweltverbände? .....	314
	a) Der intertemporale Freiheitsschutz und Sperrgrundstücksklagen ..	315
	aa) Die staatliche Pflicht zur Anpassung an den Klimawandel ..	316
	bb) Gegenwärtiger Schutz zukünftiger Generationen .....	317
	(1) Beginn eines unumkehrbaren Schadensverlaufs .....	318
	(2) Begrenzung auf ein „Restbudget“ .....	319
	b) Anspruch auf Durchsetzung rechtzeitiger Anpassungsmaßnahmen im Wege verwaltungsgerichtlicher Umweltverbandsklagen? .....	320
5.	Zwischenergebnis .....	322
VI.	Zwischenergebnis .....	322

<b>B. Lärmschutzverbandsklagen .....</b>	324
I. Keine altruistische Verbandsklagebefugnis nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz .....	325
1. Keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei Flugroutenfestlegungen .....	325
2. Lärmaktionspläne als „Pläne und Programme“ .....	326
II. Verbandsklage nach dem Bundesnaturschutzgesetz .....	328
III. Keine unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie .....	329
IV. Keine prokuratorische Verbandsklage? .....	331
1. Unionsrechtliche Rechtsmacht und anerkannter Verband .....	332
2. Verbindlichkeit der <i>Planaufstellung</i> .....	333
V. Zwischenergebnis .....	335
<b>C. Zulässige Begrenzung der Verbandsklagen durch Gesetz? .....</b>	337
I. Anwendbarkeit der europa- und völkerrechtlichen Rechtsschutzvorgaben ..	339
1. Maßnahmengesetze als die angreifbaren Rechtsakte .....	339
2. Anwendbarkeit des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention .....	340
a) Eine Behörde als Entscheidungsträger .....	340
b) Funktionaler Behördenbegriff .....	341
3. Keine Ausnahme von dem Rechtsbehelf im Sinne des Art. 11 Richtlinie 2011/92/EU (UVP-RL) .....	342
a) Der besondere einzelstaatliche Gesetzgebungsakt: Ein Maßnahmengesetz .....	343
b) Die Notwendigkeit der Verwirklichung der Ziele der Richtlinie ..	344
c) Die Ausnahme von den Bestimmungen der Öffentlichkeitsbeteiligung .....	345
4. Zwischenergebnis .....	346
II. Lücken des innerstaatlichen Rechtsschutzes .....	347
1. Inzidenter verwaltungsprozessualer Rechtsschutz .....	347
a) Die fehlende Gestaltungswirkung der allgemeinen Feststellungsklage .....	348
b) Die Klage auf behördliches Unterlassen .....	349
c) Überprüfung der Rechtsverordnung .....	350
d) Anspruch auf eine Verwaltungsentscheidung? .....	350
e) Zwischenergebnis .....	351
2. Die Lücken verfassungsrechtlichen Rechtsschutzes .....	351
a) Die Beschränkung der Beschwerdebefugnis auf die Geltendmachung einer Grundrechtsverletzung .....	352
aa) Keine Beschwerde durch die Verletzung der Rechtsschutzgarantie	352
bb) Letzter Anker: Sperrgrundstücke und der Schutz der Eigentumsfreiheit? .....	353

Inhaltsverzeichnis	19
cc) Verletzung der unionsrechtlichen Rechtsschutzgarantie in Art. 47 Abs. 1 GRCh in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 Aarhus- Konvention? .....	354
b) Für die Aarhus-Konvention unzureichend: Die beschränkte verfas- sungserichtliche Kontrolle .....	355
c) Zwischenergebnis .....	356
III. Exkurs: Verbandsrechtsschutz und die Vorhabenbeschleunigung durch Absehen von der Umweltverträglichkeitsprüfung .....	356
1. Zulässige Ausnahme von der Umweltverträglichkeitsprüfung .....	357
2. Zulässigkeit nach der Aarhus-Konvention? .....	358
IV. Zwischenergebnis .....	359
<b>D. Ergebnis</b> .....	360
 <i>Kapitel 5</i>	
<b>Thesen</b>	362
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	365
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	404



# *Kapitel 1*

## **Einleitung**

### **A. Problemaufriss: Verbandsklagen im Verwaltungsprozess**

Verbandsklagen sind ein fester Bestandteil verwaltungsgerichtlicher Verfahren. Während sie in den 70er Jahren noch ein neues Phänomen waren, sind sie nach der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention<sup>1</sup> aus dem Verwaltungsprozessrecht nicht mehr hinwegzudenken. Nach der bundesweiten Einführung der Naturschutzverbandsklage als Vorreiter von Verbandsklagen im Verwaltungsprozess ist inzwischen das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz die gesetzliche Basis für den objektiv-rechtlichen Rechtsschutz von Verbänden im Umweltrecht. Die Pflicht der Bundesrepublik als Vertragspartei, die Gerichtszugangsbestimmungen der Aarhus-Konvention innerstaatlich umzusetzen, bildet die Grundlage für die legislative Einführung und die Ausweitung von Umweltrechtsbehelfen. Das Übereinkommen führte auf diese Weise zu einem unumkehrbaren Schub zugunsten verwaltungsprozessualer Verbandsklagen im Umweltrecht. Der Gesetzgeber hat diese in Form objektiv-rechtlicher Rechtsbehelfe ausgestaltet. Als Ausnahme vom Individualrechtsschutz ist der überindividuelle Rechtsschutz<sup>2</sup> zugunsten von Verbänden seither Gegenstand des Diskurses um die Zulässigkeit von Verbandsklagen. Darüber hinaus steht es dem Gesetzgeber abseits seiner internationalen Verpflichtungen frei, Verbandsklagen einführen. Das zeigt das Tierschutzrecht beispielhaft. Dessen rein innerstaatlichen Verbandsrechtsbehelfe ähneln denjenigen im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, welche die Bestimmungen der Aarhus-Konvention zum Gerichtszugang umsetzen. Die Kritik an den Tierschutzverbandsklagen und ihren einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen gleicht jener an Verbandsklagen im Umweltrecht. Die Umweltrechtsbehelfe der Verbände können daher als Fundament für Verbandsklagen in anderen Rechtsbereichen verstanden werden.

Da die Europäische Union ebenfalls Vertragsstaat der Aarhus-Konvention ist und der Europäische Gerichtshof in mehreren Entscheidungen den Zugang zu

---

<sup>1</sup> Dies bezeichnet das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Der Vertragstext in deutscher Fassung ist einsehbar im BGBl. 2006 II, S. 1251 v. 15.12.2006.

<sup>2</sup> Zum Begriff des überindividuellen Rechtsschutzes: S. Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 10 ff.

Gericht sowie die gerichtliche Kontrolle konkretisiert hat, geht mit den Umweltverbandsklagen eine „unumkehrbar[e]“<sup>3</sup> Europäisierung des Verwaltungsprozesses einher. Sie führt zu Brüchen mit der nationalen Dogmatik des Verwaltungsrechtsschutzes. Zugleich ist die Europäisierung des Rechts ein dynamischer Prozess. Sie setzt bei der Fortentwicklung der Verbandsklagen Impulse und Anpassungsvorgänge in Gang, deren Abschluss nicht absehbar ist<sup>4</sup>. Dies gilt nicht allein für den überindividuellen Rechtsschutz. Dem Unionsrecht ist die innerstaatliche Differenzierung zwischen objektiv- und subjektiv-rechtlichem Rechtsschutz fremd. Entscheidend ist die effektive Durchsetzung des europäischen Rechts. Dabei orientiert sich das Unionsrecht am Ziel einer Regelung und erkennt zu diesem Zweck großzügig Rechte Einzelner an. Dies führt zu Implementierungsschwierigkeiten der internationalen Vorgaben und zu Friktionen bei der innerstaatlichen Rechtsanwendung. Im Einzelfall mussten die Verwaltungsgerichte auf den europäischen Anpassungsdruck reagieren. Hierbei haben sie nicht nur den objektiv-rechtlichen Rechtsschutz der Verbände präzisiert, sondern Möglichkeiten des individuellen Rechtsschutzes für Verbände im Umweltrecht aufgezeigt.

Aktuell werfen Klimaschutzverbandsklagen einerseits und die – zunehmende – Beschleunigungsgesetzgebung zur Bewältigung der Klima- und Energiekrise andererseits neue Fragen für den Verbandsrechtsschutz auf: Bestärkt durch den sogenannten Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts 2021<sup>5</sup> versuchen Verbände zunehmend, verwaltungsprozessual Klimaschutz gerichtlich durchzusetzen. Nachdem der Europäische Gerichtshof im November 2022 – erneut – den Verbandsrechtsschutz zur Geltendmachung umweltbezogener Bestimmungen gestärkt hat<sup>6</sup> und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einer revolutionären Entscheidung im April 2024 dem Verein KlimaSeniorinnen Schweiz einen Gerichtszugang gewährte, um unzureichende Klimaschutzmaßnahmen der Schweiz geltend zu machen<sup>7</sup>, bleibt abzuwarten, wie die innerstaatliche Rechtsprechung mit Blick auf die beschränkt ausgestalteten überindividuellen Rechtsbehelfe der Verbände reagieren wird. Besondere Relevanz erhalten die hiermit zusammenhängenden Fragen infolge der Untätigkeit des Gesetzgebers, völker- und unionsrechtskonforme Rechtsbehelfe im Umweltrecht zu gewährleisten. Anders als im Zivilrecht nimmt er in Bezug auf den verwaltungsprozes-

<sup>3</sup> F. Schoch, Individualrechtsschutz im deutschem Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, in: NVwZ 1999, S. 457 (458).

<sup>4</sup> Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 2: Die „Reformen des Verwaltungsrechts“ sind eine „Daueraufgabe“; A. Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: W. Hoffmann-Riem u.a., Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 13 ff. u.a. zur Europäisierung des Verwaltungsrechts.

<sup>5</sup> BVerfGE 157, 30.

<sup>6</sup> EuGH, Urt. v. 8.11.2022 – C-873/19 (*Deutsche Umwelthilfe*).

<sup>7</sup> EGMR, Urt. v. 9.4.2024 – 53600/20 = BeckRS 2024, 6526.

sualen Rechtsschutz derzeit die ihm obliegende rechtsgestaltende Rolle nur in gegenteiliger Form ein: Er versucht, Verbandsrechtsschutz zu begrenzen. Zum einen schließt er ihn entweder ausdrücklich im Gesetz aus<sup>8</sup> oder intendiert, wie mit dem – inzwischen wieder aufgehobenen – Maßnahmengesetzbereitungsgezetz, ausgewählte Projekte per Gesetz zuzulassen, um so verwaltungsprozessualen Rechtsschutz zu umgehen. Zum anderen hat er mehrere Gesetze beschlossen, welche die verwaltungsgerichtliche Prüfung beschleunigen sollen<sup>9</sup>. Die damit einhergehenden Rechtsschutzverkürzungen setzt der Gesetzgeber bewusst als Mittel zur Beschleunigung ein. Das den Umweltverbänden international zustehenden Recht auf Zugang zu Gericht lässt dies indes unberührt. Dies geht mit Friktionen einher, welche die Rechtsprechung im Einzelfall aufzulösen sucht. So hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg jüngst einem Umweltverband einen überindividuellen Gerichtszugang gewährt, um auf Erlass eines Klimaschutzsofortprogramms zu klagen<sup>10</sup>. Die mit der innerstaatlichen Begrenzung der Umweltrechtsbehelfe zusammenhängenden Spannungsfelder werden hier mit Blick auf die zukünftige Entwicklung untersucht.

## **B. Forschungshypothese, Stand der Forschung und Gang der Untersuchung**

### **I. Forschungshypothese**

Das Ziel dieser Arbeit ist es, Perspektiven des Verbandsklagerechts aufzuzeigen. Dem liegt die Hypothese zugrunde, dass Verbände neben überindividuellem Rechtsschutz individuelle Rechtsbehelfe für den Zugang zu Gericht zur Verfügung stehen. Der Fokus liegt hierbei auf Verbandsklagen im Umweltrecht. Die Arbeit zeigt zum einen, dass der sonderprozessuale, überindividuelle Verbandsrechtsschutz im Verwaltungsprozess, vorbehaltlich einzelner Voraussetzungen, weitgehend konturiert ist, während zum anderen im Individualrechtsschutz Fortentwicklungspotenzial für Verbandsklagen im Umweltrecht liegt. Tatsächlich liegt hier der Ursprung der Verbandsklagen. Die Formen individueller Verbandsklagen, mittels derer Verbände im Naturschutzrecht originär einen Zugang zur

---

<sup>8</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 S. 10 KSG.

<sup>9</sup> S. R. Breuer, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsgewalten, in: NVwZ 2023, S. 1273 (1279) für einen Überblick der Beschleunigungsgesetze; W. Bier/ U. Bick, Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich, in: NVwZ 2023, S. 457 (457 ff.); M. Pagenkopf, Verwaltungsgerichte im infrastrukturellen Beschleunigungszyklus, in: NJW 2023, S. 1095 (1095 ff.). – Beachtenswert ist, dass der Gesetzgeber zur Beschleunigung Veränderungen des materiellen und des Verfahrensrechts beschlossen hat. S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, in: NVwZ 2022, S. 1577 (1577 ff.).

<sup>10</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 30.11.2023 – 11 A 1/23 = BeckRS 2023, 38547.