

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 Witreck. 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

Einleitung	21
A. Problemaufriss: Verbandsklagen im Verwaltungsprozess	21
B. Forschungshypothese, Stand der Forschung und Gang der Untersuchung	23
I. Forschungshypothese	23
II. Stand der Forschung	24
III. Zielsetzung und Gang der Darstellung	26
C. Thematische Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	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

Rechtsbereichsspezifische Verbandsklagebefugnisse	45
A. Die Umweltverbandsklage	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>betreffenen</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 Verfahrenautonomie 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.	Rechtsbehelfe der Verbände als <i>betreffene</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. Die Naturschutzverbandsklage	171
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
C. Die Tierschutzverbandsklagen der Länder	179
I. Das Ziel der Tierschutzverbandsklagen: Vollzugseffektuierung	180
II. Rechtsgrundlagen und Abgrenzung zum Umweltrecht: Keine internationale und verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage für eine Tierschutzverbandsklage	184
III. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und die landesrechtliche Berechtigung 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: Außerkräftreten einer Tierschutzverbands- klage	200
a) Gründe für ein Ende der Tierschutzverbandsklage: Geringe Ver- bandsklagetätigkeit, Verzögerung von Projekten und mildere Mittel für den Tierschutz	201
b) Auswirkungen des Außerkräftretens für den Zugang zu Gericht ...	202
VI. Zwischenergebnis	203
D. Ergebnis	204

Kapitel 3

Individueller Rechtsschutz von Umweltverbänden	206
A. Die verwaltungsprozessuale Ausgestaltung des individuellen Gerichts- zugangs	206
I. Die Ermittlung des subjektiv-öffentlichen Rechts durch die Schutznorm- lehre	208
II. Der auslegungsoffene Begriff des Interesses	209
III. Die Mehrdimensionalität der Rechtsverhältnisse	211
IV. Grundrechtssensibler Bereich	212
V. Zwischenergebnis	214
B. Individualrechtsschutz der Verbände aufgrund einer Grundrechtsverlet- zung	214
I. Vereinigungsfreiheit: Der Schutz des Vereins, nicht ihrer Klage	215
II. Gleichbehandlungsgrundsatz: Zulässigkeit des prozessualen Ungleichge- wichts	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
C. Die „prokuratorische Verbandsklage“	221
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 subjek- tive Recht	227
b) Die (neue) Quelle der Rechtsmacht: Das Unionsrecht	229

c) <i>Eigenes</i> Recht des Verbands: Weder Schutznormakzessorietät noch Prozessstandschaft	230
3. Die Zuordnung: Die Betroffenheit des Umweltverbands	231
II. Die Figur der prokuratorischen Rechtsstellung und die Rechte des Prokurators	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 Prokurators 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 Prokurators	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 Klagerecht 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 Unterhöhung 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
D.	Ergebnis	274

Kapitel 4

	Der Ausblick für Verbandsklagen	276
A.	Klimaschutzverbandsklagen	276
I.	Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	277
1.	Die Begrenzung auf Klagen von <i>Verbänden</i>	278
2.	Die Begrenzung auf <i>verwaltungsprozessuale Klagen</i>	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. Anspruchsbegründender 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 Schutzgehalt 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. Lärmschutzverbandsklagen	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
C. Zulässige Begrenzung der Verbandsklagen durch Gesetz?	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 Beschwer durch die Verletzung der Rechtsschutzgarantie	352
bb) Letzter Anker: Sperrgrundstücke und der Schutz der Eigentumsfreiheit?	353

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 verfassungsgerichtliche 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
D. Ergebnis	360

Kapitel 5

Thesen	362
---------------------	------------

Literaturverzeichnis	365
-----------------------------------	------------

Stichwortverzeichnis	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-Konvention¹ 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 Rechtsschutz² 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

¹ 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.

² 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]“³ 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 ist⁴. 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 2021⁵ versuchen Verbände zunehmend, verwaltungsprozessual Klimaschutz gerichtlich durchzusetzen. Nachdem der Europäische Gerichtshof im November 2022 – erneut – den Verbandsrechtsschutz zur Geltendmachung umweltbezogener Bestimmungen gestärkt hat⁶ 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 machen⁷, 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 verwaltungsprozess-

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

⁴ 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.

⁵ BVerfGE 157, 30.

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

⁷ 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 aus⁸ oder intendiert, wie mit dem – inzwischen wieder aufgehobenen – Maßnahmenengesetzvorbereitungsgesetz, ausgewählte Projekte per Gesetz zuzulassen, um so verwaltungsprozessualen Rechtsschutz zu umgehen. Zum anderen hat er mehrere Gesetze beschlossen, welche die verwaltungsgerichtliche Prüfung beschleunigen sollen⁹. 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 Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg jüngst einem Umweltverband einen überindividuellen Gerichtszugang gewährt, um auf Erlass eines Klimaschutzs Sofortprogramms zu klagen¹⁰. 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

⁸ Vgl. § 4 Abs. 1 S. 10 KSG.

⁹ 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.).

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