



FernUniversität
in Hagen

Perspektive der Politikwissenschaft

Symposium zur umweltrechtlichen Verbandsklage

Themenblock II: Wirksamkeit der umweltrechtlichen
Verbandsklage aus interdisziplinärer Perspektive

Berlin, 16. Mai 2024

Struktur des Vortrags

1. Umweltrechtliche Verbandsklagen in der politikwissenschaftlichen Forschung
 - a. Das Verbandsklagerecht als „*legal opportunity structure*“
 - b. Auswirkungen von Verbandsklagen
2. Das Beispiel der Klagen gegen Luftreinhaltepläne
 - a. Ausgangslage und Problemstruktur
 - b. Die Klagekampagne der DUH
 - c. Auswirkungen der Klagen
3. Das Beispiel des Windenergieausbaus in Nordrhein-Westfalen und Hessen
 - a. Ausgangslage und Problemstruktur
 - b. Klageverfahren gegen Windenergieanlagen als politischer Prozess
 - c. Verbandsklagen als Hemmnis für den Windenergieausbau
4. Fazit

1. Umweltrechtliche Verbandsklagen in der politikwissenschaftlichen Forschung

a. Das Verbandsklagerecht als *legal opportunity structure*

- In Anlehnung an Forschung zu Verbänden und Interessengruppen stellt das Verbandsklagerecht nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) eine rechtliche Gelegenheitsstruktur dar
- Nutzung von Klagebefugnissen als „*tactic to influence political outcomes*“ und damit als eine von mehreren politischen Strategien (Hofmann & Naurin 2021, S. 1236; Töller et al. 2023; Vanhala 2022)
- Hinweise darauf, dass Interessengruppen und Verbände nicht nur klagen, um Erfolge in der Sache zu erzielen, sondern auch um Verfahren zu verzögern oder Vorhaben zum Scheitern zu bringen: „*the value of a case lost [...] can be equal to that of a case won*“ (Hofmann & Naurin 2021, S. 1237; Töller et al. 2023; Vanhala 2012)

1. Umweltrechtliche Verbandsklagen in der politikwissenschaftlichen Forschung

b. Auswirkungen von Verbandsklagen

- Policyforschung unterscheidet zwischen Ergebnissen politischer Entscheidungen (Output), deren Effekt auf das Verhalten von Adressaten (Outcome) und Veränderungen in der realen Welt (Impact) (Töller 2020, S. 281-282)
- Umweltrechtliche Verbandsklagen können sich u.a. in Bezug auf Rechtsanwendung, umweltpolitische Machtverhältnisse und die Umweltqualität bzw. Veränderungen der Umweltqualität (z.B. Einhaltung von Grenzwerten zur Luftqualität) auswirken
- Instrument der umweltrechtlichen Verbandsklage soll dazu beitragen, die Anwendung des notorisch unter Implementationsdefiziten leidenden (europäischen) Umweltrechts zu verbessern (Bothner et al. 2022; Hofmann 2019)
- In der Literatur werden außerdem mögliche Effekte von Verbandsklagen auf den politischen Prozess diskutiert (Kelemen 2011; Hofmann 2022; Rehder & van Elten 2020; Töller et al. 2023; Hofmann 2022)

2. Das Beispiel der Klagen gegen Luftreinhaltepläne

a. Kontext und Problemstruktur

- Definition eines Immissionsgrenzwerts durch die Luftqualitätsrichtlinie RL 2008/50/EC: NO₂-Konzentration darf im Jahresmittel nicht mehr als 40 µg/ m³ betragen
- Mitgliedstaaten müssen die NO₂-Belastung in Ballungsgebieten messen und bei Überschreitung Luftreinhaltepläne erstellen
- Umsetzung durch das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) zum 1.1.2010
- Regelmäßige Überschreitung der Grenzwerte im Jahr 2018 in 57 deutschen Großstädten (Töller 2020, S. 288, 2021)
- Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission
- Implementationsdefizit: trotz eindeutiger europarechtlicher Vorschriften und der Umsetzung im BImSchG werden vielfach keine geeigneten Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte getroffen (Töller 2020, 2021)

2. Das Beispiel der Klagen gegen Luftreinhaltepläne

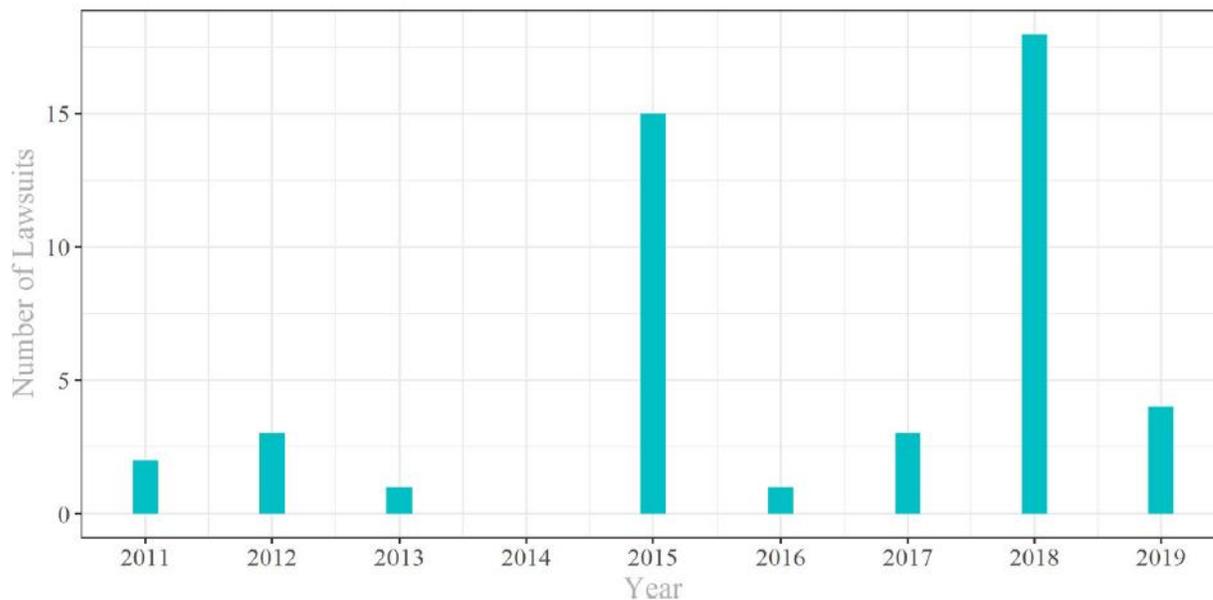


FIGURE 1 Forty-seven lawsuits by *DUH* against air quality plans 2011–2019

Töller 2021, S. 497

b. Die Klagekampagne der Deutschen Umwelthilfe (DUH)

- Ab 2011 bis etwa 2019 klagte die DUH in 47 Fällen, die 38 Städte betragen, gegen die für die Erstellung der Luftreinhaltepläne verantwortlichen Behörden
- Zwei weitere Klagen durch den BUND
- Die DUH argumentierte, dass die jeweiligen Luftreinhaltepläne keine ausreichenden Maßnahmen zur Senkung der NO_2 -Konzentration treffen und damit die Gesundheit der Bürger:innen gefährden
- In einigen Fällen forderte die DUH außerdem Fahrverbote für Dieselfahrzeuge
- Alle Entscheidungen waren im Wesentlichen erfolgreich aus der Perspektive der DUH oder es wurde ein Vergleich geschlossen

(Bothner et al. 2022; Töller 2020, 2021)

2. Das Beispiel der Klagen gegen Luftreinhaltepläne

c. Auswirkungen der Klagekampagne

- Politische Debatte:
 - Durch die Klagen der DUH (und des BUND) wurde zunächst das Problem der NO₂-Grenzwertüberschreitungen und möglicher Gesundheitsgefahren dezentral diskutiert, nach den Urteilen des BVerwG wurden Fahrverbote deutschlandweit diskutiert
- Rechtsanwendung:
 - Einführung von Fahrverboten aufgrund von Gerichtsentscheidungen (Berlin, Hamburg, Stuttgart) bzw. eines außergerichtlichen Vergleichs (Darmstadt)
 - Vielerorts Einführung von gegenüber Fahrverboten milderen Maßnahmen wie Tempobeschränkungen, Ortsumfahrungen, Umweltspuren, Elektrifizierung von Busflotten
- Machtverhältnisse:
 - DUH konnte durch Gerichtsentscheidungen Maßnahmen durchsetzen, die die Länder von sich aus nicht ergreifen wollten. Andererseits: u.a. in Bayern wurden Urteile und Zwangsgelder ignoriert
 - Parteitagsbeschluss der CDU 2018 zu Prüfung der Gemeinnützigkeit der DUH; Bestrebungen, das Verbandsklagerecht zu beschränken (Töller 2020)

2. Das Beispiel der Klagen gegen Luftreinhaltepläne

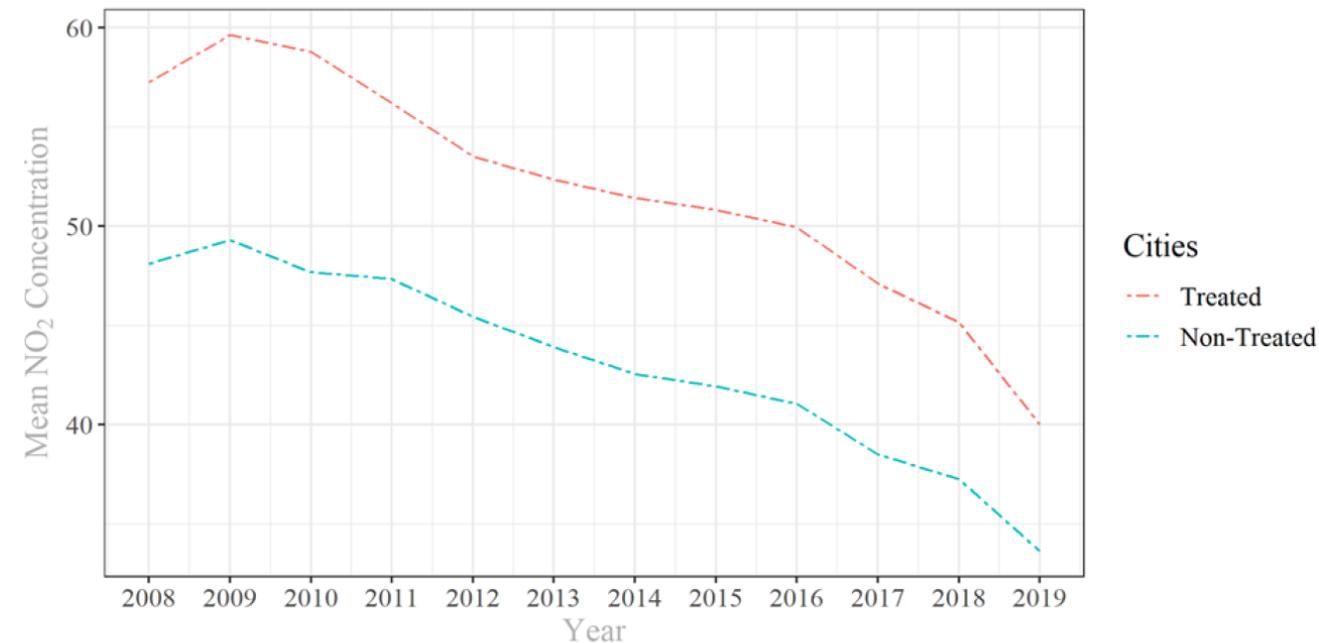


Figure 2. Mean NO₂ concentration in cities with and without lawsuit, 2008–2019.

c. Auswirkungen der Klagekampagne

- Umweltqualität: Veränderung der NO₂-Konzentration
 - Städte, gegen deren Luftreinhalteplan geklagt wurde, haben im Durchschnitt eine höhere NO₂-Konzentration
 - Für beide Gruppen zeigt die Konzentration eine ähnliche, abnehmende Entwicklung
 - Luftqualität verbessert sich in Städten, gegen deren Luftreinhalteplan geklagt wurde, schneller
 - Keine starke Verbesserung, aber der Effekt wird stärker, je länger die Klage zurückliegt

Quelle: Bothner et al. 2022, S. 9

3. Das Beispiel des Windenergieausbaus in NRW und Hessen

a. Kontext und Problemstruktur

- Klageverfahren der anerkannten Umweltverbände gelten als eine der Ursachen für den stockenden Ausbau der Windenergie (SRU 2022; Greenpeace, 20.02.2021; TAZ 05.08.2019)
- Umweltverbände betonen, nur dort Klage einzureichen, wo es umweltrechtliche Defizite gibt (z.B. NABU: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/energie/erneuerbare-energien-energiewende/windenergie/26913.html>)
- Kein klares Implementationsdefizit, sondern stattdessen Zielkonflikt zwischen dem Beitrag der Windenergieanlagen zum Klimaschutz und dem Artenschutz

3. Das Beispiel des Windenergieausbaus in NRW und Hessen

b. Die Nutzung des Klagerechts durch anerkannte Umweltverbände in NRW und Hessen

- Im Fokus des Forschungsprojekts „Hemm-den-Wind“ stehen NRW und Hessen, auf diese beiden Bundesländer entfallen besonders viele Verbandsklageverfahren gegen Windenergieanlagen (Habigt et al. 2021, S. 46 f.)
- Förderung durch das BMWK
- Untersuchungszeitraum: 2010 bis 2022
- Entscheidungen auf Basis der alten Rechtslage
- Fall = ein Windenergievorhaben, das von einem anerkannten Umweltverband im Wege eines Gerichtsverfahrens angegriffen wird. Berücksichtigung sowohl von Anträgen im Eilverfahren als auch Verfahren in der Hauptsache.

3. Das Beispiel des Windenergieausbaus in NRW und Hessen

b. Die Nutzung des Klagerechts durch anerkannte Umweltverbände in NRW und Hessen

	NRW	Hessen
Fälle	33	26
Anlagenzahl	120	117
Anlagen (Inbetriebnahme 2010-2022)	1.601	688
Beklagte Anlagen in Prozent	7,50	17,01
Leistung in MW beklagt	401,11	445,03
Leistung in MW (Inbetriebnahme 2010-2022)	4.343,04	1.892,97
Beklagte Leistung in Prozent	9,24	23,51

Datenquellen: UfU; HKULMV 2023a, 2023b, LANUV 2023; eigene Recherche

3. Das Beispiel des Windenergieausbaus in NRW und Hessen

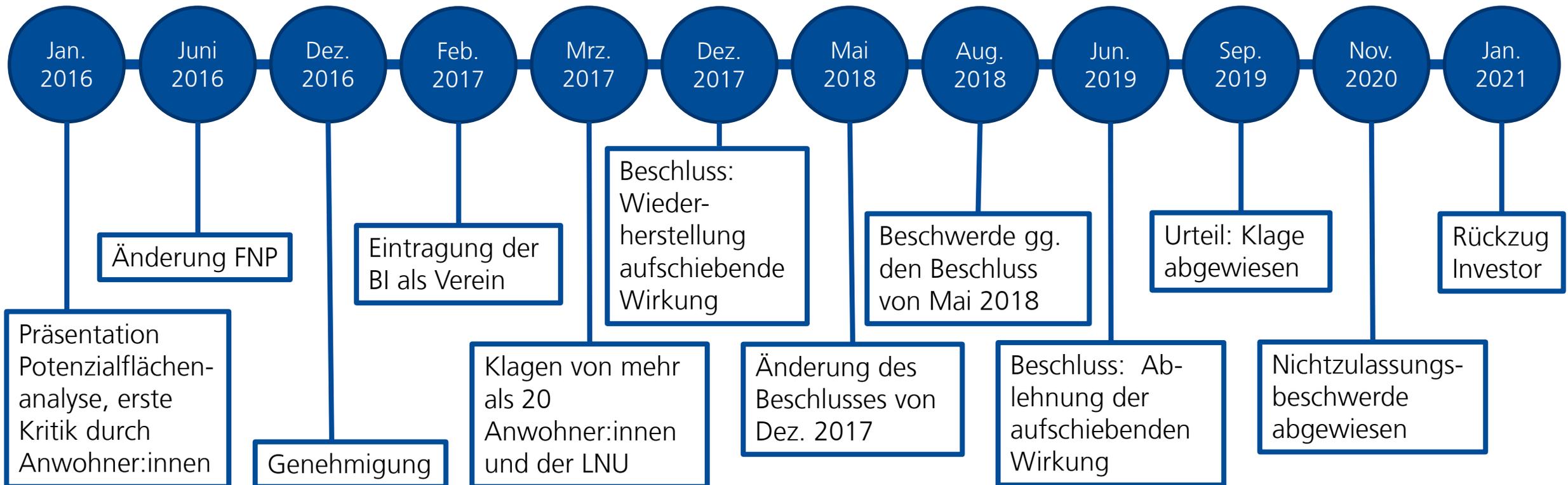
b. Die Nutzung des Klagerechts durch anerkannte Umweltverbände in NRW und Hessen

	NRW	Hessen
Klagende Verbände	NABU (24) Naturschutzinitiative (3) LNU (6) BUND* (1)	NABU (2) Naturschutzinitiative (7) Regionalverband Taunus – Windkraft mit Vernunft (4) SDW (4) IHO (3) Feldberginitiative (2) Hessische Gesellschaft für Ornithologie und Naturschutz (1) BI Windkraft im Spessart (1)

Datenquellen: UfU; HKULMV 2023a, 2023b, LANUV 2023; eigene Recherche

3. Das Beispiel des Windenergieausbaus in NRW und Hessen

Fallstudie „Boisheimer Nette“, Kreis Viersen, NRW



3. Das Beispiel des Windenergieausbaus in NRW und Hessen

b. Die Nutzung des Klagerechts durch anerkannte Umweltverbände in NRW und Hessen

- Auswahl der beklagten Vorhaben scheint nicht ausschließlich aufgrund arten- und naturschutzrechtlicher Betroffenheit zu erfolgen
- Relevanz verbandsinterner Strukturen
- Verbandsklagen stehen in einem lokalen Kontext
 - Mobilisierung von Umweltverbänden erfolgt teilweise durch Bürgerinitiative
 - Kennzeichnend hierfür sind Situationen, die bereits vor der Genehmigungserteilung konflikthaft sind und ausgeschöpfte individuelle Klagebefugnisse
 - In Hessen scheinen solche Konstellationen häufiger aufzutreten als in NRW.

3. Das Beispiel des Windenergieausbaus in NRW und Hessen

c. Effekte der Verbandsklagen gegen Windenergieanlagen

Verbandsklagen als Hemmnis für den Windenergieausbau

- Verfahren als politischen Prozess betrachten, auch aus Sicht der Umweltverbände letztendlich nicht erfolgreiche Gerichtsverfahren können den Windenergieausbau hemmen
- Unterschiedliche Arten von Hemmnissen denkbar: Aufhebung der Genehmigung, zusätzliche Auflagen und/oder Kompensationsmaßnahmen, zeitliche Verzögerungen
- Am relevantesten scheinen zeitliche Verzögerungen zu sein, die in NRW bei mehr als 3,8 Jahren liegen
- Auch zeitliche Verzögerungen können zum Scheitern von Projekten führen, u.a. wenn Änderungsgenehmigung erforderlich werden (HMWEVW & HMUKLV 2022) und/oder das Projekt nicht mehr rentabel ist

3. Das Beispiel des Windenergieausbaus in NRW und Hessen

c. Auswirkungen der Verbandsklagen gegen Windenergieanlagen

Effekte der Verbandsklagen auf die Rechtsanwendung und die Umweltqualität

- Konkurrierende Zielsetzungen von Klimaschutz und Artenschutz erschweren eine eindeutige Beurteilung
- Verbandsklagen wirken als Hemmnisse für den Windenergieausbau, insbesondere resultieren daraus zeitliche Verzögerungen für aus Sicht der Klimaschutzes wirksame Maßnahmen
- Anpassungen des ursprünglichen Genehmigungsbescheids oder in Verfahren nachgeholte Umweltverträglichkeitsprüfungen als Effekt auf die Rechtsanwendung

4. Fazit

Nutzung des Verbandsklagerechts durch die anerkannten Umweltverbände

- Anerkannte Umweltverbände nutzen das umweltrechtliche Verbandsklagerecht in relevantem Ausmaß:
 - Klagen gegen Luftreinhaltepläne in 39 von 57 Städten mit Überschreitungen des NO₂-Grenzwerts,
 - Anträge im Eilverfahren und Klagen betreffen 9,24% (NRW) bzw. 23,51% (Hessen) der zwischen 2010 und 2022 zugebauten Leistung
- Systematisches Versagen in der Rechtsanwendung als Ausgangspunkt der Klagekampagne der DUH; Verbandsklagerecht als Instrument zur Behebung von Implementationsdefiziten
- Im Fall der Windenergieanlagen scheint die Auswahl der beklagten Vorhaben zumindest nicht ausschließlich aufgrund von umweltrechtlichen Implementationsdefiziten zu erfolgen
- Verbandsklagen als *legal opportunity structure*, die zumindest nicht ausschließlich zur Durchsetzung des Umweltrechts bei Implementationsdefiziten dient

4. Fazit

Auswirkungen der Verbandsklagen

- Klageverfahren als politischen Prozess betrachten
- Verbandsklagen müssen nicht zwingend erfolgreich sein, um zu umweltpolitischen Effekten zu führen
- Die Idee, dass anerkannte Umweltverbände das Umweltrecht durchsetzen, scheint im Fall der Luftreinhalteklagen zu funktionieren (Töller 2021)
- Im Fall der Klagen gegen Windenergieanlagen wird die Beurteilung durch den bestehenden Konflikt zwischen Artenschutz und Klimaschutz erschwert
 - Nachbesserungen an Genehmigungsbescheiden können im Einzelnen Verbesserungen für den Artenschutz bedeuten
 - wesentlicher Effekt sind allerdings zeitliche Verzögerungen – die Anlagen werden also letztendlich gebaut, der für den Klimaschutz wichtige Beitrag der Anlagen aber hinausgezögert

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Referenzen

Bund-Länder-Kooperationsausschuss. 2021. Bericht des Bund-Länder-Kooperationsausschusses zum Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land. Berichtsjahr 2021. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/EEGKooperationsausschuss/2021/bericht-bund-laender-kooperationsausschuss-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4>. Accessed 20 January 2022.

Bothner, F., Töller, A.E. & Schnase, P.-P. 2022. Do lawsuits by ENGOs Improve Environmental Quality? Results from the Field of Air Pollution Policy in Germany. *Sustainability* 14(11), 6592. DOI: 10.3390/su14116592

Böcher, Michael & Töller, Annette E. (2019). *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*. 2. vollständig überarbeitete Auflage. Hagen: Fernuniversität in Hagen.

Greenpeace (20.02.2021). Greenpeace-Recherche: Lobbyisten führen Kreuzzug gegen Windkraft. <https://www.greenpeace.de/ueberuns/leitbild/investigative-recherche/netz-windkraftgegner>, zuletzt abgerufen am 10.05.2024.

Habigt, L., Hamacher L., Tryjanowski, A., Zschiesche, M., Schmidt, A., Heß F. & Teßmer, D. 2021. Abschlussbericht: Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode. Umweltbundesamt (Hrsg.), Dessau-Roßlau.

Hofmann, A. 2019. Left to Interest Groups? On the Prospect of Enforcing Environmental Law in the European Union. *Environmental Politics*, 28(2), 342-364. DOI: 10.4324/9781003031178-8.

Hofmann, A. 2022. *Does judicial review undermine the legitimacy of participatory decision-making?* Paper presented at the Hagen-based digital Conference “Environmental Nongovernmental Organizations’ right to take legal action in EU member states:

Preconditions and impacts on the application of law, policies, environmental quality and power relations”, February 10-11, 2022.

Referenzen

Hofmann, A. & Naurin, D. 2021. Explaining Interest Group Litigation in Europe: Evidence from the Comparative Interest Group Survey. *Governance* 34(4), 1235-1253. DOI: 10.1111/gove.12556.

Lütkemeyer, E., Hantsche, L., Zschesche M., 2020. Der Ausbau der Windenergie unter den Bedingungen zunehmender gerichtlicher Auseinandersetzungen. *UfU Jahrbuch*, 1, 8-21

Quentin, J., 2019. Hemmnisse beim Ausbau der Windenergie in Deutschland: Ergebnisse einer Branchenumfrage zu Klagen gegen Windenergieanlagen sowie zu Genehmigungshemmnissen durch Drehfunkfeuer und militärische Belange der Luftraumnutzung. https://www.windenergie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/presse-mitteilungen/2019/20190719_FA_Wind_Branchenumfrage_beklagte_WEA_Hemmnisse_DVOR_und_Militaer.pdf, zuletzt abgerufen am 20.08.2019.

Rehder, B. & van Elten, K. 2020. Klagende Verbände. Drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns in Deutschland. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 13(2-2020): 384–404. DOI: 10.3224/dms.v13i2.07

Rheinische Post. 5 January 2021. NEW steigt aus Windpark-Planung. https://rponline.de/nrw/staedte/viersen/windraeder-in-viersen-new-steigt-aus-planung-aus_aid-55270863, zuletzt abgerufen am 7.11.2023.

Rheinische Post. 13 March 2017. Windpark: 23 Gegner haben Klage eingereicht. https://rponline.de/nrw/staedte/viersen/windpark-23-gegner-haben-klage-eingereicht_aid-19619495, zuletzt abgerufen am 7.11.2023.

Rheinische Post. 8 February 2017. Kampf gegen Windräder. https://rponline.de/nrw/staedte/viersen/kampf-gegen-windraeder_aid-19224363. zuletzt abgerufen am 7.11.2023.

Rheinische Post. 20 July 2016. NEW will sich an Windparks beteiligen. https://rponline.de/nrw/staedte/viersen/new-will-sich-an-windparks-beteiligen_aid-18737127, zuletzt abgerufen am 7.11.2023.

Referenzen

Rheinische Post. 02 June 2016. „Messe“ für betroffene Anwohner. https://rponline.de/nrw/staedte/viersen/windraeder-messe-fuer-betroffene-anwohner_aid-21433035, zuletzt abgerufen am 7.11.2023. TAZ (05.08.2019). „Naturschutz versus Energiewende: Ökos bremsen Ökostrom“. <https://taz.de/Naturschutz-versus-Energiewende/!5610830/>, zuletzt abgerufen am 10.05.2024.

Töller, A.E. 2020. Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland: Effekte auf Rechtsanwendung, Umweltqualität und Machtverhältnisse. *dms – der moderne staat* 13(2), 280-299. DOI: 10.3224/dms.v13i2.05

Töller, A.E. 2021. Driving bans for diesel cars in German cities: The role of ENGOs and Courts in producing an unlikely outcome. *European Policy Analysis* 2021/7, 486-507. DOI: 10.1002/epa2.1120

Töller, A. E. (2022). Do ENGOs' Lawsuits Against Wind Energy Plants Jeopardize the German "Energiewende"? Paper presented at the Hagen-based digital Conference "Environmental Nongovernmental Organizations' right to take legal action in EU member states: Preconditions and impacts on the application of law, policies, environmental quality and power relations", February 10-11, 2022.

Töller, A.E., Schnase, P.-P. & Bothner, F. 2023. The Role of Litigation of Environmental Non-Governmental Organizations in Environmental Politics and Policy. In H. Jörgens, C. Knill & Y. Steinebach, Hrsg., *Routledge Handbook of Environmental Policy*. Routledge, S. 180–193. DOI: 10.4324/9781003043843-15.

Vanhala, L. 2012. Legal Opportunity Structures and the Paradox of Legal Mobilization by the Environmental Movement in the UK. *Law & Society Review*, 46(3), 523-556.

Vanhala, L. 2018. Is Legal Mobilization for the Birds? Legal Opportunity Structures and Environmental Nongovernmental Organizations in the United Kingdom, France, Finland, and Italy. *Comparative Political Studies* 51(3), 380-412. DOI: 10.1177/0010414017710257.

Vanhala, L. 2022. Environmental Legal Mobilization. *Annual Review of Law and Social Science*, 18(1), DOI: 10.1146/annurev-lawsocsci-050520-104423.