



UfU Tagungsbericht

**Symposium zur  
umweltrechtlichen Verbandsklage**  
Tagungsbericht

## Impressum

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin

T +49 (0)30 42 84 99 3-0  
F +49 (0)30 42 84 99 3-59  
info@ufu.de  
www.ufu.de

Verantwortlich:  
Luisa Schneider / Martin Nguyen  
2024

Alle Rechte vorbehalten.

## Inhaltsverzeichnis

### Inhalt

<b>Impressum</b> .....	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Begrüßung</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Vorträge</b> .....	<b>4</b>
2.1 Themenblock I: Verbandsklage in der Praxis – Aktuelle Erkenntnisse.....	4
2.2 Themenblock II: Wirksamkeit der umweltrechtlichen Verbandsklage aus interdisziplinärer Perspektive .....	6
2.3 Themenblock III: Novelle des Umweltrechtsbehelfsgesetzes.....	7
2.4 Themenblock IV: Neues vom unionsrechtlichen Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten .....	8

## Symposium zur umweltrechtlichen Verbandsklage

### Tagungsbericht

Das Symposium zur umweltrechtlichen Verbandsklage fand am 16. und 17. Mai in Berlin statt. Hierzu luden das Umweltbundesamt und das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU e. V.) ein. Der thematische Schwerpunkt der Veranstaltung lag auf der Entwicklung der Verbandsklagen in der Praxis, ihrer Wirksamkeit aus einer interdisziplinären Perspektive, der anstehenden Novelle des Umweltrechtsbehelfsgesetzes sowie auf dem unionsrechtlichen Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten. Die Veranstaltung richtete sich hauptsächlich an Abgeordnete, Gerichte, Behörden, Anwaltschaft, Wissenschaft, Umweltverbände, Wirtschaftsverbände und Vorhabenträger.<sup>1</sup>

## 1. Begrüßung

In seinem Grußwort machte *Matthias Sauer* (MinDirig, UAL, Grundsatzfragen der Umweltpolitik sowie des Umweltrechts, BMUV) deutlich, dass der Umweltrechtsschutz als Querschnittsthema verstanden werden muss. Zwar würden Klagen gegen Vorhaben deren Realisierung verzögern und daher oft als hinderlich empfunden, doch gehe es dabei meist um die Durchsetzung objektiven Rechts. Für ihn stelle der effektive Rechtsschutz daher kein Hindernis, sondern ein notwendiges staatliches Korrektiv dar. Auch die viel befürchtete Klageflut sei aus seiner Sicht bisher ausgeblieben, wenngleich der Rechtfertigungsdruck bezüglich des Umweltschutzrechts weiterhin hoch bleibe.

## 2. Vorträge

### 2.1 Themenblock I: Verbandsklage in der Praxis – Aktuelle Erkenntnisse

Zum Auftakt stellte *Prof. Dr. Alexander Schmidt* (Hochschule Anhalt) die aktuellen Zahlen zur Verbandsklage vor. Er verglich dabei die Zeiträume 2017–2020 und 2021–2023. Die Anzahl der Umweltverbandsklagen hat im Zeitraum 2021–2023 leicht zugenommen.<sup>2</sup> Die Zunahme ergibt sich u.a. durch Klagen im Bereich des Jagdrechts durch den Umweltverband *Wildes Bayern e. V.*, der bisher nur im Freistaat Bayern aktiv ist. Dadurch hat sich auch die Anzahl der Klagen auf Grundlage der 2017 neu in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und 5 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) eingefügten Klagemöglichkeit deutlich erhöht. Besonders hob er die Erfolgsquote der Umweltverbandsklagen hervor: Während bei üblichen verwaltungsgerichtlichen Klagen die Erfolgsquote bei ca. 12% liegt, beträgt sie in den Jahren 2021–2023 bei den Umweltverbandsklagen 42,3%.<sup>3</sup> Sie lag damit aber leicht unter der Erfolgsquote des Zeitraumes 2017 bis 2020.

<sup>1</sup> Alle Unterlagen zu den einzelnen Vorträgen sind abrufbar unter: [www.ufu.de/https://www.ufu.de/symposium-verbandsklage](http://www.ufu.de/https://www.ufu.de/symposium-verbandsklage).

<sup>2</sup> Jährlicher Durchschnitt: 2021-2023: 69 Fälle, 2017-2020: 63 Fälle, 2013-2016: 35 Fälle.

<sup>3</sup> Erfolgreich bzw. teilerfolgreich bezogen auf 111 abgeschlossene Fälle von 2021–2023.

Dr. Michael Zschiesche (UfU e. V.) knüpfte in seinem Impuls an die empirischen Ergebnisse an und stellte näher dar, welche Umweltverbände klagen. Er wies zu Beginn darauf hin, dass nur dank hochengagierter Umweltschützer\*innen viele Verbandsklagen überhaupt erst möglich seien. Zudem sind mit *Greenpeace e.V.* und dem *WWF* weiterhin zwei der fünf großen Umweltverbände (darüber hinaus der NABU, der BUND und die DUH) nicht im Sinne des § 3 UmwRG anerkannt und folglich ohne Zugang zu Gericht. Er stellte fest, dass die Zahl anerkannter Umweltverbände gestiegen ist. Waren es 2020 noch 297, so stieg sie drei Jahre später auf 401 Verbände an.<sup>4</sup> Dies resultiert in erster Linie aus vermehrten Anerkennungen auf Länderebenen. Am häufigsten klagten im Projektzeitraum der *BUND* (46 Klagen), *Wildes Bayern e. V.* (26 Klagen) sowie der *NABU* (25 Klagen). Insgesamt übten 2021–2023 nach den vorliegenden Zahlen nur 10 % der Umweltverbände ihr Klagerecht tatsächlich aus. Wenn alle klagenden Verbände ermittelt sind (derzeit 82%), könne die Zahl noch auf max. 20% steigen, was aber eher unwahrscheinlich sei. *Zschiesche* resümierte, dass die großen Umweltverbände zwar die meisten Verbandsklagen anstrebten, das Feld der klagenden Umweltverbände insgesamt jedoch zunehmend breiter werde.

*Luisa Schneider* (UfU e. V.) stellte qualitative Interviews zur Umweltverbandsklage mit Mitarbeitenden aus Justiz, Anwaltschaft, Behörden, Umweltverbänden und Wirtschaft vor.<sup>5</sup> Die Mehrheit der Befragten sah ein Vollzugsdefizit im Umweltrecht, welches mittels der Verbandsklage wirksam bekämpft werde. Aus Sicht der Wirtschaft wirkt sich die Verbandsklage eher negativ auf das Planungs- und Genehmigungsverfahren aus, hingegen sehen die Behörden keine oder eher positive Auswirkungen. Einig waren sich fast alle Akteursgruppen: das UmwRG muss dringender klarer und einfacher werden, etwa durch Einführung einer Generalklausel oder Nachbesserungen bei der Klagebegründungsfrist aus § 6 UmwRG. Einig waren sich die Befragten auch darüber, dass die Missbrauchsklausel aus § 5 UmwRG keine kompensierende Wirkung mit Blick auf den Wegfall der materiellen Präklusion entfalte, wohl aber teilweise die Fristenregel aus § 6 UmwRG.

In der anschließenden Diskussion kam die Frage auf, ob die Klagegegenstände auch die drängendsten Umweltprobleme widerspiegeln. *Schmidt* legte dar, dass aus zwei Motivationen heraus geklagt werde. Zu einem klagten lokal engagierte Verbände, weil die Natur und die Menschen, vor Ort von einem Projekt betroffen seien. Zum anderen werde aus umweltpolitischen Ambitionen geklagt, beispielsweise um die Einhaltung von Luftreinhalteplänen durchzusetzen. *Zschiesche* merkte an, dass die Auswahl der Klagen auch aufgrund der finanziellen und personellen Ressourcen der Verbände häufig keinem bewussten Schema nach umweltpolitischer Dringlichkeit folge, sondern Gelegenheiten reflektiere. *Schmidt* wies darauf hin, dass es auch zyklische Effekte gebe. Denn wenn die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen erfolgreich eingeklagt worden sei und sich daraufhin die Verwaltungspraxis ändere, entfalle in Zukunft auch der entsprechende Klagegrund. Eine Person aus dem Publikum wies darauf hin, dass selbst eine erfolgreiche Klage für einen Umweltverband eine erhebliche finanzielle Belastung darstelle, da die tatsächlichen Kosten der Klagen etwa durch die beizubringenden Gutachten oder Kosten für die Prozessvertretung regelmäßig weit über den erstattungsfähigen Kosten lägen. Dabei setze sich der klagende Verband ja lediglich für die Durchsetzung objektiven Rechts ein. *Zschiesche* unterstrich, dass dieser altruistische Ansatz der Klagen an sich stärker berücksichtigt werden müsse. Ansätze aus anderen Ländern wie beispielsweise den USA oder

<sup>4</sup> Detaillierte Zahlen finden Sie unter: <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/vom-bund-anerkannte-umwelt-naturschutzvereinigungen-0>.

<sup>5</sup> Teil des Forschungsvorhabens: Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode.

Australien könnten dazu näher analysiert werden. Das es auch in Deutschland andere Ansätze gibt, zeigten etwa die Klagen im Verbraucherschutzrecht.

## 2.2 Themenblock II: Wirksamkeit der umweltrechtlichen Verbandsklage aus interdisziplinärer Perspektive

Im zweiten Themenblock wurde das Thema der Wirksamkeit der Verbandsklage aufgegriffen.

*Dr. Franziska Heß (Baumann Rechtsanwälte)* präsentierte die Perspektive der Rechtswissenschaft. *Heß* sah die Umweltverbandsklage als wirksames Mittel, um nationales, europäisches sowie internationales Umweltrecht durchzusetzen. Dabei verfolgten die Verbände zwar unterschiedliche Ziele, gingen dabei jedoch verantwortungsvoll mit ihrem Klagerecht um. Sie verwehrt sich dem teilweise erhobenen Vorwurf, dass Verbände ohne „echte“ Betroffenheit und mit politischen Zielstellungen klagten. Vielmehr verhalte der Vorwurf, da die Einflussnahme auf Politik inhärenter Teil von Interessenvertretung sei. Klagen von Umweltverbänden hätten Signalwirkung und trügen nicht nur zur Rechtsdurchsetzung, sondern auch zur Rechtsentwicklung und teilweise zu Standardsetzung im Umweltschutz bei. Außerdem bündelten sie private Interessen und „ersetzten“ hierdurch Einzelklagen. Höchststrichterlich erstrittene Urteile postulierten Maßgaben für die Rechtsanwendung sowohl für Behörden als auch für Gerichte.

*Alix Weigel (Fernuniversität Hagen)* präsentierte die politikwissenschaftliche Perspektive auf Verbandsklagen. Am Beispiel der Luftreinhaltepläne stellte sie fest, dass ein systematisches Versagen in der Rechtsanwendung Ausgangspunkt der erfolgreichen Klagekampagne der DUH gewesen sei. Im Hinblick auf die Effekte der Klagen ließe sich zeigen, dass sich die Klagen auf die Umweltqualität auswirkten: die Stickstoffdioxidkonzentration sank in Städten, deren Luftreinhaltepläne beklagt wurde, etwas schneller. Das Verbandsklagerecht fungiere somit als Instrument zur Behebung von Implementationsdefiziten. Die Auswirkungen der Verbandsklage im Falle von Klagen gegen Windenergieanlagen seien hingegen schwieriger zu beurteilen, da hier Arten- und Klimaschutz konkurrierten. Ein deutlicher Effekt der Klagen im Windenergiebereich sei die zeitliche Verzögerung von Bau und Betrieb der für den Klimaschutz wichtigen Anlagen. Andererseits handle es sich bei Nachbesserungen des Genehmigungsbescheids um einen Effekt auf die Rechtsanwendung, wobei die empirische Analyse der dadurch bedingten tatsächlichen Verbesserungen für den Artenschutz methodisch herausfordernd sei. Da Klagen zur Erzielung umweltpolitischer Effekte nicht einmal zwingend erfolgreich sein müssten, sprach sich *Weigel* insgesamt dafür aus, die Verbandsklagen als Teil umweltpolitischer Prozesse zu betrachten.

In der Folge präsentierte *Matthias Walter (Deutsche Umwelthilfe e. V.)* die Perspektive der Deutschen Umwelthilfe zu Verbandsklagen. Er bemängelte unter anderem, dass staatliche Behörden bestehende Gesetze nicht ausreichen vollzogen, Verstöße nicht konsequent kontrollierten und ahnden und gegen Missstände vorgingen. So erhielten Betrugsdiesel Freigabebescheide, obwohl sie illegale Abschaltvorrichtungen wie sog. Thermofenster enthielten.<sup>6</sup> Zugleich setze der Gesetzgeber Grenzwerte etwa bei der Luftreinhaltung nicht wie von der Wissenschaft empfohlen um, sondern schwäche diese massiv ab – zum Schaden von Umwelt und Menschen. Er kritisierte auch, dass in einigen Fällen sogar

---

<sup>6</sup> Bei Thermofenstern handelt es sich um eine Software-Steuerung welche die Abgasreinigung abhängig von der Außentemperatur drosselt und deaktiviert. Hierdurch werden die Grenzwerte für NOx-Emissionen nur bei bestimmten Temperaturen eingehalten, bei anderen um ein Vielfaches überschritten.

Landesregierungen rechtskräftige Urteile ignorierten und erst über Zwangsvollstreckungsverfahren und die Androhung von Haft dazu gezwungen werden müssten. Die DUH klage mit dem Ziel der Einhaltung geltenden Rechts und verstehe sich als Stellvertreterin zum Schutze der Umwelt und der Verbraucher\*innen. Für *Walter* war klar, dass die Umweltverbandsklage insgesamt ein zentral wichtiges Instrument sei und dringend gestärkt werden müsse. Er forderte die sofortige Umsetzung aller noch nicht umgesetzten Rechte aus der Aarhus-Konvention (AK) für Verbände durch eine Generalklausel im Umweltrechtsbehelfsgesetz, die Einführung eines Unternehmensstrafrechts, sowie eine Planungsbeschleunigung durch effizientere behördliche Verfahren und effektivere Beteiligung – unter Beibehaltung und Stärkung von Bürger- und Verbandsbeteiligung und Klagerechten.

Die Diskussion zum zweiten Themenblock begann mit der Frage, ob das Umweltrecht nicht viel zu kompliziert geworden sei. *Heß* entgegnete, dass mit neuen Erkenntnissen und den teilweise komplizierten Vorgängen in der Praxis auch die Komplexität des Rechts als Reaktion auf diese Situation steige. Sie sprach sich dafür aus, mehr Personal in diesem Bereich einzustellen und auch künftig vermehrt KI zur Bewältigung großer Datenmengen einzusetzen. Eine weitere Frage betraf die Rolle der Umweltverbände als Korrektiv für Vollzugsdefizite. Wo sei diese Rolle erfüllt und ggf. auch überstrapaziert? *Walter* entgegnete, wenn es Rechtsverstöße im Umweltrecht gebe und Mensch oder Umwelt geschädigt würden, dann müssten Umweltverbände mit gerichtlichen Mitteln dagegen vorgehen. Eine Überstrapazierung sehe er nicht, eher gäbe es noch viele Bereiche, die faktisch noch ohne ausreichende Kontrolle seien. *Heß* meinte, dass gerade die Umweltverbandsklage zeige, dass unser Rechtsstaat gut funktioniere, da Gerichte die Verwaltungen auf Fehler hinweisen können. Dass die Zivilgesellschaft diese Rolle des Korrektivs, wie durch die Aarhus-Konvention oder die EU gefordert, nicht leisten könne, weil es zu viele Vollzugsdefizite gebe, die gar nicht alle gerichtlich zur Sprache gebracht werden können, sehe sie nicht.

### 2.3 Themenblock III: Novelle des Umweltrechtsbehelfsgesetzes

Der dritte Themenblock widmete sich der bevorstehenden Novelle des UmwRG.<sup>7</sup> Hierzu stellte *Isabel Lang* (BMUV) den aktuellen Stand des Rechtssetzungsverfahrens vor. Ziel der Novelle sei die Umsetzung der unions- und völkerrechtlichen Anforderungen und eine allgemeine Verfahrensbeschleunigung. Für § 1 UmwRG sehe der Entwurf zwei Alternativen vor. Die enumerative Aufzählung könne um weitere Punkte ergänzt werden (bspw. FFH-Verträglichkeitsprüfung, Integration des § 64 BNatSchG) oder es könne eine Generalklausel für den Anwendungsbereich eingeführt werden. Dabei betonte *Lang*, dass für eine Entscheidung die Rückmeldungen von Ressorts, Ländern und Umweltverbänden abgewartet würden. Zudem soll § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG aufgehoben werden. Die Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG solle zudem konturiert und § 6 UmwRG um eine Klageerwidierungsfrist zur Verfahrensbeschleunigung ergänzt werden.

*Dr. Frank Fellenberg* (*Redeker Sellner Dahs*) kommentierte die anstehende Novelle aus Sicht der Vorhabenträger und Zulassungsbehörden. Der Spielraum des Gesetzgebers sei aufgrund der mittlerweile vorliegenden Entscheidungen des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) und der

---

<sup>7</sup> Der Referentenentwurf zum UmwRG ist abrufbar unter: <https://www.bmuv.de/gesetz/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-umwelt-rechtsbehelfsgesetzes-und-weiterer-umweltrechtlicher-vorschriften>.

Rechtsprechung insgesamt gering. *Fellenberg* zeigte sich gegenüber der Einführung einer Generalklausel zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK offen und warf die Frage in den Raum, ob diese Bestimmung nicht ohnehin nur durch eine Generalklausel umgesetzt werden könne. Die Änderungen bezüglich § 5 UmwRG sah er kritisch, da das vorgeschlagene Regelbeispiel lebensfern sei. Auch sah er durch die Ergänzung der Klageerwiderungsfrist keinen wesentlichen Beschleunigungseffekt. Ihm fehle eine ausdrückliche Regelung zur Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens bei Durchführung eines ergänzenden Verfahrens zur alleinigen Heilung eines materiellen Mangels.

*Dirk Teßmer (Philipp-Gerlach Teßmer Rechtsanwälte)* vertrat die Position der Umweltverbände zu dem Gesetzentwurf. Er befürwortete die Einführung einer Generalklausel. Damit werde wiederkehrender Novellierungsbedarf abgewendet und prozessrechtliche Fragen würden reduziert. *Teßmer* wertete die Heilungsvorschriften weiterhin als problematisch und verwies auf einen Gesetzesentwurf von Green Legal Impact e.V., welcher wünschenswerte Änderungen des § 4 UmwRG beinhaltet.<sup>8</sup> Er sprach sich dafür aus, § 5 UmwRG gänzlich zu streichen, da missbräuchlichem Verhalten auch durch allgemeine Grundsätze begegnet werden könne. *Teßmer* bemängelte, dass die Klagebegründungsfrist von 10 Wochen gerade bei Großverfahren zu knapp sei. Mindestens sollte die Frist erst mit Zurverfügungstellung der Akten zum Verwaltungsvorgang zu laufen beginnen und auf begründeten Antrag durch das Gericht verlängert werden können.

Eröffnet wurde die anschließende Diskussion mit der Frage, welche Veränderungen das novellierte UmwRG hervorbringe. *Teßmer* sah abseits der Anerkennungsmöglichkeit von *Greenpeace e. V.* und *WWF* keine großen Veränderungen. *Josefine Betensted (Referatsleiterin BMUV)* meinte, dass die Gerichte in der Praxis ohnehin schon deutlich über den Katalog in § 1 Abs. 1 UmwRG hinausgingen. *Fellenberg* stimmte dem zu und wies darauf hin, dass auch bei Einführung einer Generalklausel ein unmittelbarer Umweltbezug erforderlich sei.

## 2.4 Themenblock IV: Neues vom unionsrechtlichen Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten

Der letzte Themenblock widmete sich den neusten Entwicklungen des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten auf europäischer Ebene. *Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger (Universität Göttingen)* erläuterte zunächst die Änderungen der Aarhus-Verordnung (AV).<sup>9</sup> Erweitert wurde zum einen die Definition des Verwaltungsaktes in Art. 2 Abs. 1 lit. g) AV. Sie umfasst Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, die eine rechtliche Wirkung und Außenwirkung haben und möglicherweise gegen das Umweltrecht verstoßen. Zum anderen sind nach Art. 11 AV neben Umweltvereinigungen nunmehr unter bestimmten Voraussetzungen auch Mitglieder der Öffentlichkeit im internen Überprüfungsverfahren antragsberechtigt. Sodann widmete sich *Schwerdtfeger* der überarbeiteten Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III).<sup>10</sup> Diese sieht die Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energien durch die Mitgliedstaaten vor. In diesen Gebieten sollen Umweltprüfungen auf der Planungsebene erfolgen, Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Vorhabenebene dagegen entfallen. Dadurch werde jedoch der Rechtsschutz von Art. 9 Abs. 2 AK auf Art. 9 Abs. 3 AK verlagert, was eine Abschwächung des Rechtsschutzes

<sup>8</sup> Der Gesetzesentwurf von Green Legal Impact e. V. ist abrufbar unter: <https://www.greenlegal.eu/umwrg/>.

<sup>9</sup> Verordnung (EG) Nr. 1367/2006; Änderungsverordnung (EU) Nr. 2021/1767.

<sup>10</sup> EU-Richtlinie 2018/2001/EU geändert durch EU-Richtlinie 2023/2413/EU.

bedeute. Zudem referierte *Schwerdtfeger* zum aktuellen KlimaSeniorinnen-Urteil des EGMR und beleuchtete die vom Gerichtshof entworfenen Anforderungen für Verbandsbeschwerden.

*Sebastian Bechtel (ClientEarth Brüssel)* kommentierte die Änderungen an der AV aus Sicht der Praxis. Zunächst konzentrierte er sich auf den internen Überprüfungsmechanismus, welcher nach einer Beschwerde von ClientEarth vor dem ACCC auf allgemeine Rechtsakte ausgeweitet wurde. Antragsberechtigt seien zwar auch Einzelpersonen, jedoch seien die Hürden so hoch, dass in der Praxis nur Nichtregierungsorganisationen Anträge stellten. Zwar gab es seit November 2021 46 entsprechende Anträge, gleichwohl waren davon schon 14 formell unzulässig. Die restlichen betrafen 25 Rechtsakte der Kommission. *Bechtel* widmete sich weiter der EuGH-Rechtsprechung zum Rechtsschutz auf EU-Ebene. In Vorabentscheidungsverfahren stellte der EuGH fest, dass das EU-Recht eine verbindliche Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK erfordere. Auch durch Vertragsverletzungsverfahren finde eine Durchsetzung statt, wenngleich die Verfahren sehr lange dauerten. Eine mangelnde Transparenz bei Vertragsverletzungsverfahren behindere die wirksame Nutzung dieses Mechanismus. *Bechtel* resümierte, dass die Rechtsprechung nicht legislative Handlungen ersetzen könne.

Das Symposium zur umweltrechtlichen Verbandsklage endete mit einem Schlusswort von *Josefine Betensted*. Durch die ausgewählten Referent\*innen sei ein differenzierter und interdisziplinärer Blick gelungen sowohl auf die aktuellen Problembereiche der Verbandsklage sowie dem Potenzial des UmwRG als auch auf das europäische Umweltrecht. Die Diskussionen und Gespräche zeugten von der Relevanz des Themas für Behörden, Vorhabenträger und Umweltverbänden.