



UfU
Unabhängiges Institut
für Umweltfragen

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.
Fachgebiet Umweltrecht & Bürgerbeteiligung
Greifswalder Str.4
10405 Berlin



Hochschule Anhalt (FH)
für angewandte Wissenschaften
Fachbereich Landwirtschaft, Ökoto-
phologie, Landschaftsentwicklung
Prof. Dr. Alexander Schmidt
Umwelt- und Planungsrecht
Strenzfelder Allee 28
06406 Bernburg

Die Entwicklung der Verbandsklage im Natur- und Umweltschutzrecht von 2007 bis 2010

Eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz,
Fachgebiet I 2.1.

September 2011

Die Entwicklung der Verbandsklage im Natur- und Umweltschutzrecht von 2007 bis 2010

Abschlussbericht der empirischen Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, Fachgebiet I 2.1

vorgelegt von

Prof. Dr. Alexander Schmidt, Hochschule Anhalt (FH), Michael Zschesche und Alexandra Tryjanowski, Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Berlin
- unter Mitarbeit von Fabian Stolpe (UfU)

Die Studie wurde im August und September 2011 erarbeitet und beruht vor allem auf Recherchen in juristischen Datenbanken, in der Fachliteratur und im Internet. Eine Überprüfung und Ergänzung der dadurch erhobenen Daten durch Befragung der Umwelt- und Naturschutzverbände war im vorgegebenen Zeitrahmen nur teilweise möglich.

Inhaltsübersicht

0. Zusammenfassung	S. 3
1. Anlass und Gegenstand der Untersuchung	S. 4
2. Gesetzliche Grundlagen der Verbandsklage	S. 5
2.1 Klagemöglichkeiten nach dem Naturschutzrecht	S. 5
2.2 Klagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz	S. 7
3. Methodik und Vorgehensweise	S. 8
3.1 Erhebung der Daten	S. 8
3.2 Auswertung der Daten	S. 8
4. Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	S. 9
4.1 Anzahl der Klagen und Verfahren	S. 9
4.2 Dauer der Verfahren	S. 12
4.3 Erfolgsbilanz	S. 13
4.4 Auswertung nach Klagegegenständen	S. 15
5. Ausblick auf die weitere Entwicklung der Verbandsklage	S. 17
Literaturverzeichnis	S. 19
Anhang (Gesamtliste der Klagen und Entscheidungen von 2007 bis 2010)	

0. Zusammenfassung

0.1 Die Studie untersucht anhand empirischer Daten, in welchem Umfang und mit welchen Ergebnissen die anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände im Zeitraum von 2007 bis 2010 ihre Klagerechte genutzt haben. Es wird an eine Untersuchung für die Zeit von 2002 bis 2006 angeknüpft, so dass die Entwicklung der Klagetätigkeit von 2002 bis 2010 im Zusammenhang betrachtet werden kann. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Verbände das Instrument der Verbandsklage weiterhin wirksam und maßvoll zum Abbau von Vollzugsdefiziten einsetzen.

0.2 Bisher bilden vor allem die Regelungen zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage die Grundlage für die Klagetätigkeit der Verbände. Die meisten Klagen beruhen auf § 61 BNatSchG 2002, der durch § 64 BNatSchG 2010 fortgeschrieben wird und bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben sowie bei in besonders geschützten Gebieten erteilten Befreiungen eine Klagemöglichkeit eröffnet. Ergänzend gibt es teilweise noch landesrechtliche Klageregelungen (z.B. zugunsten des Alleenschutzes). Außerdem besteht seit Ende 2006 die Möglichkeit, nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gegen Vorhaben zu klagen, bei deren Zulassung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist (vor allem Industrieanlagen und Bebauungspläne).

0.3 Die vorliegende Untersuchung beruht auf dem gleichen methodischen Ansatz, wie die von den Verfassern erstellte Studie zur Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002 bis 2006. Es ist die Zahl der Verbandsklagen und der damit zusammenhängenden Verfahren im Zeitraum 2007 bis 2010 sowie die dabei von den Umweltverbänden erzielte Erfolgsquote ermittelt und mit den Daten für Klagen vor den Verwaltungsgerichten (ohne Asylverfahren) verglichen worden. Zur Datenerhebung sind vor allem Recherchen in juristischen Datenbanken, in der Fachliteratur und im Internet durchgeführt worden. Eine Überprüfung und Ergänzung der Daten durch eine Befragung der Umwelt- und Naturschutzverbände war nur teilweise möglich.

0.4 Aus den für 2007 bis 2010 erhobenen Daten und dem Vergleich mit den Ergebnissen der Studie für 2002 bis 2006 ergibt sich folgende Entwicklung bei den Verbandsklagen:

- Es sind insgesamt 100 Verbandsklagen und 191 Verfahren ermittelt worden, in denen die Verwaltungsgerichte eine Entscheidung getroffen haben. Aus der Zahl der durchschnittlich pro Jahr erfassten Klagen ergibt sich, dass im Zeitraum 2007 bis 2010 etwas weniger geklagt worden ist (25 Klagen pro Jahr) als von 2002 bis 2006 (etwa 27 Klagen pro Jahr). Der Anteil an den insgesamt von den Verwaltungsgerichten entschiedenen Verfahren ist weiterhin sehr gering.
- Bei den für 2007 bis 2010 ermittelten Fälle ist festzustellen, dass die Umweltverbände ihre Klagen zu 55% und damit überwiegend über mehrere Instanzen geführt haben, während im Zeitraum von 2002 bis 2006 etwa 67% der Klagen nach einer Instanz abgeschlossen waren. Ob dadurch Vorhaben verzögert worden sind, lässt sich diesen Zahlen nicht entnehmen.
- Insgesamt gesehen sind die Umwelt- und Naturschutzverbände im Zeitraum von 2007 bis 2010 mit ihren Klagen in 42,5% der Fälle ganz oder teilweise erfolgreich gewesen sind. Das entspricht in etwa der Erfolgsquote von ca. 40% im Zeitraum von 2002 bis 2006. Damit sind die Verbandsklagen nach wie vor wesentlich erfolgreicher, als die insgesamt von den Verwaltungsgerichten in Deutschland entschiedenen Hauptsacheverfahren (Erfolgsquote 10 bis 12%).

1. Anlass und Gegenstand der Untersuchung

In der vorliegenden Studie soll anhand empirischer Daten untersucht werden, in welchem Umfang und mit welchen Ergebnissen die anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände im Zeitraum von 2007 bis 2010 ihre Klagerechte genutzt haben. Dabei wird an eine Untersuchung für die Zeit von 2002 bis 2006¹ angeknüpft, so dass die Entwicklung seit Einführung einer bundesweit geltenden Verbandsklageregelung mit dem Bundesnaturschutzgesetz 2002 betrachtet werden kann. Dadurch lässt sich überprüfen, ob die Umweltverbände das Instrument der Verbandsklage weiterhin wirksam und maßvoll zum Abbau von Vollzugsdefiziten einsetzen. Die Ergebnisse der Studie sollen in den vom Bundesamt für Naturschutz herausgegebenen „Daten zur Natur“ 2012 veröffentlicht werden. Sie sind aber auch im Hinblick auf die Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes², das ebenfalls Verbandsklagerechte eröffnet und aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs³ geändert werden muss, von Interesse.

Wie die vorangehende Studie für den Zeitraum 2002 bis 2006 werden durch die vorliegende Untersuchung vor allem die Verbandsklagen erfasst, die von 2007 bis 2010 nach § 61 BNatSchG 2002 sowie nach landesrechtlichen Vorschriften von den anerkannten Naturschutzverbänden erhoben worden sind. Es werden darüber hinaus aber auch die Klagen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz berücksichtigt. Die Erhebung und Auswertung der Daten orientiert sich an der Methodik, die schon der vorangehenden Untersuchung zugrunde lag. Deswegen betrachtet die vorliegende Studie vor allem die Zahl der Klagen und Verfahren im Untersuchungszeitraum sowie deren Erfolgsquote. Die Ergebnisse werden dann mit den entsprechenden Daten für die insgesamt von den Verwaltungsgerichten entschiedenen Klagen verglichen. Diese Vorgehensweise ermöglicht Rückschlüsse darauf, ob die Umweltverbände ihre Klagemöglichkeiten gezielt zum Abbau von Vollzugsdefiziten einsetzen. Darüber hinaus wird auch noch untersucht, in wie vielen Fällen über mehrere Instanzen geklagt worden ist.

Die Untersuchung ist wie folgt aufgebaut: Zuerst werden kurz die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Erhebung von Verbandsklagen dargestellt (2.). Anschließend wird die angewandte Methodik näher erläutert (3.). Danach werden die Ergebnisse der Untersuchung vorgestellt und diskutiert (4.). Am Ende steht ein Ausblick auf die weitere Entwicklung der Verbandsklage (5.). Im Anhang findet sich ergänzend dazu eine nach Bundesländern gegliederte Übersicht über die erfassten Klagen und Verfahren sowie die dazu ermittelten Daten.

¹ Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischek (2007) – diese Studie ist ebenfalls im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz erstellt worden.

² Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) vom 7.12.2006, BGBl. I S. 2816.

³ EuGH, Urteil vom 12.05.2011, Rs. C-115/09, ZUR 2011, 368 ff.

2. Gesetzliche Grundlagen der Verbandsklage

2.1 Klagemöglichkeiten nach dem Naturschutzrecht

Bisher bilden vor allem die Regelungen zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage die Grundlage für die Klagetätigkeit der Verbände. Da die Untersuchung den Zeitraum von 2007 bis 2010 erfasst, beruhen die Klagen ganz überwiegend auf § 61 BNatSchG 2002⁴. Diese Vorschrift hat erstmals bundeseinheitliche Verbandsklagemöglichkeiten im Bereich des Naturschutzrechts geschaffen. Sie wird – mit wenigen Änderungen – durch § 64 BNatSchG 2010⁵ fortgeschrieben. Ergänzend gab und gibt es teilweise noch landesrechtliche Klageregelungen, die nach § 61 Abs. 5 BNatSchG 2002 bzw. § 64 Abs. 3 BNatSchG 2010 unberührt bleiben. Der Bundesgesetzgeber wollte die seit 1979 in vielen Bundesländern schrittweise eingeführten und ausgebauten Klagemöglichkeiten⁶ also nicht einschränken, sondern nur einen bundeseinheitlichen „Mindeststandard“ schaffen.⁷

Nach § 61 Abs. 1 BNatSchG 2002 konnten die anerkannten Naturschutzvereine gegen folgende von Bundes-⁸ oder Landesbehörden getroffene Verwaltungsentscheidungen klagen:

- Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks und sonstigen Schutzgebieten im Rahmen von § 33 Abs. 2 BNatSchG 2002;
- Planfeststellungsbeschlüsse über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, sowie Plangenehmigungen, sofern für diese eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist.

In § 64 Abs. 1 BNatSchG 2010 wird der Anwendungsbereich der Klage etwas ausgeweitet. Das ergibt sich durch die Bezugnahme auf die ebenfalls erweiterte Regelung der Mitwirkungsrechte der Naturschutzverbände an bestimmten Verwaltungsverfahren. Nach § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG 2010 sind die Verbände insbesondere an Entscheidungen über Befreiungen in Natura 2000 - Gebieten, Naturschutzgebieten und Nationalparks auch dann zu beteiligen, „wenn diese durch eine andere Entscheidung eingeschlossen oder ersetzt werden“. Dadurch wird sicher gestellt, dass – im Gegensatz zu der vor 2010 von der Rechtsprechung vertretenen Auffassung – ein Mitwirkungs- und Klagerecht z.B. auch bei der mit Konzentrationswirkung ausgestatteten immissionsschutzrechtlichen Genehmigung einer Anlage besteht, die in einem der genannten Schutzgebiete errichtet werden soll und für die daher eine Befreiung erforderlich ist.

⁴ Siehe Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25.03.2002, BGBl. I, S. 1193 ff.

⁵ Siehe Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29.07.2009, BGBl. I, S. 2542 ff.

⁶ Vgl. die nur Übersicht bei *Koch* (2007), S. 372 f.

⁷ Es gab vor 2002 (und gibt bis heute) in den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg keine Klageregelungen im Naturschutzrecht. Das galt auch für Mecklenburg-Vorpommern, das aber 2002 eine landesrechtliche Regelung eingeführt hat, die etwas weiter geht als das Bundesrecht (vor allem im Bereich des Alleenschutzes). Zudem überlagern die bundesrechtlichen Vorschriften die in Sachsen und Thüringen geltenden Klagenvorschriften, die einen etwas engeren Anwendungsbereich hatten bzw. haben.

⁸ Durch die Vorschrift sind Entscheidungen von Bundesbehörden wie z.B. Planfeststellungsbeschlüsse des Eisenbahnbundesamtes, gegen die vor 2002 nach den landesrechtlichen Vorschriften nicht geklagt werden konnte, in den Anwendungsbereich der Verbandsklage einbezogen worden.

Die Klageregelungen des Landesnaturschutzrechts spielen neben den Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes zunehmend nur noch eine untergeordnete Rolle. Es gab zwar vor 2002 einige erheblich über das Bundesrecht hinaus gehende Klageregelungen auf Landesebene, diese sind jedoch im Laufe der Zeit weitgehend eingeschränkt oder aufgehoben worden (das gilt insbesondere für Hessen, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen). Aufgrund dieser Entwicklung konnten die Verbände ihre Klagen von 2007 bis 2010 nur noch auf wenige landesrechtliche Regelungen stützen, die einen weiteren Anwendungsbereich als § 61 Abs. 1 BNatSchG 2002 bzw. § 64 Abs. 1 BNatSchG 2010 hatten. Bedeutsam waren vor allem die Klagemöglichkeiten gegen Maßnahmen an geschützten Alleen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sowie z.B. gegen wasserrechtliche Erlaubnisse und gegen Genehmigungen für Bauvorhaben im Außenbereich in Hamburg und Niedersachsen. Durch die unmittelbare Geltung des gesamten Bundesnaturschutzgesetzes seit 2010 ist es durch die erlassenen Ausführungsgesetze in manchen Ländern zu weiteren Einschränkungen gekommen (das betrifft vor allem Niedersachsen).

Die Anforderungen an die Zulässigkeit von Verbandsklagen in § 61 Abs. 2 bis 4 BNatSchG 2002 bzw. § 64 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BNatSchG stimmen teilweise mit denen in landesrechtlichen Vorschriften überein. Danach muss der (anerkannte) Naturschutzverband in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt sein und sich im Rahmen der bei den Verfahren bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten in der Sache geäußert haben. Darüber hinaus verlangen § 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG 2002 bzw. § 64 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG 2010, dass ein Verstoß gegen naturschutzbezogene Vorschriften gerügt wird. Damit werden nicht nur die in den Naturschutzgesetzen selbst enthaltenen oder auf diesen Gesetzen beruhenden Regelungen erfasst, sondern es kann die Verletzung aller Vorschriften geltend gemacht werden, die *auch* den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind. Damit geht das Bundesrecht über die in den meisten Landesnaturschutzgesetzen enthaltenen Vorgaben hinaus.

Da eine naturschutzrechtliche Verbandsklage nur zulässig ist, soweit sich der klagende Verband am Verwaltungsverfahren beteiligt und Einwendungen in der Sache erhoben hat, wird die Wahrnehmung der Klagemöglichkeiten auch durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Verbands- und Öffentlichkeitsbeteiligung beeinflusst. Hinzuweisen ist deswegen auf das Ende 2006 erlassene Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben⁹, das den Naturschutzverbänden die Beteiligung an Planfeststellungsverfahren erschwert hat. Seitdem gelten für sie die allgemeinen Regelungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung, die z.B. eine öffentliche Bekanntmachung der Vorhaben vorsehen. Zuvor sind die Verbände jedoch über die Vorhaben informiert worden und haben die Planungsunterlagen direkt erhalten.¹⁰ Aufgrund der nunmehr bei der Auslegung der Planungsunterlagen und der Erhebung von Einwendungen zu beachtenden Fristen führt diese Änderung dazu, dass sie mehr Zeit vor allem für die Beschaffung der notwendigen Informationen aufwenden müssen, um eine rechtzeitige Beteiligung sicher zu stellen und den Ausschluss von Einwendungen nach § 73 Abs. 4 VwVfG zu vermeiden.

⁹ Vom 9.12.2006, BGBl. I. S. 2833.

¹⁰ Siehe zur Wahrnehmung der Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten durch die Verbände unter anderem vor diesem Hintergrund im einzelnen *Schmidt* (2011), S. 299 ff.

2.2 Klagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Neben den naturschutzrechtlichen Klageregelungen haben die anerkannten Umweltverbände seit dem 15.12.2006 neue Klagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Nach § 1 Abs. 1 UmwRBG können Rechtsbehelfe gegen alle einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegenden Vorhaben sowie gegen die nach Spalte 1 der 4. BImSchV genehmigungsbedürftigen Anlagen gerichtet werden. Dadurch werden vor allem Industrieanlagen und bestimmte Bauungspläne erfasst, bei denen vorher keine Verbandsklage möglich war. Es besteht aber auch eine Überschneidung mit dem Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Verbandsklage bei den planfeststellungsbedürftigen Vorhaben.

Im Hinblick auf die Rügebefugnisse unterscheiden sich die umweltrechtlichen Verbandsklageregelungen von denen des Naturschutzrechts. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG konnten die Verbände nur die Verletzung von Umweltschutzvorschriften geltend machen, die „Rechte Einzelner begründen“. Damit sollte erreicht werden, dass die Klagemöglichkeiten der Umweltverbände vor allem bei Industrieanlagen nicht weiter gehen, als die von betroffenen Bürgern, die (nur) bei der Verletzung bestimmter Schutznormen klagen können. Die Geltendmachung von Verstößen gegen lediglich dem Allgemeinwohl dienende Vorschriften z.B. für den Naturschutz oder die Umweltvorsorge sollte ausgeschlossen sein.¹¹ Diese Einschränkung ist allerdings von vornherein kritisiert worden, weil das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zur Umsetzung der Vorgaben der EG-Öffentlichkeitsrichtlinie¹² und der Aarhus-Konvention¹³ dient, nach denen insbesondere Umweltschutzorganisationen einen „weiten“ Zugang zu Gerichten erhalten sollen. Die rechtswissenschaftliche Literatur ist deshalb überwiegend davon ausgegangen, dass die Einschränkung der Rügebefugnis in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRBG dem EU-Recht widerspricht.¹⁴

Aufgrund einer Verbandsklage gegen das Kohlekraftwerk Lünen hatte das OVG Münster¹⁵ die Frage nach der gebotenen Reichweite der Verbandsklagebefugnisse dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorgelegt. Nach dessen Urteil vom 12.05.2011 sind die Einschränkungen, die das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz dazu vorsieht, nicht mit EU-Recht vereinbar.¹⁶ Der EuGH stellt klar, dass die Umweltverbände vor Gericht die Verletzung von Vorschriften, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen sind und dem Umweltschutz dienen, uneingeschränkt geltend machen können. Es ist allerdings noch offen, wie sich diese weite Rügebefugnis praktisch auswirken wird, denn es liegen – soweit ersichtlich – noch keine Entscheidungen der deutschen Verwaltungsgerichte vor, die seit Mai 2011 über bereits anhängigen Verbandsklagen getroffen worden sind.

¹¹ Vgl. die Begründung des UmwRBG-Entwurfs, BT-Drucks. 16/2495, S. 12; vgl. außerdem *Wegener*, ZUR 2011, 363 – m.w.N.; bei Individualklagen ergibt sich die beschränkte Rügebefugnis aus § 42 Abs. 2 VwGO, wonach der Kläger – im Einklang mit Art. 19 Abs. 4 GG – eine Verletzung „seiner Rechte“ geltend machen muss; näher zur daraus abgeleiteten „Schutznormtheorie“ z.B. *Kloepfer* (2008), § 5 Rn. 9 ff.

¹² Richtlinie 2003/35/EG vom 26.05.2003, Abl. EG Nr. L 156 v. 25.6.2003, S. 17.

¹³ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.06.1998.

¹⁴ Zum Stand der Diskussion zuletzt *Wegener* (2011), S. 363 ff. - m.w.N. (auch zur Gegenmeinung).

¹⁵ Siehe den Vorlagebeschluss v. 5.3.2009, ZUR 2009, 380 ff.

¹⁶ EuGH, Urteil vom 12.05.2011, Rs. C-115/09, ZUR 2011, 368 ff.

3. Methodik und Vorgehensweise

Die Erhebung und Auswertung der Daten in der vorliegenden Untersuchung beruht auf dem gleichen methodischen Ansatz, wie die von den Verfassern erstellte Studie zur Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002 bis 2006.¹⁷ Es ist die Zahl der Verbandsklagen und der damit zusammenhängenden Verfahren im Zeitraum 2007 bis 2010 sowie die dabei von den Umweltverbänden erzielte Erfolgsquote ermittelt und mit den für Klagen vor den Verwaltungsgerichten (ohne Asylverfahren) verfügbaren Daten verglichen worden (siehe zur Vorgehensweise im einzelnen die folgenden Abschnitte 3.1 und 3.2). Durch die einheitliche Methodik wird die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der verschiedenen Studien gewährleistet und es ist eine Gesamtbetrachtung der Entwicklung von 2002 bis 2010 möglich.

3.1 Erhebung der Daten

Die Erfassung der Verbandsklagen, über die im Zeitraum von 2007 bis 2010 durch die Verwaltungsgerichte entschieden worden ist, beruht in der vorliegenden Untersuchung vor allem auf Recherchen in juristischen Datenbanken (juris und beck-online), in Fachzeitschriften (ZUR, NuR, NVwZ) und im Internet (insbesondere auf den homepages der Umweltverbände und der Verwaltungsgerichte). Auf Grundlage der ermittelten Daten ist außerdem bei einigen Landesverbänden des BUND (Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) und des NABU (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) sowie bei der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft der Naturschutzverbände (BLN), im Landesbüro der Umweltverbände Nordrhein-Westfalen und bei der Deutschen Umwelthilfe (DUH) nachgefragt worden, ob weitere Hinweise auf nicht oder unzutreffend erfasste Fälle oder Verfahren gegeben werden können. Es sind allerdings nicht alle Anfragen beantwortet worden und es war innerhalb des begrenzten Zeitrahmens für die Bearbeitung auch nicht möglich, alle Verbände, die bisher Klagen geführt haben, zu befragen. Deswegen und aufgrund der Tatsache, dass insbesondere auch die genutzten Datenbanken nicht alle Fälle und Verfahren erfassen, ist die Datenerhebung insoweit vermutlich nicht ganz vollständig. Hinzu kommt, dass bei einigen Klagen der aktuelle Stand nicht näher ermittelt werden konnte. Insbesondere ist in manchen Fällen unklar geblieben, ob sie inzwischen z.B. durch Erledigung oder durch einen Vergleich abgeschlossen worden sind (dazu sind häufig keine Informationen in den Datenbanken oder im Internet zu finden).

3.2 Auswertung der Daten

Für die Zahl der Klagen sind in der Regel nur die Fälle gewertet worden, bei denen im Zeitraum 2007 bis 2010 mindestens eine Entscheidung in der Sache ergangen ist. Eine Ausnahme ist hier die Klage gegen das Kohlekraftwerk Lünen, bei der eine inhaltliche Entscheidung des OVG Münster noch aussteht, weil der EuGH in diesem Fall die verbandliche Klagebefugnis bestätigt hat (siehe dazu schon oben 2.2). Neben den Beschlüssen in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes und Urteilen in Hauptsacheverfahren sind auch die durch Rücknahme der Anträge oder Klage oder durch Erledigung abgeschlossenen Verfahren berücksichtigt worden. Die ermittelten

¹⁷ Siehe *Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischek* (2007), S. 8 ff.

Klagen und Verfahren werden aufgegliedert nach Bundesländern dargestellt und mit den Ergebnissen der Studie für die Zeit von 2002 bis 2006 verglichen. Damit lassen sich Veränderungen in der Klagetätigkeit bezogen auf die einzelnen Bundesländer erkennen. Außerdem wird eine Gesamtbilanz der für den Zeitraum von 2002 bis 2010 ermittelten Klagen erstellt. Hinzu kommt noch eine nach den Bundesländern aufgegliederte Übersicht dazu, wie viele Klagen in einer Instanz abgeschlossen und wie viele über mehrere Instanzen geführt worden sind.

Um die Erfolgsquote der Verbandsklagen festzustellen, sind die Ergebnisse der einzelnen Verfahren sowie die Endergebnisse der Klagen aus Sicht der Verbände als „gewonnen“, „Teilerfolg“ oder „verloren“ gewertet worden. Für das Endergebnis war in den Fällen, in denen mehrere Entscheidungen vorliegen, in der Regel die letzte Hauptsacheentscheidung im Zeitraum 2007 bis 2010 maßgebend. Die Klagen gegen Planfeststellungen sind auch dann als „gewonnen“ eingestuft worden, wenn sie (nur) zur Feststellung der Rechtswidrigkeit der Planung geführt haben, weil das Vorhaben dann auf der Grundlage der angegriffenen Zulassungsentscheidung nicht realisiert werden kann. In diesen Fällen können die festgestellten Abwägungsfehler allerdings in der Regel durch eine Planergänzung behoben werden und in der Planungspraxis ist dies durchaus üblich.¹⁸ Außerdem gibt es Klagen, in denen als Ergebnis ein „Teilerfolg“ angenommen worden ist, obwohl die Verbände das zuletzt geführte Verfahren (z.B. eine Revision beim Bundesverwaltungsgericht) verloren haben, weil sie zuvor in der ersten Instanz z.B. zusätzliche Kompensationsmaßnahmen für Natur und Landschaft durchsetzen konnten und die Klage lediglich im Hinblick auf zusätzliche Forderungen weiter geführt haben. Die durch Vergleich abgeschlossenen Klagen sind wieder generell als „Teilerfolg“ gewertet worden, unabhängig davon, welche Erfolge die Verbände im Einzelfall tatsächlich erzielen konnten. Eine differenzierte Auswertung und Darstellung der Ergebnisse war für diese Fälle hier nicht möglich. Es gibt aber bereits eine andere Studie, die eine eingehende Analyse der von den Umweltverbänden abgeschlossenen Vergleiche enthält.¹⁹

4. Darstellung und Diskussion der Ergebnisse

Die ermittelten Daten und die daraus ableitbaren Erkenntnisse über die Klagetätigkeit der Umweltverbände werden wie folgt dargestellt und diskutiert: Zunächst wird auf die Entwicklung bei der Zahl der Klagen und Verfahren eingegangen (4.1), es folgen Zahlen und Überlegungen zur Dauer der Verfahren (4.2), die Analyse der Erfolgsquote für alle Verbandsklagen (4.3) sowie schließlich eine nähere Betrachtung der Entwicklung und Erfolge bezogen auf die verschiedenen Klagegegenstände (Planfeststellungen, Befreiungen und sonstige Fälle – siehe 4.4).

4.1 Anzahl der Klagen und Verfahren

Für den Zeitraum 2007 bis 2010 hat die Untersuchung ergeben, dass die Verwaltungsgerichte bei insgesamt 100 Verbandsklagen mindestens eine Entscheidung getroffen haben, wobei 191 Verfahren in der Hauptsache oder im einstweiligen Rechtsschutz in allen Instanzen geführt worden sind (siehe Tabelle 1). Die Auswertung erfasst alle Fälle, in denen mindestens ein Verfahren

¹⁸ Siehe dazu den Überblick bei *Schmidt* (2008), S. 549 ff., über die Fälle, in denen in der Zeit von 2002 bis 2006 geführte Klagen gegen Planfeststellungen erfolgreich waren, während die nach einer Planergänzung dagegen erhobene Klage abgewiesen worden ist, so dass das Vorhaben anschließend realisiert werden konnte.

¹⁹ Insgesamt dazu *Schmidt/Sperfeld* (2010).

abgeschlossen worden ist. Das betrifft auch dreizehn Klagen, deren Ausgang in der Hauptsache noch offen ist, weil gegen die in einem Eil- oder Hauptsacheverfahren in erster Instanz getroffenen Entscheidungen Rechtsmittel eingelegt worden sind, über die noch nicht entschieden worden ist (in der Erfolgsbilanz werden diese Fälle allerdings nicht gewertet – siehe dazu 4.2).

Tabelle 1: Zahl der Klagen und Verfahren (Entscheidungen)

Länder	Klagen (Verfahren) 2007 bis 2010	Klagen (Verfahren) 2002 bis 2006 ²⁰	Gesamtbilanz Klagen (Verfahren) 2002 bis 2010
Baden-Württemberg	3 (5)	4 (6)	7 (11)
Bayern	14 (32)	14 (21)	28 (53)
Berlin	2 (2)	4 (4)	6 (6)
Brandenburg	9 (18)	20 (37)	29 (55)
Bremen	2 (5)	2 (4)	4 (9)
Hamburg	2 (5)	4 (11)	5 ²¹ (15)
Hessen	6 (13)	7 (15)	12 ²² (26)
Mecklenburg-Vorpommern	7 (8)	6 (11)	13 (19)
Niedersachsen	17 (30)	15 (22)	32 (52)
Nordrhein-Westfalen	12 (20)	14 (22)	25 ²³ (41)
Rheinland-Pfalz	8 (13)	13 (23)	21 (36)
Saarland	1 (2)	3 (3)	4 (5)
Sachsen	5 (13)	19 (36)	24 (49)
Sachsen-Anhalt	7 (15)	8 (11)	15 (26)
Schleswig-Holstein	5 (10)	3 (6)	8 (16)
Thüringen	0	2 (2)	2 (2)
Gesamt	100 (191)	138 (234)	245²⁴ (421)
Klagen pro Jahr	25	27,6	ca. 27,2

Bei dem Vergleich der in Tabelle 1 enthaltenen Zahlen ist zu berücksichtigen, dass sich die Datenerhebung für den Zeitraum von 2007 bis 2010 nur über vier Jahre erstreckt hat, während in der Studie für die Zeit von 2002 bis 2006 fünf Jahre erfasst worden sind. Sowohl die Daten für

²⁰ Siehe dazu Tabelle 1 bei Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischeke (2007), S. 11 – in dieser Studie sind auch einige Klagen mitgerechnet worden, in denen trotz vorliegender Gerichtsentscheidungen aufgrund eingelegter Rechtsmittel der Ausgang noch offen war, so dass es erst nach 2006 zu einem Abschluss gekommen ist, der in der jetzt erstellten Untersuchung berücksichtigt wird (siehe dazu die folgenden Fn.).

²¹ In der Summe wird die schon vor 2002 erhobene Klage gegen den Hafenausbau Altenwerder, die erst Ende 2008 durch Vergleich abgeschlossen worden ist und in beiden Studien berücksichtigt wird, nicht mitgezählt.

²² In der Summe wird die 2003 erhobene Klage im Fall CCT-Werft (Flughafen Ffm), die erst nach mehreren Instanzen 2007 durch Vergleich abgeschlossen worden ist und in beiden Studien berücksichtigt wird, nicht mitgezählt.

²³ In der Summe wird hier die 2002 erhobene Klage im Fall Bebauungsplan Giersberg-Ost, die erst Ende 2008 durch Vergleich abgeschlossen worden ist und in beiden Studien berücksichtigt wird, nicht mitgezählt.

²⁴ Siehe zu den Klagen und Verfahren, die in der Summe fehlen, die Erklärungen in den vorangehenden Fn.

die einzelnen Bundesländer als auch die absoluten Zahlen lassen sich daher nur beschränkt miteinander vergleichen. Bei den meisten Bundesländern ist erkennbar, dass die Klagetätigkeit im gesamten Zeitraum von 2002 bis 2010 ungefähr auf dem gleichen Niveau liegt. Das gilt z.B. für Bayern und Nordrhein-Westfalen (hohes Niveau) oder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt (mittleres Niveau) sowie für Baden-Württemberg und Bremen (niedriges Niveau). Bei einigen Bundesländern zeichnet sich hingegen seit 2007 ein Rückgang der Klagetätigkeit im Verhältnis zum Zeitraum von 2002 bis 2006 ab (vor allem Brandenburg und Sachsen sowie z.B. in geringerem Umfang auch Rheinland-Pfalz), während sich nur für Niedersachsen und eventuell für Schleswig-Holstein eine signifikante Steigerung andeutet.

Insgesamt gesehen zeigt jedoch die Zahl der durchschnittlich pro Jahr erfassten Klagen, dass im Zeitraum 2007 bis 2010 nach den dazu ermittelten Daten etwas weniger geklagt worden ist (25 Klagen pro Jahr) als von 2002 bis 2006 (etwa 27 Klagen pro Jahr). Der Unterschied ist gering, es kann allerdings auch im Hinblick darauf, dass die Daten für die Zeit von 2007 bis 2010 möglicherweise nicht ganz vollständig sind (siehe oben 3.1), angenommen werden, dass die Zahl der Klagen nicht zugenommen hat. Gleich geblieben ist auch die Zahl der pro Jahr durchgeführten Verfahren (ca. 47). Die Gesamtbetrachtung der Zahlen von 2002 bis 2010, die 245 Klagen und 421 Verfahren ausweist (siehe die dritte Spalte in Tabelle 3), bestätigt dieses Ergebnis (danach sind es ebenfalls durchschnittlich etwa 27 Klagen und 47 Verfahren pro Jahr). Damit bleibt es bei einer im Verhältnis zu den insgesamt von den Verwaltungsgerichten abgeschlossenen Verfahren weiterhin sehr geringen Zahl von Verbandsklagen.²⁵ Es kann daher nach wie vor nicht von einer starken Belastung der Gerichte oder von einer „Klageflut“ die Rede sein.

Die Ergebnisse zeigen außerdem, dass die mit dem Erlass des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz Ende 2006 verbundene Erweiterung der Verbandsklagemöglichkeiten – anders als die Einführung des § 61 BNatSchG 2002²⁶ - offenbar keine Ausweitung der Klagetätigkeit durch die Verbände bewirkt hat. Welche Gründe es dafür geben könnte, lässt sich der rein quantitativen Erhebung der Fallzahlen nicht entnehmen. Nach einer Analyse der Wahrnehmung der Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten durch die Umweltverbände, die in anderem Zusammenhang auf der Grundlage von Experteninterviews mit Verbandsvertretern vorgenommen worden ist²⁷, spricht jedoch einiges dafür, dass unter anderem der erhöhte Aufwand bei der Verfahrensbeteiligung dazu geführt hat, dass die Verbände aufgrund ihrer beschränkten Ressourcen die Klagetätigkeit kaum weiter ausdehnen konnten. Dieser erhöhte Beteiligungsaufwand wird teilweise auch durch ungünstigen gesetzliche Rahmenbedingungen verursacht (siehe dazu schon 2.1).

²⁵ Im Jahr 2009 sind von den Verwaltungsgerichten – Allgemeinen Kammern (ohne Asylverfahren) – insgesamt 115.509 Hauptsacheverfahren und 29.221 Verfahren des einstelligen Rechtsschutzes erledigt, bei den Oberverwaltungsgerichten waren es insgesamt (1. Instanz und Rechtsmittelinstanz) 16.531 Hauptverfahren, siehe Statistisches Bundesamt (2010), S. 18 f.; 34 f., 50 f. und 70 f.; im Jahr 2010 waren es bei den Verwaltungsgerichten 110.795 Hauptsacheverfahren und 27.757 Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes sowie bei den Oberverwaltungsgerichten insgesamt 16.149 Hauptverfahren, siehe Statistisches Bundesamt (2011), S. 14 f., 36 f.; 58 f. und 72 f.; daraus ergibt sich ein Durchschnitt von 157.984 erledigten Verfahren pro Jahr – die ca. 47 Verfahren pro Jahr bei Verbandsklagen entsprechen somit einem Anteil von ca. 0,03 %.

²⁶ Siehe den Vergleich der Ergebnisse für die Zeit von 2002 bis 2006 mit den Zahlen aus den davor durchgeführten Untersuchungen bei Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischek (2007), S. 11 f.

²⁷ Siehe Schmidt (2011), S. 296 ff.

4.2 Dauer der Verfahren

In der für den Zeitraum 2002 bis 2006 erstellten Studie ist auch auf die Frage eingegangen worden, wie viele Verbandsklagen über mehrere Instanzen geführt werden, weil sich daraus ein Hinweis auf Verzögerungen bei der Realisierung der angegriffenen Vorhaben ergeben könnte.²⁸ Dabei hat sich gezeigt, dass von 2002 bis 2006 ca. 67% der Klagen nur über eine Instanz geführt worden sind. Nach der alle altruistischen Verbandsklagen von 1979 bis 2002 erfassenden Untersuchung von Radespiel galt das auch für diesen Zeitraum.²⁹ Im Zeitraum von 2007 bis 2010 ist insoweit eine deutliche Veränderung festzustellen, denn hier haben die Umweltverbände ihre Klagen in 55% der Fälle über mehrere Instanzen geführt (siehe Tabelle 2). Welche Gründe dafür maßgeblich gewesen sind, lässt sich aus den erhobenen Daten nicht ableiten, weil diese nur quantitativ die Ergebnisse der Gerichtsentscheidungen erfassen und nichts über die Motive für das Klageverhalten im Einzelfall aussagen (siehe dazu auch noch unten).

Tabelle 2: Klagen mit Verfahren über eine und mehrere Instanzen.

Länder	Klagen 2007 bis 2010	- in erster Instanz abgeschlossen ³⁰	- über mehrere Instanzen geführt
Baden-Württemberg	3	1	2
Bayern	14	2	12
Berlin	2	2	-
Brandenburg	9	5	4
Bremen	2	-	2
Hamburg	2	2	-
Hessen	6	3	3
Mecklenburg-Vorpommern	7	6	1
Niedersachsen	17	7	10
Nordrhein-Westfalen	12	8	4
Rheinland-Pfalz	8	4	4
Saarland	1	-	1
Sachsen	5	2	3
Sachsen-Anhalt	7	2	5
Schleswig-Holstein	5	2	3
Thüringen	-	-	-
Gesamt	100	46 (46%)	54 (55%)

²⁸ Siehe Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischeke (2007), S. 12 ff.

²⁹ Siehe Radespiel (2006), S. 341.

³⁰ Dabei ist berücksichtigt worden, dass bei Klagen gegen Verkehrsprojekte entweder die Oberverwaltungsgerichte oder nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz das Bundesverwaltungsgericht in erster (und letzter) Instanz zuständig sind.

Die Gegenüberstellung der über eine oder über mehrere Instanzen geführten Klagen lässt aus mehreren Gründen nur begrenzt Rückschlüsse darauf zu, ob die Umweltverbände durch ihr Klageverhalten die Realisierung von Vorhaben unnötig verzögert haben. Zwar dauern die über mehrere Instanzen geführten Klagen in der Regel länger, als es bei den in erster Instanz abgeschlossenen Klagen der Fall ist. Das Einlegen eines Rechtsmittels führt jedoch nicht ohne weiteres zu einer Verzögerung bei der Realisierung von Vorhaben. Vor allem die Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse haben grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung, so dass trotz einer Klage mit dem Bau begonnen werden kann. Außerdem sind die auf eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung gerichteten Eilverfahren nur in wenigen Fällen erfolgreich. Teilweise gehen auch nur diese Eilverfahren über mehrere Instanzen und die Gerichte entscheiden hierbei meist relativ kurzfristig. Davon abgesehen gibt es einige Fälle, in denen die Verbände zwar solche Eilverfahren oder auch die Klagen in erster Instanz verloren haben, dann aber mit der eingelegten Berufung oder Revision erfolgreich gewesen sind. In solchen Fällen kann die Fortführung der Klage nicht negativ bewertet werden, weil sie rechtlich begründet war. Allerdings sind die Vorhaben dann teilweise schon während der noch laufenden Berufungs- oder Revisionsverfahren realisiert worden, so dass trotz der dort erzielten Erfolge insbesondere Maßnahmen zur Vermeidung einer Beeinträchtigung von Natur und Landschaft nicht mehr durchgesetzt werden konnten (so z.B. im Fall der CCT-Werft am Flughafen Frankfurt/Main). Hinzuweisen ist schließlich noch darauf, dass insgesamt 17 Klagen durch einen Vergleich beendet worden sind, was in vielen Fällen zur Vermeidung weiterer gerichtlicher Verfahren oder Entscheidungen geführt hat.

4.3 Erfolgsbilanz

Die Auswertung der Klagen und Verfahren im Hinblick auf die von den Umweltverbänden gegenüber den beklagten Behörden erzielten „Erfolgsquote“ lässt Rückschlüsse darauf zu, ob die Klagemöglichkeiten verantwortungsvoll zum Abbau von Vollzugsdefiziten genutzt werden. Maßgebend für die Wertung war in der Regel das Ergebnis der zuletzt getroffenen Entscheidung in der Hauptsache im Zeitraum 2007 bis 2010 (siehe 3.2). Es gab allerdings mehrere Fälle, in denen die Ergebnisse aus dieser Zeit durch 2011 ergangene Entscheidung abgeändert worden sind. In solchen Fällen sind auch diese an sich außerhalb des Untersuchungszeitraums getroffenen Gerichtsentscheidungen berücksichtigt worden, um den tatsächlichen Erfolg der Klagen abzubilden. Außerdem liegen für 13 Klagen zwar Entscheidungen aus der Zeit von 2007 bis 2010 vor (es handelt sich überwiegend um Eilverfahren), der Ausgang in der Hauptsache ist jedoch noch offen, so dass sie für die Erfolgsbilanz nicht gewertet werden konnten. Das betrifft insbesondere sechs von insgesamt zwölf Klagen, die sich auf das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz stützten. In einigen dieser Fälle ist vermutlich die Entscheidung des EuGH zur EU-Rechtskonformität von § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG abgewartet worden, die erst am 12.05.2011 getroffen worden ist (siehe oben 2.2). Deswegen liegen hier noch keine abschließenden Entscheidungen der deutschen Gerichte vor, diese sind aber demnächst zu erwarten (z.B. im Fall EBS-Heizkraftwerk in Hessen).

Insgesamt gesehen sind die Umwelt- und Naturschutzverbände im Zeitraum von 2007 bis 2010 mit ihren Klagen in 42,5% der Fälle ganz oder teilweise erfolgreich gewesen (siehe unten – Tabelle 3). Demnach ergibt sich kein signifikanter Unterschied zu der Erfolgsquote von etwa

40%, die für die Zeit von 2002 bis 2006 ermittelt worden ist.³¹ Insgesamt gesehen liegt die Erfolgsquote im Zeitraum von 2002 bis 2010 demnach bei 41%. Damit sind die Verbandsklagen nach wie vor wesentlich erfolgreicher, als die insgesamt von den Verwaltungsgerichten in Deutschland entschiedenen Hauptsacheverfahren (ohne Asylverfahren), bei denen die Erfolgsquote nur etwa 10 bis 12% betragen hat.³² Deswegen kann davon ausgegangen werden, dass die Verbände die Fälle, in denen geklagt wird, nach wie vor sehr sorgfältig im Hinblick auf gute Erfolgsaussichten auswählen. Damit setzen sie ihre Klagerechte weiterhin gezielt und wirksam zu dem vom Gesetzgeber angestrebten Zweck ein, die bestehenden Vollzugsdefizite abzubauen.

Tabelle 3: Ergebnisse der Klagen im Zeitraum 2007 bis 2010 (2002 bis 2010)

Gesamtzahl der abgeschlossenen Klagen	Gewonnen	Teilerfolg ³³	verloren
87 (von 100 Fällen bei 13 noch offenen Klagen)	17	20	50
+ 130 Fälle im Zeitraum 2002 bis 2006 = 217	+ 28 = 45	+ 24 = 44	+ 78 = 128
100 %	19,5% (20,7%)	23% (20,3%)	57,5% (59%)

Die Auswertung der Ergebnisse, die bei den einzelnen gerichtlichen Entscheidungen (Eil- und Hauptsacheverfahren) erzielt worden sind, ergibt praktisch keine Veränderung gegenüber der für die Zeit von 2002 bis 2006 ermittelten Zahlen. Auch in jenem Zeitraum haben die Verbände etwa 36% der Verfahren ganz oder teilweise gewonnen.³⁴ Für den aktuellen Untersuchungszeitraum von 2007 bis 2010 ist die gleiche Erfolgsquote ermittelt worden (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Ergebnisse der gerichtlichen Entscheidungen (Verfahren) 2007 bis 2010

Gesamtzahl der Entscheidungen	gewonnen	Teilerfolg	verloren
173 (von 191 bei 18 offenen Verfahren)	41	21	111
100%	23,7%	12,1%	64,2%

³¹ Siehe *Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischek* (2007), S. 14 ff.; die Erfolgsquote der Verbände war damit auch wesentlich höher als z.B. im Zeitraum 1996 bis 2001, wo sie bei 27% lag, vgl. *Schmidt/Zschesche/Rosenbaum* (2004), S. 35.

³² Die Allgemeinen Kammern (ohne Asyl) der Verwaltungsgerichte haben 115.509 Hauptsacheverfahren im Jahr 2009 und 110.795 Hauptsacheverfahren im Jahr 2010 durch Urteil, Gerichtsbescheid oder Beschluss beendet (siehe die Nachweise in Fn. 25), wobei die Behörden 2009 nur in 6632 Fällen und 2010 nur in 6228 Fällen ganz oder teilweise unterlegen sind, siehe Statistisches Bundesamt (2010), S. 20, und (2011), S. 22 (dort jeweils Zeile 25 und 26); hinzu kommen ca. 7346 Fälle pro Jahr, in denen Vergleiche abgeschlossen worden sind, siehe Statistisches Bundesamt (2010), S. 16 und (2011) S. 18 (dort jeweils Zeile 24); das entspricht bei einer Wertung der Vergleiche als „Teilerfolg“ einer Erfolgsquote der gegen die Behörden gerichteten Klagen von etwa 12%; bei den erstinstanzlich von den Senaten für technische Großvorhaben bei den Oberverwaltungsgerichten entschiedenen Hauptsacheverfahren sind die Behörden bei 250 Fällen in 2009 nur 14 Mal und bei 153 Fällen in 2010 nur 5 Mal ganz oder teilweise unterlegen, außerdem sind 9 bzw. 10 Vergleiche abgeschlossen worden, siehe Statistisches Bundesamt (2010), S. 56, und (2011), S. 58, so dass sich ein Verhältnis von 403 zu 38 und eine Erfolgsquote der Behördengegner von 9,5% ergibt; insgesamt gesehen liegt demnach die Erfolgsquote der Behördengegner bei etwa 10 bis 12 %.

³³ Als Teilerfolg wurden auch alle durch Vergleich beendeten Fälle gewertet (siehe 3.2 und Übersicht im Anhang).

³⁴ Siehe *Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischek* (2007), S. 15.

Demnach liegt die Erfolgsquote bei den Verfahren etwas niedriger, als bei den Klagen (dort sind es etwas über 40% - siehe Tabelle 3). Das lässt sich darauf zurückführen, dass die Verbände in mehreren Fällen zunächst in den Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder in erster Instanz verloren haben, dann aber im Hauptsacheverfahren oder in der nächsten Instanz noch einen Erfolg erzielen konnten (siehe auch oben 4.2).

4.4 Auswertung nach Klagegegenständen

Die ermittelten Fälle sind auch differenziert nach Klagegegenständen ausgewertet worden. Dadurch lässt sich zeigen, wo die Schwerpunkte der Klagetätigkeit liegen und bei welchen Fallgruppen die Verbandsklagen statistisch gesehen größere oder geringere Erfolgsaussichten haben. Die Unterscheidung der Klagegegenstände orientiert sich an der Vorgehensweise in früheren Studien.³⁵ Da der Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Verbandsklage in manchen Bundesländern durch landesrechtliche Regelungen erweitert wird (siehe 2.1), sind drei Kategorien gebildet worden (siehe auch die Gesamtliste im Anhang). Neben den in allen Bundesländern nach § 61 Abs. 1 BNatSchG 2002 (64 Abs. 1 BNatSchG 2010) möglichen Klagen gegen Planfeststellungen (P) und gegen Befreiungen (B) werden Klagen gegen „sonstige“ Verwaltungsentscheidungen erfasst. Der Kategorie „Sonstige“ sind zum einen alle Verbandsklagen zugeordnet worden, bei denen sich die Zulässigkeit aus über das Bundesrecht hinaus gehende Regelungen des Landes-Naturschutzrechts (z.B. zum Schutz von Alleen) ergibt. Zum anderen sind hier auch die auf das seit Ende 2006 geltende Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gestützten Klagen erfasst worden, die sich vor allem gegen immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen (insbesondere Kraftwerke und Tierhaltungsanlagen) und Bebauungspläne richten.

Maßgeblich für die Einordnung der Klagen in die genannten Kategorien war dabei in Anlehnung an die bei den Verwaltungsgerichten im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung üblichen Vorgehensweise meist die Art der angegriffenen Verwaltungsentscheidung. In den Fällen, in denen sich eine Klage mit der Begründung, es hätte ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden müssen, gegen eine Plangenehmigung richtete, ist diese allerdings der Kategorie „Planfeststellung“ zugeordnet worden. Außerdem ist eine gegen eine landesrechtliche Rechtsverordnung gerichtete Klage unter „Sonstige“ eingeordnet worden.³⁶

Die Übersicht in Tabelle 5 zeigt die Verteilung der ermittelten Fälle auf die verschiedenen Klagegegenstände und macht deutlich, bei welchen Fallgruppen die überdurchschnittliche Erfolgsquote der Verbandsklage erzielt wird (siehe nächste Seite). Insgesamt gesehen ergeben sich für 2007 bis 2010 nur wenige Veränderungen im Verhältnis zu den Ergebnissen der Studie für 2002 bis 2006. Bemerkenswert ist allerdings, dass die von 2002 bis 2007 sehr hohe Erfolgsquote bei den Klagen gegen Befreiungen gesunken ist, während die in jenem Zeitraum relativ niedrige Erfolgsquote bei den „sonstigen“ Klagen sich deutlich erhöht hat. Wodurch es zu dieser Veränderung gekommen ist, müsste noch näher untersucht werden (siehe dazu aber noch unten).

³⁵ Die hier gewählte Vorgehensweise entspricht im wesentlichen der bei *Schmidt/Zschesche/Rosenbaum* (2004), S. 36 f., während *Radespiel* (2006), S. 342 ff., sowohl bei Planfeststellungen und Befreiungen als auch bei den sonstigen Klagegegenständen eine etwas andere und zugleich detailliertere Differenzierung vornimmt.

³⁶ In der Untersuchung für die Zeit von 1997 bis 1999 sind solche Klagen gesondert aufgeführt worden, vgl. *Schmidt/Zschesche/Rosenbaum* (2004), S. 36 f., das ist jedoch bei nur einer Klage statistisch nicht sinnvoll.

Tabelle 5: Erfolgsbilanz nach Klagegegenständen für den Zeitraum 2007 - 2010 (2002 - 2006)³⁷

Klagegegenstände	Planfeststellungen	Befreiungen	Sonstige (inklusive der Klagen nach dem UmwRG)	Gesamt
	43 (57)	18 (27)	26 (46)	87 (130)
%	49,4 (43,8)	20,7 (20,8)	29,9 (35,4)	100
Gewonnen	7 (6)	8 (17)	2 (5)	17 (28)
%	16,3 (10,5)	44,4 (63)	7,7 (10,9)	19,5 (21,5)
Teilerfolg	11 (19)	2 (4)	7 (1)	20 (25)
%	25,6 (33,3)	11,1 (14,8)	26,9 (2,1)	23 (18,5)
Verloren	25 (32)	8 (6)	17 (40)	50 (77)
%	58,1 (56,2)	44,4 (22,2)	65,4 (87)	57,5 (60)

Die **Klagen gegen Planfeststellungen** haben mit ca. 49% den größten Anteil an den insgesamt von 2007 bis 2010 geführten Verbandsklagen. Der Schwerpunkt der Klagetätigkeit liegt damit weiterhin in diesem Bereich und die Aktivität der Verbände hat hier sogar im Verhältnis zum Zeitraum von 2002 bis 2006 noch etwas zugenommen (dort lag der Anteil von Klagen gegen Planfeststellungen bei 44%).³⁸ Die Erfolgsquote hat sich hingegen kaum verändert und liegt bezogen auf Erfolge und Teilerfolge bei 42% (im Zeitraum von 2002 bis 2006 waren es 43,8%).

Die **Klagen gegen Befreiungen** haben weiterhin einen Anteil von ca. 21% an den insgesamt geführten Verbandsklagen. Insoweit ergeben sich für die Zeit von 2007 bis 2010 keine Veränderungen gegenüber der Studie für 2002 bis 2006. Die Erfolgsquote ist allerdings von ca. 78% in jenem Zeitraum auf nur noch etwa 55% gesunken. Sie liegt damit wieder auf einem Niveau, dass in etwa den Ergebnissen der für die Zeit von 1997 bis 1999 durchgeführten Untersuchung entspricht, die eine Erfolgsquote von 58% ermittelt hat.³⁹ Es sind für 2007 bis 2010 vor allem weniger Fälle ermittelt worden, in denen die Klagen gegen Befreiungen ganz vollständig gewonnen worden sind. Allerdings ist der Anteil dieser Fälle immer noch deutlich höher als bei den Klagen gegen Planfeststellungen, wo überwiegend (nur) Teilerfolge erzielt worden sind. Das gilt auch für die Erfolgsquote insgesamt. Demnach haben die Klagen gegen Befreiungen nach wie vor erheblich bessere Erfolgsaussichten als andere Verbandsklagen.

³⁷ Die kursiv gesetzten Daten sind aus *Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischek* (2007), S. 16.

³⁸ Siehe *Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischek* (2007), S. 16; das gilt nach der Untersuchung von *Radespiel* (2006), S. 343, auch gegenüber den für die Zeit von 1979 bis 2002 ermittelten Zahlen für direkt gegen Planfeststellungen gerichtete Klagen (dort werden 46,4% angegeben).

³⁹ Siehe *Schmidt/Zschesche/Rosenbaum* (2004), S. 36; nach *Radespiel* (2006), S. 349, betrug die Erfolgsquote bei den direkt gegen Befreiungen gerichteten Verfahren in der Zeit von 1979 bis 2002 sogar nur gut 46%.

Die **Klagen gegen „sonstige“ Verwaltungsentscheidungen** haben im Zeitraum von 2007 bis 2010 nur noch einen Anteil von ca. 30% gegenüber ca. 35% in der Zeit von 2002 bis 2006. Bei dieser Differenz könnte an sich von einer signifikanten Veränderung gesprochen werden, es ist allerdings zu berücksichtigen, dass es vor allem bei den auf das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gestützten Klagen, die in dieser Fallgruppe berücksichtigt werden, viele noch offene und daher für die Erfolgsbilanz nicht gewertete Fälle gibt. Bei der Erfolgsquote ist interessanter Weise eine erhebliche Steigerung auf fast 35% gegenüber nur ca. 13% im Zeitraum von 2002 bis 2006 festzustellen. Die Gründe dafür müssten durch eine genauere Analyse der einzelnen Fälle ermittelt werden, die im vorgegebenen Zeitrahmen nicht möglich war. Eine summarische Betrachtung deutet darauf hin, dass von 2007 bis 2010 bei vielen „sonstigen“ Klagen die Klagemöglichkeiten des Landesnaturschutzrechts z.B. bei Alleen erfolgreich genutzt worden sind. In der Studie für 2002 bis 2006 waren hingegen noch relativ viele Klagen ermittelt worden, die erfolglos waren, weil es um „Grenzfälle“ hinsichtlich der Zulässigkeit einer Verbandsklage ging.⁴⁰ Allerdings ist bei den ebenfalls als „sonstige“ Klagen eingeordneten *Klagen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* darauf hinzuweisen, dass bei den sechs Fällen, in denen bisher Entscheidungen in der Sache vorliegen, von den Verbänden nur ein Teilerfolg erzielt werden konnte.⁴¹ Damit liegt hier eine relativ schlechte Erfolgsquote vor, die sich unter anderem darauf zurück führen lässt, dass die Verwaltungsgerichte zunächst die in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG enthaltene Einschränkung der Klagebefugnisse teilweise als EU-rechtskonform angesehen haben.⁴² Ob sich in Folge des EuGH-Urteils vom 12.05.2011 bei den bereits anhängigen Klagen, über die noch nicht entschieden worden ist, bessere Erfolgsaussichten ergeben, bleibt abzuwarten (siehe dazu auch schon 2.2).

5. Ausblick auf die weitere Entwicklung der Verbandsklage

Es ist absehbar, dass die zukünftige Entwicklung der Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht und die dazu stattfindende Diskussion vor allem durch die Erweiterung der bestehenden Klagebefugnisse geprägt sein wird. Aus dem schon angesprochenen EuGH-Urteil zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (siehe oben 2.2) ergibt sich bereits eine erweiterte Rügebefugnis der Umweltverbände, denn danach können diese nunmehr bei den einer UVP-Pflicht unterliegenden Industrieanlagen und Bebauungsplänen eine Verletzung aller umweltrechtlichen Vorschriften geltend machen.⁴³ Bei der in Folge dieses Urteils bis Mitte 2012 erforderlichen Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes könnte außerdem berücksichtigt werden, dass der EuGH in einer

⁴⁰ Siehe *Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischek* (2007), S. 17.

⁴¹ Das betrifft den Fall „Port Olpenitz“, in dem nach einer erfolgreichen Klage vor dem OVG Schleswig, Urteil vom 12.03.2009, ZUR 2009, 432 ff., der angegriffene Bebauungsplan geändert und die Baufläche verkleinert worden ist, so dass das von der beklagten Stadt angestrebte Revisionsverfahren durch Vergleich beendet werden konnte.

⁴² So z.B. VGH Kassel, Urt. v. 16.9.2009 – 6 C 1005/08 – ZUR 2010, 46 ff.; im Ergebnis zustimmend *Schrödter* (2009), S. 157 ff. (mit Nachweisen zu weiteren Beispielen).

⁴³ Im Urteil des EuGH vom 12.05.2011 – Rs. C-115/09 – ZUR 2011, 368 ff., ist zwar (nur) davon die Rede, dass eine Verletzung von Vorschriften geltend gemacht werden kann, „die aus dem Unionsrecht hervorgegangen sind“, diese Formulierung erklärt sich aber aus dem Kontext mit dem Vorlagebeschluss des OVG Münster und kann deshalb nicht als Aussage zur fehlenden Rügefähigkeit des rein nationalen Umweltrechts verstanden werden, vgl. Wegener (2001), S. 365 f.; davon abgesehen würde der Versuch einer Differenzierung zwischen Unionsrecht und nationalem Recht in diesem Bereich zu wohl nicht löslichen Abgrenzungsproblemen führen.

Entscheidung vom März 2011⁴⁴ zur Bedeutung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention⁴⁵ für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten Stellung genommen hat. In dieser Entscheidung werden die Gerichte der Mitgliedstaaten aufgefordert, die nationalen Rechtsschutzvorschriften hinsichtlich der Verbandsklagebefugnisse so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention auszulegen. Zwar ist umstritten, ob die Vorschrift überhaupt eine Ausweitung dieser Klagebefugnisse verlangt und welche Kompetenzen die Europäische Union insoweit hat.⁴⁶ Es ergeben sich hier aber trotzdem Ansatzpunkte für die Diskussion über eine weitere Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Verbandsklage. Dabei wird voraussichtlich insbesondere die Frage gestellt werden, ob eine solche Ausdehnung zu einer Zunahme von Klagen führen würde.

Eine auf Experteninterviews beruhende Analyse der Wahrnehmung von Beteiligungs- und Klagerechten durch die Umweltverbände in den vergangenen Jahren deutet darauf hin, dass diese ihre bisherige Vorgehensweise nur begrenzt optimieren können, zumal ihnen derzeit durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen die Beteiligung an den Verwaltungsverfahren erschwert wird.⁴⁷ Diese Erschwernisse werden zwar aufgrund der durch „Stuttgart 21“ ausgelösten Diskussion über eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung möglicherweise demnächst durch den Gesetzgeber beseitigt.⁴⁸ Es spricht jedoch viel dafür, dass die Verbände schon in Folge der seit Ende 2006 durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz stark gestiegenen Zahl der Verfahren, bei denen eine Beteiligungsmöglichkeit nicht nur besteht, sondern zur Klagevorbereitung auch wahrgenommen werden muss (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG und § 64 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG 2010), inzwischen an eine Art Kapazitätsgrenze stoßen. Angesichts der insgesamt beschränkten Ressourcen der Verbände und der an sich in anderen Bereichen liegenden Schwerpunkte ihrer Arbeit⁴⁹ ist deshalb nicht damit zu rechnen, dass sich der für den Zeitraum von 2002 bis 2010 ermittelte Durchschnitt von etwa 27 Verbandsklagen pro Jahr in Zukunft deutlich erhöhen wird. Im aktuell untersuchten Zeitraum von 2007 bis 2010 hat es jedenfalls keine Zunahme der Klagen gegeben (siehe 4.1), obwohl die Klagebefugnisse mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz Ende 2006 noch einmal ausgeweitet worden waren (siehe 2.2). Eine solche Ausweitung führt demnach nicht ohne weiteres zu mehr Verbandsklagen. Vielmehr sprechen die vorliegenden Daten und Erfahrungen dafür, dass die Umweltverbände auch (noch) weiter gehende Klagebefugnisse zukünftig nur in (wenigen) ausgewählten Fällen mit guten Erfolgsaussichten nutzen werden.

⁴⁴ EuGH, Urteil vom 08.03.2011 – Rs. C-240/09 – ZUR 2011, 317 ff.

⁴⁵ Diese Vorschrift gilt ergänzend zu Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention (der konkret Klagemöglichkeiten für bestimmte umweltrelevante Vorhaben fordert und durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz umgesetzt wird) und regelt allgemein, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben sollen.

⁴⁶ Siehe dazu *Schlacke* (2011), S. 312 ff., die hier Ansätze zur Stärkung des überindividuellen Rechtsschutzes sieht und eine EU-Kompetenz befürwortet (m.w.N. – auch zur Gegenmeinung); kritisch hinsichtlich der EU-Kompetenzen hingegen *Wegener* (2011), S. 366.

⁴⁷ Siehe *Schmidt* (2011), S. 296 ff.

⁴⁸ Dazu gibt es bereits erste Vorschläge, siehe *Durner* (2011), 354 ff.; *Petersen/Zschesche* (2011); *Schmidt* (2011), S. 297 und S. 304 f. – m.w.N.

⁴⁹ Siehe dazu die Ergebnisse der Befragung von Verbandsvertretern bei *Schmidt* (2011), S. 301 f.

Literaturverzeichnis

Durner (2001): Möglichkeiten zur Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung, ZUR 2011, 354 ff.

Kloepfer (2008): Michael Kloepfer, Umweltschutzrecht.

Koch (2007): Hans-Joachim Koch, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369 ff.

Petersen/Zschesche (2011): Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltmediation bei großen Infrastrukturprojekten, Studie im Auftrag der Bundestagfraktion Die Linke.

Radespiel (2006): Liane Radespiel, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, Theoretische Grundlagen und empirische Analyse, Inaugural-Dissertation an der juristischen Fakultät der Universität Rostock, 2006

Schlacke (2011): Sabine Schlacke, Stärkung des überindividuellen Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts, ZUR 2011, 312 ff.

Schmidt (2008): Alexander Schmidt, Verbandsklagen im Naturschutzrecht und Realisierung von Infrastrukturvorhaben – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, NVwZ 2008, 544 ff.

Schmidt (2011): Alexander Schmidt, Die Wahrnehmung von Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten durch die Umweltverbände – Erfahrungen und Entwicklungsmöglichkeiten, ZUR 2011, 296 ff.

Schmidt/Sperfeld (2010): Alexander Schmidt / Franziska Sperfeld, Vergleich oder Urteil bei umweltrechtlichen Verbandsklagen? Empirische Untersuchung der Entwicklung und der Inhalte von Vergleichsabschlüssen bei Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutzrecht, Studie im Auftrag der Naturschutzstiftung David.

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

Schrödter (2009): Aktuelle Entscheidungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2009, 157 ff.

Statistisches Bundesamt (2010): Fachserie 10 „Rechtspflege“, Reihe 2.4 Verwaltungsgerichte 2009, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Rechtspflege/GerichtePersonal/Verwaltungsgerichte2100240097005,property=file.xls

Statistisches Bundesamt (2011): Fachserie 10 „Rechtspflege“, Reihe 2.4 Verwaltungsgerichte 2010, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Rechtspflege/GerichtePersonal/Verwaltungsgerichte2100240107005,property=file.xls

Wegener (2011): Bernhard Wegener, Die europäische Umweltverbandsklage, ZUR 2011, 363 ff.