

## ZWISCHEN UMWELTSCHUTZ UND MISSBRAUCH Umweltverbandsklagen halten Einzug in die Praxis

Stand der Information: 26. Februar 2018

jetzt aktuell

Auch wenn die Einführung der Verbandsklage mehrere Jahre zurückliegt, in der gerichtlichen Praxis kommt sie erst jetzt richtig an. Wer behauptet, das läge vor allem an der zögerlichen Umsetzung völker- und europarechtlichen Vorgaben in das deutsche Recht in den letzten Jahren, liegt falsch – obwohl es diese Schwierigkeiten natürlich gegeben hat. Ausschlaggebend ist wohl etwas anderes: In vielen Fällen müssen klagewillige „Umweltverbände“ erst gegründet werden, deren einziger Existenzzweck die Verhinderung von Windkraft ist. Ein Phänomen, das 2018 die Verwaltungsgerichte beschäftigen wird.

Die Klage eines Umweltverbands gegen die Genehmigung gehört mittlerweile zum einkalkulierten Risiko in Windenergieprojekten. Zur Begründung der Klage verweist man auf vermeintliche (ggf. auch tatsächliche) Fehler bei der Umweltverträglichkeitsprüfung oder auf die Verletzung artenschutzrechtlicher Vorschriften.

Umweltverbände dürfen – anders als im deutschen Verwaltungsrecht sonst vorgesehen – auch dann gegen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung klagen, wenn sie nicht in eigenen Rechten verletzt sind. Der Gesetzgeber hat versucht, dieses europa- und völkerrechtlich vorgegebene Klagerecht dadurch zu limitieren, dass es sich zumindest um Rechtsverletzungen handeln müsse, die dem Schutz bestimmter Personen dienen. Das EuGH hat diese Initiative aber zu Recht verworfen (Urteil vom 12. Mai 2011 – C-115/09). Auch danach musste das Umweltrechtsbehelfsgesetz noch mehrfach nachgebessert werden – Entscheidungen des EuGH, der EU-Kommission oder des für die Einhaltung des Umweltvölkerrechts zuständigen Arhus-Committee zwangen die Bundesrepublik dazu. Vorerst letztes Kapitel: die Abschaffung der so genannten materiellen Präklusion, die in Deutschland bislang dazu geführt hatte, dass nur derjenige Klage gegen eine Genehmigung einlegen kann, der sich bereits im Genehmigungsverfahren mit seinen Bedenken zu Wort gemeldet hat.

### Rechtlich kompliziert – praktisch aber kaum relevant

Diese Auseinandersetzungen belegen, wie schwierig es ist, ein objektives Verbandsklagerecht in das deutsche Verwaltungsprozessrecht zu integrieren. Zu groß sind die Unterschiede zu den althergebrachten Grundsätzen des deutschen Prozessrechts. Häufig müssen diese Schwierigkeiten als Erklärung



Dr. Sebastian Helmes  
Rechtsanwalt und  
Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht



Rebekka Klöcker  
Rechtsanwältin und  
Fachanwältin für Ver-  
waltungsrecht



für die unbefriedigende Lage erhalten. Für das Gros der Verbandsklagen spielen „juristische Feinheiten“ wie die materielle Präklusion aber gar keine entscheidende Rolle. In der Praxis zeigt sich nämlich, dass viele Interessengruppen den Naturschutz nur als Vehikel nutzen, um Windkraftprojekte zu verhindern. Deswegen treten als Kläger häufig eben gerade nicht die etablierten Umweltverbände wie der NABU oder der BUND auf, die dank ihrer Sachkenntnis Verstöße tatsächlich erkennen können. Vielmehr sind es illustre Vereinigungen, die auf örtliche Bürgerinitiativen zurückgehen und in der Regel nicht durch Fachwissen im Naturschutz glänzen.

### Naturschutz als Vehikel, um Windprojekte zu stoppen

Um allzu offensichtlichen Missbrauch zu verhindern, können laut Umweltschutzbehelfsgesetz Umweltverbände nur dann erweiterte Klagerechte in Anspruch nehmen, wenn sie von der zuständigen Landesbehörde oder vom Umweltbundesamt anerkannt sind. Anerkennungsvoraussetzung ist unter anderem, dass der Verband seit drei Jahren tätig ist. „Ad hoc“-Gründungen zur Einlegung einer Anfechtungsklage sind deswegen ausgeschlossen. Allerdings dürfen Verbände, deren Antrag auf Anerkennung eingereicht, aber noch nicht entschieden ist, unter bestimmten Umständen bereits klagen.

Mit solchen „vorzeitigen“ Umweltverbandsklagen haben sich im letzten Jahr unter anderem das Verwaltungsgericht Frankfurt (Urteil vom 7. März 2017 – 8 K 395/15) und das Verwaltungsgericht Darmstadt (Beschluss vom 3. August 2017 – 6 L 850.17) befasst. Beide haben die Rechtsmittel der Verbände abgewiesen, allerdings aus ganz unterschiedlichen Gründen.

### Zwei ähnliche Entscheidungen – zwei unterschiedliche Begründungen

Vor dem Verwaltungsgericht Darmstadt ging es um einen Verband, der die Anfechtungsklage bereits zwei Wochen nach Einreichung seiner vollständigen Antragsunterlagen beim Umweltbundesamt erhoben hatte. Zu früh, urteilte das Verwaltungsgericht. „Vorzeitige“ Umweltverbandsklagen sind nämlich nur dann zulässig, wenn der Verband es nicht zu vertreten hat, dass seine Anerkennung noch nicht vorliegt. Dies ist nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Darmstadt nicht bereits zwei Wochen, sondern frühestens drei Monate nach vollständiger Antragstellung der Fall. Schließlich sei der Behörde ein ausreichender Zeitraum für die Prüfung zuzugestehen.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt lehnte die Klage eines Verbands aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Obwohl der Umweltverband mittlerweile vom Umweltbundesamt anerkannt worden war, hielt das Gericht seine Klage für unzulässig. Es handele sich nämlich gar nicht um einen Umweltverband, so das Verwaltungsgericht. Eine Anerkennung durch das Umweltbundesamt hätte niemals erfolgen dürfen.



Diese Entscheidung illustriert das derzeit größte praktische Problem im Zusammenhang mit Umweltverbandsklagen. Die Erfahrung zeigt, dass die Landesbehörden und das Umweltbundesamt die Anerkennungs Voraussetzungen recht großzügig auslegen. Damit kommen auch solche Vereinigungen in den Genuss der erweiterten Klagerechte, die das nicht verdient haben. Die deutlichen Worte des Verwaltungsgerichts Frankfurt zu diesem Thema sind zu begrüßen.

Das Problem: Nur wenn die Anerkennung im Zeitpunkt der Klageerhebung noch nicht vorlag, ist rechtlich eindeutig, dass das Verwaltungsgericht prüfen darf (und prüfen muss), ob der Kläger die Voraussetzungen für die Anerkennung erfüllt. Ist der Verband hingegen zum Zeitpunkt der Klageerhebung bereits anerkannt, entfaltet die Anerkennungsentscheidung eine „Tatbestandswirkung“, die auch das Verwaltungsgericht binde. So jedenfalls argumentieren die klageerhebenden Verbände.

### Ein kaum lösbares Problem?

Würden die Gerichte diesem Argument folgen, befänden sich der Windenergieprojektor in einer fast unlösbaren Situation: Er müsste gegen eine Anerkennungsentscheidung vorgehen, von der er nichts weiß. Und solange der Verband keine Klage gegen die Projektgenehmigung eingelegt hat, dürfte er außerdem nicht einmal ein entsprechendes Rechtsschutzbedürfnis haben.

Selbst nach Eingang der Verbandsklage scheint es wenig sinnvoll, gegen den Anerkennungsbescheid vorzugehen. Denn auch dann würde sich die Frage nach der Zulässigkeit einer solchen Klage stellen. Zudem liefen anschließend parallele Prozesse zum selben Sachverhalt an verschiedenen Verwaltungsgerichten. Weil die Frage zum Status als Umweltverband der Anfechtungsklage gegen die immissionsschutzrechtliche Genehmigung „vorgreiflich“ ist, bestünde zusätzlich die Gefahr, dass das Verfahren um die Anlagene Genehmigung ausgesetzt wird. Und bis eine rechtskräftige Entscheidung über die Anerkennung des „Umweltverbandes“ vorliegt, können mehrere Jahre vergehen.

### Der Gesetzgeber ist dringend gefordert

Um den Genehmigungsinhabern ein Mindestmaß an Rechtssicherheit zu gewähren, ist eine gesetzgeberische Klarstellung wünschenswert. Im Rahmen von Umweltverbandsklagen sollte der Status des Umweltverbands – zumindest auf eine entsprechende Rüge – gerichtlich überprüfbar bleiben. Das wäre auch kein unsachgemäßer Eingriff in die Rechte der Verbände. Denn seriöse Umweltverbände, die die Anerkennungs Voraussetzungen erfüllen, werden keinerlei Schwierigkeiten haben, dies im Rahmen eines von ihnen angestrebten Gerichtsverfahrens zu belegen.



## Ihre Ansprechpartner:

**Dr. Sebastian Helmes**

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

E-Mail: [sebastian.helmes@sterr-koelln.com](mailto:sebastian.helmes@sterr-koelln.com)

Telefon: ++49 30 28876180

**Rebekka Klöcker**

Rechtsanwältin, Fachanwältin für Verwaltungsrecht

E-Mail: [rebekka.kloecker@sterr-koelln.com](mailto:rebekka.kloecker@sterr-koelln.com)

Telefon: ++49 30 28876180

### IN DEUTSCHLAND

**FREIBURG**  
Emmy-Noether-Str. 2  
79110 Freiburg  
Tel. +49 761 490540

**BERLIN**  
An der Kieler Brücke 25  
10115 Berlin  
Tel. +49 30 28876180

### IN FRANKREICH

**STRASBOURG**  
12 Rue Finkmatt  
67000 Strasbourg  
Tel. +33 1 53534670

**PARIS**  
8 Rue de Hanovre  
75002 Paris  
Tél. +33 1 53534670