



VERBANDSKLAGERECHT

Hintergründe der aktuellen politischen Debatte

Das sogenannte ‚Verbandsklagerecht‘ ist Gegenstand aktueller Schlagzeilen und öffentlicher politischer Meinungsäußerungen. Es kam in dem Moment in die Schlagzeilen, als die Politik Handlungsfähigkeit gegenüber der Öffentlichkeit meinte beweisen zu müssen. Dieser Beitrag will verdeutlichen, warum es nicht nur für das Ansehen des Rechtsstaates, sondern auch für die Rechtsstaatlichkeit an sich schädlich wäre, die Korrektivwirkung von anerkannten Umweltverbänden auf rechtswidrige Verwaltungsentscheidungen schwächen zu wollen.

Dieser Beitrag versucht, dem Thema mit ausreichendem rechtlichem Tiefgang gerecht zu werden, aber trotzdem allgemeinverständlich zu bleiben. Leider lassen sich dabei einige juristische Fachbegriffe nicht vermeiden.

von Benno Gries

Wesentlicher Bestandteil des deutschen Rechtsstaats ist die Gewaltentrennung in Legislative (das ist im Wesentlichen der Bundestag), die Exekutive (im Wesentlichen die Verwaltung), und die Judikative (das ist im Wesentlichen die Gerichtsbarkeit). Durch die Weiterentwicklung der Europäischen Union von einer einst reinen Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Werteunion, die heute direkt wirkende Verordnungen erlässt und direkt anzuwendende Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), haben Verwaltung und Rechtsprechung heute auch EU-Vorgaben zu beachten. Außerdem muss der deutsche Gesetzgeber EU-Richtlinien in Form nationaler Gesetze umsetzen. Um letztere geht es beim sogenannten Verbandsklagerecht.

Der Konfliktpunkt, wo das Verbandsklagerecht eine Rolle spielt und offenbar ‚störend‘ in Erscheinung treten kann, sind Verwaltungsentscheidungen, die rechtswidrig sind, weil sie gesetzlichen Regelungen oder EU-Vorgaben widersprechen. Solche Verwaltungsentscheidungen können beispielsweise sein:

- Genehmigungen von Industrieanlagen, Windenergieanlagen oder neuerdings LNG-Terminals,
- Planfeststellungsbeschlüsse für (neue) Verkehrswege, atomare Endlager oder Kiesabbau,
- Baugenehmigungen, Bebauungspläne, Flächennutzungspläne, Raumordnungspläne.

Verwaltungsentscheidungen unterliegen in Deutschland der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dort werden – genauso wie in den vorgelagerten Verwaltungsverfahren – drei Gruppen von Mitwirkenden und Klageberechtigten unterschieden: Privatpersonen (‚Dritte‘), Gebietskörperschaften und bestimmte Unternehmen mit Versorgungsaufgaben (‚Träger öffentlicher Belange‘), sowie ‚anerkannte Vereinigungen‘, bekannt als ‚Verbände‘. Diese sind rechtlich genau eingegrenzt und sie müssen nach dem § 3 des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) auf Antrag hin anerkannt sein. Eine entsprechende Liste ist auf der Webseite des Umweltbundesamtes einsehbar (uba.de). Es gibt sowohl Naturschutz- als auch Umweltvereinigungen.

Bei der Klageerhebung gegen eine Verwaltungsentscheidung gibt es eine gesetzliche Filterwirkung (‚Antragsbefugnis‘, § 4 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung), die dafür sorgt, dass Privatpersonen nur dann antragsbefugt sind, wenn sie in ihren persönlichen oder Schutzrechten verletzt sind.

Die Klage eines Dritten wird daher nur dann durch das Gericht nicht abgewiesen werden, wenn er beispielsweise durch Lärm in unzulässiger Höhe belästigt wird.

Ähnlich sieht es bei den Trägern öffentlicher Belange aus. Hier besteht nur dann Antragsbefugnis, wenn z.B. ein Raumordnungsplan die Planungshoheit einer Gebietskörperschaft verletzt oder ein neuer Verkehrsweg dazu führt, dass ein Versorger seinem öffentlichen Versorgungsauftrag nicht mehr nachkommen kann. Bei der Verletzung von Umweltvorschriften, fehlenden Artenschutzprüfungen oder fehlerhafter Abwägung von Naturschutz gegenüber öffentlichem Interesse sind diese beiden Gruppen nicht antragsbefugt. Das bedeutet, dass ohne die anerkannten Verbände niemand entsprechend rechtswidrige Verwaltungsentscheidungen beklagen könnte. Eine Kontrolle der Exekutive durch die Judikative kann ohne Klageberechtigte mit weiterreichender Antragsbefugnis nicht stattfinden. Von sich aus ermittelt die Judikative (Staatsanwaltschaft) bei Verwaltungsentscheidungen nicht. Wo kein Kläger ist, ist auch kein Richter.

Das Kontrolldefizit wurde weitgehend beseitigt

Das bis dahin bestehende Kontrolldefizit wurde in den 2000er Jahren aufgrund mehrerer EU-Richtlinien in Form eines nationalen Gesetzes, des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG), zumindest rechtlich weitgehend beseitigt. Nach § 2 Absatz 2 UmwRG ist eine anerkannte Vereinigung antragsbefugt, ohne dass durch den Verwaltungsakt eigene Rechte betroffen sein müssen, solange der Verwaltungsakt geltenden Rechtsvorschriften widerspricht. Das bedeutet in der Praxis, dass anerkannte Vereinigungen praktisch immer antragsbefugt sind und eine praktisch unbeschränkte Bandbreite an Argumenten haben. Sie sind häufig das einzige Korrektiv rechtswidriger Verwaltungsentscheidungen.

Wer jetzt meint, dass damit schon sichergestellt sei, dass damit auch jede Verwaltungsentscheidung erfolgreich angegriffen und immer nichtig geklagt werden kann, so wie es in der Öffentlichkeit oft dargestellt wird, der liegt falsch. Zum Erfolg einer Klage vor Gericht gehört die sogenannte Begründetheit. Und die ist nur gegeben, wenn der Verwaltungsakt gegen Rechtsvorschriften verstoßen hat und diese so schwer sind, dass sie nur durch Änderung der Verwaltungsentscheidung heilbar sind. Verfahrensfehler (also Formfehler im Verwaltungsverfahren) führen nur in ausgesprochen schweren Fällen zur Aufhebung einer Verwal-

tungsentscheidung (§ 4 UmwRG). Wenn also eine Verbandsklage erfolgreich war, dann bedeutet das, dass die Verwaltungsentscheidung eindeutig rechtswidrig war. Wer keine Verbandsklage will, der sollte seine Verwaltungsentscheidungen rechtskonform ausgestalten. Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes verlangt, dass die vollziehende Gewalt an Recht und Gesetz gebunden ist. In letzter Konsequenz sind rechtswidrige Verwaltungsentscheidungen sogar verfassungswidrig.

Die Frage ist, wie es nun überhaupt dazu kommen kann, dass rechtswidrige Verwaltungsentscheidungen ergehen. In der Realität ist die Verwaltung oft nicht neutral und oft nicht nur rein sach- und rechtsbezogen. Sie ist oft politisch beeinflusst, oder es stehen wirtschaftliche Interessenträger im Hintergrund. Typische Beispiele sind: Bebauungspläne am Ortsrand, weil ein Landwirt gerne sein Ackerland dort als Bauland verkaufen will, fehlende bzw. unvollständige Artenschutzprüfungen (z.B. Unterschlagung von Vorkommen von Arten) oder Falschbewertungen von zu berücksichtigenden Sachverhalten, weil man einen bestimmten Trassenverlauf erreichen will, oder fehlerhafte Raumordnungspläne mit Flächenausweisungen zugunsten von Interessensträgern.

In diesem Zusammenhang ist ein weiteres Rechtsprinzip wichtig, das der sogenannten Abwägung. Bei der Entscheidung für eine Trassenführung müssen vorher verschiedene Alternativen in ihrem Konfliktpotenzial gegeneinander abgewogen werden, ähnliches gilt bei Bauleitplänen der Gemeinden, ganz besonders bei Raumordnungsplänen. Die verschiedenen Belange, wie Umweltschutz, Lärmbelästigung, Länge der Trasse etc. müssen gerecht gegeneinander abgewogen werden. Diese Abwägung ist jedoch oft fehlerhaft und damit der Verwaltungsakt rechtswidrig, weil das Ergebnis von vornherein feststand und die fehlerhafte Abwägung um das gewünschte Ergebnis herum konstruiert wird. Dies ist kein neues Problem: Bereits 1969 hat das Bundesverwaltungsgericht in einem legendären Urteil, welches bis heute Bestandteil der ständigen Rechtsprechung ist, die Kriterien festgelegt, wann eine Abwägung rechtswidrig ist (Aktenzeichen IV C 105/66 vom 12.12.1969).

Allerdings hat die Politik dafür gesorgt, dass die Waage der Abwägung eine einseitige Vorbelastung hat. In zahlreichen Gesetzestexten – wie dem BNatSchG und dem kürzlich verabschiedeten Infrastruktur-Zukunftsgesetz (ein Artikelgesetz, welches weitere Gesetze ändert) – steht seit einigen

Jahren der Passus, dass bestimmte Vorhaben von „überragendem öffentlichen Interesse“ seien und der „öffentlichen Sicherheit“ dienen würden. Man fühlt sich hier an den Ausruf „vae victis“ erinnert, als die Kelten Rom eroberten und nach römischen Protesten zu den Gewichten auf der Silberwaage noch ihre Schwerter in die Waagschale warfen. Der jüngste Gebrauch dieses Extragewichtes durch den Gesetzgeber, das andere Belange übersteuert, nimmt inzwischen inflationäre Züge an und wird in der Öffentlichkeit fälschlicherweise unter der Rubrik ‚Beschränkung des Verbandsklagerechts‘ verbucht. Hinzu kommt noch, dass die Frist für Stellungnahmen bei Öffentlichkeitsbeteiligungen gesetzlich oft nur noch zwei Wochen beträgt, was ebenfalls der Aarhus-Konvention widerspricht.

Der Hintergrund der aktuell verschärft geführten, politischen Diskussion über Verbandsklagerecht ist aber, dass inzwischen über eine Änderung des UmwRG (Umweltrechtsbehelfsgesetz) diskutiert wird. Seit August 2025 liegt dazu ein Gesetzentwurf in Form eines Referentenentwurfs vor. Um zu verstehen, welche Bedeutung das UmwRG hat, muss man erstens das Thema Antragsbefugnis verstehen und zweitens wissen, dass das UmwRG das wahrscheinlich unbeliebteste

Kind der Gesetzgebung ist. Vorgegeben durch die EU, regelt es Mitwirkung und Zugang zu Gerichten. Deutschland ist der sogenannten Aarhus-Konvention beigetreten, einem völkerrechtlichen Vertrag unter EU-Mitgliedern. Dort werden Beteiligungsrechte von Bürgern und der „betroffenen Öffentlichkeit, die ein Interesse haben“ – dies sind die Verbände – vertraglich geregelt, was im UmwRG umgesetzt wurde.

Das Umweltrechtsbehelfsgesetz – ein unbeliebtes Kind

Der Gesetzestext ist mit seinen verschachtelten Querverweisen einer der am schwierigsten zu verstehenden und anzuwendenden Gesetzestexten, und dies dürfte gesetzgeberische Absicht sein. Die Umsetzung der Aarhus-Konvention und anderer EU-Richtlinien fiel jedoch in Deutschland anfangs zu sparsam aus in Bezug auf den Zugang zu Gerichten und zu Klagerechten, was mehrere (Vertragsverletzungs-)Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof zur Folge hatte – die Deutschland allesamt verlor. Der Wortlaut des wichtigsten Urteils ist teilweise süffisant, es lohnt sich, diese Entscheidung zu lesen (EuGH C-137/14 vom 15.10.2015). Deutschland musste nach diesem Urteil mehrere Gesetze ändern. Geholfen hat auch nicht, dass die Republik Ös-

terreich erfolgreich beantragt hatte, im Klageverfahren als Streithelfer aufzutreten. Das Gesetz ist ein Flickwerk mit zahllosen Spezialregelungen, auch, weil es Urteile des EuGH umsetzen musste. Für fachliche Auseinandersetzung mit diesem Gesetz wird hier auf Fachveröffentlichungen verwiesen (siehe beispielsweise Link zu einer Veröffentlichung in der Zeitschrift ‚Natur und Recht‘ [1]).

Hintergrund der Vertragsverletzung war offenbar, dass Deutschland zwar die wirtschaftlichen Vorteile der EU-Mitgliedschaft (Binnenmarkt) gerne entgegengenommen hatte, jedoch den Preis der größeren Mitsprache- und Klagerechte nicht zahlen wollte. Noch heute steht im BauGB in § 3 Absatz 3 ein übersehenes Relikt aus dieser Zeit, welches wahrscheinlich diesem Urteil widerspricht: es handelt sich um die ‚Präklusion‘, also den Ausschluss bestimmter Rechtshandlungen oder Rechte, wenn die Rechte nicht innerhalb einer Frist wahrgenommen werden.

Angesichts der Geschichte und der Bedeutung des UmwRG für die Rechtsstaatlichkeit ist der Versuch seiner Änderung in Richtung einer Beschränkung der Verbandsklagerechte sehr kritisch zu sehen. Diese Änderungen würden nach einiger Zeit durch den EuGH wieder aufgehoben werden. In der Zwischenzeit bestünde eine Periode redu-

Braunschweig
City of Lions

GEMEINSAME SACHE MACHEN.

Stadtputz
6. und 7. März

Jetzt anmelden:
www.braunschweig.de/stadtputz

© bernardbody/stock.adobe.com / freepik.com

**Natur ist kein Hintergrund.
Sie ist Grundlage.**

Geologie und Bildung für nachhaltige Entwicklung - regional gedacht.

Im UNESCO Global Geopark wird Erdgeschichte zum Lernraum. Für Kinder, Familien, Schulen - und für alle, die Zukunft mitdenken und gestalten wollen.

GEO PARK
Harz · Braunschweiger Land · Ostfalen
www.geopark-hblo.de

UNESCO

zierter Rechtsstaatlichkeit. Die Haltung einer demokratisch gewählten Regierung eines Rechtsstaates, es darauf ankommen zu lassen, bis eine Klage vor dem EuGH erfolgreich abgeschlossen ist, schädigt das Ansehen des Rechtsstaates. Es existiert ein lesenswertes Dokument mit Stellungnahmen der Verbände zum Referentenentwurf [2]. Die Bundesregierung ist gut beraten, das UmwRG in der heutigen Form unangetastet zu lassen, wenn sie nicht ein weiteres Abwenden der Bevölkerung vom Rechtsstaat in Kauf nehmen will. Dies betrifft insbesondere die vorgesehenen Änderungen der Paragraphen 4 bis 7 UmwRG, welche dem schon zitierten Urteil des EuGH zuwiderlaufen und eine Missachtung der europäischen Rechtsprechung bedeuten (u.a. Wiedereinführung der Präklusion).

Der Anteil an Frustrierten, auch gerade in juristischen Fachkreisen sowie in den zum Teil außerordentlich mitgliederstarken Verbänden, hat aufgrund der jüngsten Gesetzesänderungen und der neuen kurzen Fristen in Öffentlichkeitsbeteiligungen bereits stark zugenommen. Die Folgen sollten nicht unterschätzt werden. Beispielsweise hat der politisch neutrale NABU (ein anerkannter Umweltverband) in Niedersachsen mehr Mitglieder als alle politischen Parteien in Niedersachsen zusammen. Der Deutsche Naturschutzring hat

die Verbandsklagen den Genehmigungsentscheidungen in Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) gegenübergestellt: „Nach den vom Umweltbundesamt begleiteten Erhebungen gab es im Zeitraum 2021 bis 2023 im Schnitt rund 69 Umweltverbandsklagen pro Jahr. Dem stehen jährlich etwa 1.000 UVP-pflichtige Genehmigungsentscheidungen gegenüber. Von rund 400 anerkannten Vereinigungen haben in diesem Zeitraum nur 34 überhaupt geklagt – nicht einmal zehn Prozent.“

Der Verband kommt zu dem Schluss: „Hinzu kommt: Umweltverbandsklagen sind in rund der Hälfte der Fälle ganz oder teilweise erfolgreich, im Gegensatz zu allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Verfahren, deren Erfolgsquote bei rund zehn Prozent liegt. Das spricht für sorgfältige Prüfung der Verbände und zugleich für Vollzugsdefizite und ist kein Zeichen von ‚Missbrauch‘, sondern ein Hinweis darauf, dass Umweltrecht in Genehmigungen zu oft nicht sauber vollzogen wird. Wer diese Kontrolle schwächt, produziert nicht schnellere Verfahren, sondern mehr Rechtsunsicherheit – und am Ende mehr Konflikte.“ Dem ist nichts hinzuzufügen.

Es ist hier nur an die Bundestagsabgeordneten zu appellieren, anstelle des vermeintlich zu befolgenden, aber verfassungswidrigen Fraktionszwanges sich an ihren

verfassungsmäßigen Auftrag nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes zu erinnern, wonach sie nur ihrem Gewissen unterworfen und nicht an Weisungen gebunden sind. Sie sollten den undatierten, aber im August 2025 neu erstellten Gesetzesentwurf (Referentenentwurf, ein Artikelgesetz) zur Änderung des UmwRG, des UVP (welches auch auf einer EU-Richtlinie basiert) sowie des Umweltinformationsgesetzes (UIG) ablehnen, falls er denn dem Bundestag zur Abstimmung vorgelegt werden sollte. Möglicherweise besteht ja bei der jetzigen Regierung Einsicht, dass die geplanten Änderungen zu einem Abbau der Rechtsstaatlichkeit führen und im Übrigen Unionsrecht(sprechung) widersprechen. ◀

Links

[1] intr2dok.vifa-recht.de/servlets/MCRFileNodeServlet/mir_derivate_00018331/10357_2024_Article_4305.pdf

[2] bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/20_Lp/aend_umwrg/Stellungnahmen/Verbaende/aend_umwrg_stn_umweltverbaende_bf.pdf
umweltbundesamt.de/dokument/vom-bund-erkannte-umwelt-naturschutzvereinigungen-0-unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf (Aarhus-Konvention)



vhs
Volkshochschule
Braunschweig GmbH

DRECKIG MACHEN

hier geht's zu unseren Kursen

Mitgärtnern heißt Miternten – lerne und erlebe Urban Gardening mit 120 Hochbeeten auf 3.300 m²

0531 2412-0
info@vhs-braunschweig.de
www.vhs-braunschweig.de



SEBS
BS|ENERGY Gruppe

Wir gewinnen Energie, wo Sie es nicht erwarten.

Kaum zu glauben: Das „stille Örtchen“ steckt voller Energie! Mit moderner Technik gewinnen wir im Klärwerk hochwertiges Biogas. Daraus machen wir dann sauberen Strom und saubere Wärme für Braunschweig. Mehr darüber finden Sie im Internet unter www.se-bs.de oder in unserer kostenlosen Informationsbroschüre.

Ein Unternehmen von **VEOLIA**