
5. Kapitel: Mitgestaltungsrechte

I. Einführung

Der Begriff der Mitgestaltung beschreibt im Verständnis dieser Darstellung Beteiligungsformen, die sich nicht in einer bloßen Artikulation oder Konsultation – ggf. mit besonderen verfahrensmäßigen Rechten – erschöpfen, sondern eine substantielle Einflussnahme inhaltlicher Art auf die von einer anderen Stelle zu treffende Entscheidung beinhalten – getreu dem Ausspruch von *Christian Pestalozza*: „Auch ein Übermaß an Anhörung ersetzt nicht ein Mindestmaß an Mitbestimmung.“³¹⁵⁹ Insofern stehen die Mitgestaltungsrechte zwischen der reinen Artikulation einerseits und der Entscheidungszuständigkeit andererseits. Damit geht das hier zugrunde gelegte Begriffsverständnis über die pauschalen Verfassungsgewährleistungen von Art. 21 Abs. 1 BbgVerf, 9 S. 1 ThürVerf hinaus, deren Zusage eines Rechts auf politische Mitgestaltung als ein Verweis auf die gängigen politischen Freiheitsrechte wie Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit angesehen wird (vgl. Art. 9 S. 1 ThürVerf) und eine Reminiszenz an die friedliche Revolution von 1989 darstellt.³¹⁶⁰

Allerdings soll auch hier „Mitgestaltung“ nicht als „Mit“-Entscheidung im Sinn einer echten Verantwortungsteilung missverstanden werden. Denn hoheitliche Entscheidungsprozesse unterliegen einer öffentlich-rechtlichen Zuständigkeits- und Verantwortungszuordnung, die ihrer Natur nach nicht disponibel ist.³¹⁶¹ Demnach verbleibt die letztendliche Entscheidung auch bei den hier als Mitgestaltungsrechte behandelten Partizipationsinstrumenten bei einer Behörde oder einem hoheitlichen Organ.³¹⁶² Etwas anderes gilt erst dann, wenn die Entscheidungszuständigkeit und -verantwortung als Ganzes an das Volk – bzw. auf kommunaler Ebene an die Bürgerschaft – als Summe der Partizipationssubjekte übergeht, was in Form der dezisiven direktdemokratischen Handlungsformen Gegenstand des nächsten und abschließenden Kapitels sein wird.

Unter den Mitgestaltungsrechten werden demnach hier solche Einflussmöglichkeiten verstanden, die grundsätzlich allen Personen offenstehen und über ein inhaltliches Durchsetzungspotenzial verfügen, indem sie mit einem erhöhten rechtlichen Verbindlichkeitsgrad verbunden sind. Solche Instrumente sind in der deutschen Rechtsordnung noch vergleichsweise selten und setzen ganz überwiegend korporatistische Strukturen auf Seiten der Partizipationswilligen voraus, weshalb

3159 *Pestalozza*, NJW 1982, S. 1571 (1572).

3160 *Iwers*, in: *Lieber/Iwers/Ernst* (Hrsg.), BbgVerf, Art. 21 Anm. 2; *Baldus*, in: *Linck u.a.* (Hrsg.), ThürVerf, Art. 9 Rn. 1, 3.

3161 S. etwa BVerfGE 4, S. 115 (139), 32, S. 145 (156), und 63, S. 1 (39), zum Bund-Länder-Verhältnis und *Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, § 16 Rn. 48, zum Verwaltungsrecht.

3162 *Püttner*, Selbstverwaltung und Mitbestimmung, S. 171 (181), betont in einer sehr schematischen Weise die starke Interessengeleitetheit von „Mitbestimmung“ gegenüber dem zur Entscheidung berufenen und an das Allgemeinwohl gebundenen hoheitlichen Gegenüber.

die Einflussnahme der Einzelnen dann meist nur mittelbarer Natur ist. Dies gilt namentlich für die verschiedenen Formen von Verbandsklagenrechten (Abschnitt II) und für politische Parteien (Abschnitt III.2). Hiervon zu unterscheiden sind bestimmte – auch korporatistische – zivilgesellschaftliche Mitgestaltungsmöglichkeiten außerhalb des Partizipationsrechts, bei denen schon die rechtliche Verbürgung des Jedermann-Prinzips häufig fehlt und die in vielen Fällen nicht auf spezifisch beteiligungsbezogenen Normen beruhen oder nicht (unmittelbar) auf die Beeinflussung hoheitlicher Entscheidungsprozesse gerichtet sind (Abschnitt III.3, IV).

II. Verbands- bzw. Popularklagerechte

1. Partizipationsrechtsbezogene Ausschlüsse

a) Zivilrechtliche Verbandsklagen

764 Da der hier zugrunde gelegte Partizipationsrechtsbegriff gegenständlich auf hoheitliche Entscheidungsprozesse bezogen ist, scheiden aus der vorzunehmenden Betrachtung alle Verbandsklagerechte aus, die dogmatisch dem Zivilrecht zugeordnet sind. Zwar bestehen zwischen öffentlich-rechtlichen und zivilrechtlichen Verbandsklagebefugnisse viele Parallelen,³¹⁶³ etwa die Inhaberschaft von (meist)³¹⁶⁴ privaten Sachwaltern oder die Verfolgung eines (oft) allgemeinwohlbezogenen Ziels. Während aber das Zivilrecht die Rechtsbeziehungen unter Privatrechtssubjekten regelt, ist das Öffentliche Recht durch hoheitliches Handeln geprägt. Insofern ist im hier interessierenden Zusammenhang maßgeblich, dass zivilrechtliche Verbandsklagen naturgemäß keine hoheitlichen Entscheidungen von überindividuellem Interesse bzw. die diesen vorgelagerten Verfahren betreffen oder darauf Einfluss nehmen, und damit nicht dem im 1. Kapitel entwickelten Begriffsverständnis von Partizipation unterfallen. Dies gilt namentlich für überindividuelle Klagerechte von Verbänden (und teilweise auch von Einzelpersonen), wie sie im Verbraucherschutzrecht (§§ 1-3a UKlaG), im Wettbewerbs- und Kartellrecht (§§ 8 Abs. 3 Nr. 2-4 UWG, 33 Abs. 4, 34a GWB) oder bei verschiedenen Schutzrechten (§§ 81 PatG, 34 S. 1 DesignG, 55 Abs. 2 Nr. 1 MarkenG) bestehen.³¹⁶⁵ Diese Klagerechte sind zudem auch deshalb richtigerweise dem Privatrecht zugeordnet, weil sie sich nicht gegen Hoheitsträger richten, sondern gegen (andere) Privatrechtssubjekte.³¹⁶⁶

3163 Näher dazu *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 341 ff., insb. S. 367 ff.

3164 Vgl. entsprechende Klagerechte der Industrie- und Handelskammern oder anderer berufständischer Körperschaften in §§ 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UKlaG, 8 Abs. 3 Nr. 4 UWG.

3165 Dies gilt auch für die oft den genannten deutschen Normen zugrunde liegenden Unionsrechtsakte, etwa für die Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG v. 25.11.2020, ABL L 409 v. 4.12.2020, S. 1.

3166 Vgl. *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 335 f.

b) Verbandsverletztenklage und egoistische Verbandsklage

Ebenso scheiden alle Verbandsklagerechte aus, die zwar öffentlich-rechtlicher Natur und allgemeinwohlorientiert sein mögen, deren Klagebefugnis aber an die mögliche Verletzung subjektiver Rechte des Verbandes anknüpft und folglich als „Verbandsverletztenklage“³¹⁶⁷ nicht mehr die partizipationsrechtstypische allgemeine Zugänglichkeit erfüllt. Dies gilt zunächst für die Geltendmachung eigener Rechte des klagenden Verbandes, wie das etwa bei sogenannten „Sperrgrundstücken“ von Naturschutzverbänden der Fall ist, die sich dann auf die Rechtsstellung als betroffene Eigentümer berufen können.³¹⁶⁸ Auch die sogenannte „Partizipationserzwingungsklage“, mit der ein anerkannter Umwelt- oder Naturschutzverband seine Beteiligung an einem umwelt- bzw. naturschutzbezogenen Verwaltungsverfahren – und damit sein (im 4. Kapitel behandeltes) partizipationsrechtliches Konsultationsrecht – durchsetzen kann, ist auf die von einer Nichtbeteiligung betroffenen Verbände beschränkt und stellt deshalb für sich genommen kein allgemein zugängliches Klagerecht dar.³¹⁶⁹ Dasselbe gilt außerdem für solche (sog. egoistische) Klagerechte, die sich auf subjektive Rechte von Verbandsmitgliedern beziehen und vom Verband (ggf. gebündelt) – zumindest in der Sache – stellvertretend ausgeübt werden,³¹⁷⁰ wie das beispielsweise im Antidiskriminierungs- und Behindertengleichstellungsrecht möglich ist (vgl. §§ 23 Abs. 1, 2 AGG, 14 BGG, 85 SGB IX); Letzteres gilt auch für Art. 80 Abs. 1 DSGVO.

c) Partizipationsrechtsmerkmale des überindividuellen Interesses und des Jedermann-Prinzips

(1) Datenschutz und Antidiskriminierungsrecht

Doch auch die auftraglos und damit altruistisch ausgestaltete Verbandsklage nach Art. 80 Abs. 2 DSGVO fällt nicht unter das hier vertretene Verständnis von Partizipationsrecht, weil sie nicht auf die Beeinflussung von Entscheidungen im überindividuellen Interesse gerichtet ist, sondern von einer subjektiven Rechtsverletzung abhängig und dem individuellen Schutz der informationellen Selbstbestimmung

3167 Y. Groß, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen, S. 114.

3168 Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, S. 14; Nolte, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 102; Gellermann, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 3, 33, spricht deshalb von „uneigentlichen“ Verbandsklagen; Dikaïos, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 238 ff.

3169 Vgl. Pünder, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 15 Rn. 60; Gellermann, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 36; Kleve, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 32.

3170 Vgl. Nolte, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 101; Dikaïos, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 240 ff.; Y. Groß, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen, S. 114; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 5, sprechen von „eine[r] Art „Stellvertreterklage““.

– und sei es in abstrakter Form – zu dienen bestimmt ist.³¹⁷¹ Dasselbe gilt für die antidiskriminierungsrechtliche Verbandsklage gem. § 9 LADG BE, die ebenfalls an individuelle Rechtsverletzungen anknüpft (vgl. §§ 2, 6 LADG BE).

(2) Behindertengleichstellung

767 Schließlich kann auch die Verbandsklage nach § 15 BGG nicht partizipationsrechtlich qualifiziert werden. Zwar handelt es sich dabei um ein (auf die Feststellungsklage beschränktes) altruistisches Verbandsklagerecht namentlich für die Bereiche der medialen sowie bau-, wahl- und verkehrsrechtlichen Barrierefreiheit oder zur Durchsetzung der Gebärdensprache, das (gemeinsam mit dem heutigen § 64 BNatSchG) zu den ersten bundesgesetzlichen Verbandsklagerechten zählt.³¹⁷² Auch ist diese Verbandsklage – im Unterschied zu Art. 80 Abs. 2 DSGVO³¹⁷³ – zumindest primär nicht auf die Geltendmachung individueller Rechte, sondern überindividueller Gruppenrechte gerichtet. Denn ihre Zulässigkeit setzt nach § 15 Abs. 2 S. 2 BGG voraus, dass die klagegegenständlichen Rechte nicht durch Einzelpersonen geltend gemacht werden können³¹⁷⁴ oder – subsidiär – eine allgemeine Bedeutung des Klagegegenstandes (z.B. bei einer Vielzahl gleich gelagerter Fälle, § 15 Abs. 2 S. 3 BGG) vorliegen muss.³¹⁷⁵

768 Aber in den Anerkennungsvoraussetzungen für die dazu befugten Verbände – die im Übrigen denen von § 3 UmwRG stark ähneln³¹⁷⁶ – fehlt das Erfordernis der Eintrittsoffenheit für jede Person. Auch wenn § 15 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 BGG verlangt, dass der Verband „nach der Zusammensetzung seiner Mitglieder oder Mitgliedsverbände

3171 Vgl. *Frenzel*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, Art. 80 DSGVO Rn. II; *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 445 f.

3172 Art. 1 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze v. 27.4.2002, BGBl. I S. 1467, trat nur wenige Wochen nach dem damaligen § 61 BNatSchG in Kraft; wie im Naturschutzrecht war dem – allerdings nicht in gleicher Breite – eine landesgesetzliche Ausgestaltung vorausgegangen, indem das Berliner Landesgleichberechtigungsgesetz von 1999 in § 15 ein „außerordentliches Klagerecht“ enthielt, wonach bestimmte Verbände oder Vereine ausgewählte Rechtsverstöße zulasten behinderter Menschen ohne eigene Rechtsverletzung und unabhängig von Beauftragungen geltend machen konnten (heute findet sich das Klagerecht in § 32 LGBG BE). Nach dem Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes durch den Bund folgten alle übrigen Länder, vgl. Art. 17 BayBGG, §§ 12 L-BGG BW, 12 BbgBGG, 20 BremBGG, 13 HmbBGG, 17 HessBGG, 15 LBGG M-V, 13 NBGG, 6 BGG NRW, 13 LInkG RLP, 16 SBGG, 11 Abs. 2, 3 SächsBGG, 19 BGG LSA, 18 LBGG SH, 24 ThürGlG.

3173 S. oben, → Rn. 766.

3174 Dies dient der Abgrenzung zur egoistischen Verbandsklage nach § 14 BGG, die – auch zur Wahrung der Selbstbestimmung der individuell Betroffenen (vgl. *Frenzel*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, Art. 80 DSGVO Rn. 12) – einverständnisabhängig ist.

3175 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 148 f., spricht von einem „über das Individualinteresse hinausgehende[n] öffentliche[n] Interesse“ des Regelvollzugs in der Breite.

3176 Dies betrifft in § 15 Abs. 3 S. 2 BGG die nicht nur verübergelende ideelle Förderung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Nr. 1), eine mindestens dreijährige Bestehens- und Tätigkeitsdauer (Nr. 3), die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung von Art und Umfang der bisherigen Tätigkeit, des Mitgliederkreises und der Leistungsfähigkeit des Vereins (Nr. 4) sowie die steuerliche Gemeinnützigkeit (Nr. 5).

dazu berufen ist, Interessen von Menschen mit Behinderungen auf Bundesebene zu vertreten“, was schon aus Legitimationsgründen eine gewisse Anzahl von Menschen mit Behinderungen in der Mitgliederschaft bedingt, stellt dies keine Regelung im Sinn des Jedermann-Prinzips dar.³¹⁷⁷ Dasselbe gilt für alle 16 Ländergesetze, die entweder unmittelbar auf die Anerkennung gem. § 15 Abs. 3 BGG verweisen,³¹⁷⁸ dieselben Anerkennungsvoraussetzungen ganz³¹⁷⁹ oder teilweise³¹⁸⁰ normieren oder auf den Landesbeirat Bezug nehmen.³¹⁸¹ Folglich handelt es sich beim behindertengleichstellungsrechtlichen Verbandsklagerecht sowohl auf Bundes- als auch Landesebene nicht um ein (auch nur mittelbares) Jedermann-Recht und kann deshalb nicht unter den hier vertretenen Partizipationsrechtsbegriff subsumiert werden.

2. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben

a) Aarhus-Konvention

Auf völkerrechtlicher Ebene bestehen Vorgaben für eine umweltschutzrechtlich ausgerichtete Verbandsklage. Denn die bereits im Zusammenhang mit den Informations- und den Konsultationsrechten angesprochene Aarhus-Konvention enthält neben Vorgaben zu diesen beiden Partizipationsrechtskategorien außerdem ein Rechtsschutzkonzept.³¹⁸² Dieses umfasst nicht nur die Einklagbarkeit der (umweltbezogenen) Informationsrechte (Art. 9 Abs. 1 AK)³¹⁸³ und der Konsultationsrechte (Art. 9 Abs. 2 AK), sondern auch alle darüber hinausgehenden formellen und materiellen Verstöße gegen umweltrechtliche Vorschriften des nationalen Rechts.³¹⁸⁴ Dies ergibt sich einerseits aus der Bezugnahme in Art. 9 Abs. 2 AK auf Art. 6 AK, der bereits einen äußerst breiten Anwendungsbereich hat,³¹⁸⁵ und andererseits aus der zusätzlichen Funktion von Art. 9 Abs. 3 AK. Denn während sich Art. 9 Abs. 2 AK speziell auf Entscheidungen in umweltrechtlich beeinflussten Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung bezieht, stellt Art. 9 Abs. 3 AK eine allgemeine Auffangvorschrift für sämtliche Umweltrechtsverstöße dar, die wegen Art. 9 Abs. 2 AK vor allem für beteiligungslos getroffene Entscheidungen mit Umweltbezug bedeutsam ist.³¹⁸⁶ Zur

3177 Vgl. J. Winkler, in: Neumann/Pahlen u.a. (Bearb.), SGB IX, § 86 Rn. 11; s. auch oben, → Rn. 603, → Rn. 606.

3178 Art. 17 Abs. 1 BayBGG, §§ 12 Abs. 1 L-BGG BW, 13 Abs. 1 HmbBGG, 17 Abs. 1 HessBGG, 15 Abs. 1 LBGG M-V, 13 Abs. 1 NBGG, 6 Abs. 1 BGG NRW, 11 Abs. 2 SächsInklG.

3179 §§ 12 Abs. 3 BbgBGG, 20 Abs. 4 BremBGG, 13 Abs. 4 S. 1 LInklG RLP, 16 Abs. 4 SBGG.

3180 §§ 19 Abs. 4 BGG LSA, 18 Abs. 4 LBGG SH, 24 Abs. 3 ThürGlG.

3181 § 32 Abs. 1 i.V.m. § 25 Abs. 2 S. 1 LGBG BE, ebenfalls ohne verbürgte Eintrittssoffenheit.

3182 Vgl. oben, → Rn. 273-275 mit Abbildung 5; zur Bedeutung der Aarhus-Konvention hinsichtlich des Rechtsschutzes vgl. *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 215.

3183 Umgesetzt durch die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs in § 6 UIG sowie in den Parallelnormen der Länder, vgl. oben, → Rn. 298, → Rn. 312.

3184 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 243 f.

3185 S. oben, → Rn. 536-540.

3186 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 9 Rn. 35.

Verdeutlichung des Anwendungsbereichs verweist Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 AK auf Art. 6 AK, der seinerseits in Abs. 1 auf Anhang 1 Bezug nimmt.

770 Das Klagerecht gem. Art. 9 Abs. 2 AK steht allen „Mitglieder[n] der betroffenen Öffentlichkeit“ i.S.v. Art. 2 Nr. 5 AK offen. Dabei ist jedoch die Aktivlegitimation von Einzelpersonen von einem ausreichenden Interesse oder von individuellen Rechtsverletzungen abhängig, was einem partizipationsrechtlichen Popularklagerecht entgegensteht (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 AK).³¹⁸⁷ Da diese Voraussetzungen dagegen für „nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen“ (Art. 2 Nr. 5, 2. Hs. AK), von Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 AK fingiert werden,³¹⁸⁸ besteht für diese ein weitergehendes Klagerecht unabhängig von konkreten subjektiven Rechten. Lediglich über die zusätzliche Voraussetzung in Art. 2 Nr. 5, 2. Hs. AK, wonach die Verbände „alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“ müssen, haben die Vertragsparteien noch gewisse Einschränkungsmöglichkeiten,³¹⁸⁹ die jedoch nicht zu einem faktischen Ausschluss der Verbandsklage führen dürfen.³¹⁹⁰ Folglich besteht insoweit zumindest mittelbar – nämlich über das Erfordernis einer verbandsmäßigen Organisation – ein partizipatives Jedermann-Recht, das nach Auffassung des EuGH unabhängig von seiner weitgehenden Richtlinienumsetzung unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten beanspruchen kann.³¹⁹¹

771 Das Klagerecht nach Art. 9 Abs. 3 AK, das mit der (uneingeschränkten) Öffentlichkeit i.S.v. Art. 2 Nr. 4 AK einen prinzipiell noch größeren Berechtigtenkreis und mit dem fehlenden Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung auch einen weiteren Anwendungsbereich hat, ist allerdings erheblich weniger reguliert. Dies ermöglicht den Vertragsstaaten einen größeren Gestaltungsspielraum und steht einer unmittelbaren Anwendbarkeit entgegen.³¹⁹² Insbesondere sind die Vertragsstaaten nicht zur Einführung einer Popularklage verpflichtet,³¹⁹³ sondern zur Einpassung in das nationale Gerichtszugangssystem berechtigt. Doch dürfen diese nicht zur Errichtung einer erheblichen Barriere führen, die das (im Erwägungsgrund 18 besonders betonte) Konventionsziel eines umfassenden Gerichtszugangs konterkarieren würde.³¹⁹⁴ So

3187 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 9 Rn. 22.

3188 Vgl. *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 242 f.

3189 Dies kann beispielsweise Anforderungen an den Sitz oder die Aufgabenstellung des Verbandes umfassen, vgl. *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 9 Rn. 23.

3190 EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – Az. C-664/15, curia, Rn. 47 f., 52.

3191 EuGH, Urt. v. 8.3.2011 – Az. C-240/09, NVwZ 2011, S. 673 (Rn. 44); krit. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 41.

3192 EuGH, Urt. v. 8.3.2011 – Az. C-240/09, NVwZ 2011, S. 673 (Rn. 45); BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21/12, NVwZ 2014, S. 64 (Rn. 37); ebenso *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 42 ff.; *Dikaos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 597 ff.; zur mittelbaren Anwendbarkeit über Art. 47 GRC s. unten, → Rn. 779.

3193 So ausdrücklich das Compliance Committee, ACCC/C/2006/18 (Dänemark), ECE/MPP/C.1/2008/5/Add. 4 v. 29.4.2008, Rn. 29 (https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_e.pdf).

3194 Compliance Committee, ACCC/C/2006/18 (wie vorhergehende Fn.), Rn. 29; EuGH, Urt. v. 3.10.2019 – Az. C-197/18, curia, Rn. 34; EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – Az. C-664/15, curia, Rn. 58; BVerwG, Urt.

können beispielsweise Dachverbände ausgeschlossen werden, solange deren Untergliederungen zur Wahrnehmung des Klagerechts befugt sind.³¹⁹⁵

Zusätzlich verstärkt werden die Klagerechte der Konvention durch das ausdrückliche Effektivitäts-, Fairness- und Zügigkeitsgebot sowie das Verbot „übermäßig“ hoher Gerichtskosten in Art. 9 Abs. 4 AK³¹⁹⁶ und durch die Förderpflicht der Vertragsstaaten zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Rechtsschutzmöglichkeiten in Art. 9 Abs. 5 AK.³¹⁹⁷ Diesen Geboten liefe es beispielsweise zuwider, wenn eine beklagte Maßnahme ungeachtet des Verfahrens bereits umgesetzt werden könnte,³¹⁹⁸ oder wenn der Gerichtszugang durch materielle Präklusionsregeln³¹⁹⁹ erschwert würde.³²⁰⁰

Über die Einhaltung der Konvention wacht das 2002 durch die Vertragsstaaten³²⁰¹ eingerichtete Aarhus Convention Compliance Committee, dem nach Art. 15 AK eine „freiwillige, nichtstreitig angelegte, außergerichtliche und auf Konsultationen beruhende“ Überprüfungskompetenz zusteht.³²⁰² Partizipationsrechtlich (und umweltvölkerrechtlich)³²⁰³ besonders bedeutsam ist, dass dieses völkerrechtlich geschaffene Gremium nicht etwa nur von Vertragsstaaten angerufen werden kann, sondern auch von Mitgliedern der Öffentlichkeit, also von jeder Person, soweit dies nicht anonym, rechtsmissbräuchlich oder offensichtlich unangemessen erfolgt (vgl. Ziff. 18 ff. Decision I/7). Da die meisten Verfahren durch eine Individualbeschwerde (vor allem von Nichtregierungsorganisationen) angestoßen werden, trägt sie erheblich zur praktischen Relevanz des Compliance Committee bei.³²⁰⁴ Aufgrund des Freiwilligkeitscharakters kann das Compliance Committee zwar keine bindenden

- v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21/12, NVwZ 2014, S. 64 (Rn. 34); *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 9 Rn. 38; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 27; *Bunge*, UmwRG, Einleitung Rn. 35, sieht keinen signifikant größeren (Einschränkungs-)Spielraum der Vertragsstaaten bei Art. 9 Abs. 3 AK gegenüber Art. 9 Abs. 2 AK.
- 3195 Compliance Committee, ACCC/C/2005/11 (Belgien), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add. 2 v. 28.7.2006, Rn. 39 (<https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>); *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 9 Rn. 37.
- 3196 Dazu näher *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 9 Rn. 41 f.; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 28 ff.; zur Umsetzung in Deutschland *Fellenberg/Schiller*, a.a.O., § 2 UmwRG Rn. 70 ff.
- 3197 Dazu näher *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 9 Rn. 46 f.
- 3198 Compliance Committee, ACCC/C/2006/17 (Europäische Union), ECE/MP.PP/2008/5/Add. 10 v. 2.5.2008, Rn. 56 (https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_10_e.pdf); *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 9 Rn. 24.
- 3199 Zur Unterscheidung von formeller und materieller Präklusion s. oben, → Rn. 587.
- 3200 Compliance Committee, ACCC/C/2010/50 (Tschechien), ECE/MP.PP/C.1/2012/11 v. 2.10.2012 (https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp_pp_c.1_2012_11_eng.pdf); EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – Az. C-664/15, curia, Rn. 85-101; *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 9 Rn. 25, 37.
- 3201 Decision I/7, Review of Compliance, v. 21.-23.10.2002, ECE/MP.PP/2/Add.8 v. 2.4.2004 (<https://unece.org/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>).
- 3202 Näher zur Funktionweise, zu den Aufgaben, zur Zusammensetzung und zum Verfahren des ACCC *Zeitner*, Das Aarhus Convention Compliance Committee, S. 51-136.
- 3203 *Zeitner*, Das Aarhus Convention Compliance Committee, S. 83, 137.
- 3204 *Zeitner*, Das Aarhus Convention Compliance Committee, S. 84 f.

Entscheidungen für betroffene Vertragsstaaten treffen, aber – wenn eine konsensuale Befolgung von Empfehlungen nicht gelingt – der Vollversammlung der Vertragsparteien mögliche Maßnahmen gegenüber einem Vertragsstaat empfehlen; nimmt diese die Empfehlung an – wie das auch gegenüber Deutschland schon der Fall war³²⁰⁵ –, erzeugt sie mit den damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten (wie Verwarnung oder Suspendierung von Rechten) eine gewisse völkerrechtliche Verbindlichkeit für den betroffenen Staat (vgl. Ziff. 37 Decision I/7).³²⁰⁶

b) Unionsrecht

774 Als Vertragspartei der Aarhus-Konvention³²⁰⁷ ist die Europäische Union zu deren Umsetzung auch hinsichtlich des Rechtsschutzkonzepts verpflichtet. Dies ist – wie bei den Informationsrechten und (eingeschränkt) bei den Konsultationsrechten – für das eigene Handeln in der Aarhus-Verordnung (VO 1367/2006), die bezüglich des Gerichtszugangs 2021 geändert wurde (VO 2021/1767), und für die Mitgliedstaaten in der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie (RL 2003/35/EG) erfolgt.³²⁰⁸ Darüber hinaus hat sich die Kommission mit der Ankündigung des „Green Deal“ eine ambitionierte Umwelt- und Klimaschutzpolitik auferlegt, die u.a. auch durch eine weiter gestärkte „Rolle der Zivilgesellschaft als Kontrollinstanz im demokratischen Raum“³²⁰⁹ gefördert werden soll.

(1) Die umweltbezogene Verbandsklage auf Unionsebene (Aarhus-Verordnung)

775 Die Aarhus-Verordnung³²¹⁰ regelte in Art. 10-12 zunächst allein das Popularklage-recht von Umweltschutzorganisationen. Die Klageberechtigung von Individuen (insbesondere hinsichtlich deren Informationsrechte) ergibt sich bereits aus den allgemeinen Rechtsbehelfen der Art. 263 ff. AEUV. Deren nach Art. 9 Abs. 2 AK zulässigerweise engerer Anwendungsbereich setzt nämlich voraus, dass der jeweilige Klagegegenstand sich gegen die klageberechtigte Person richtet oder sie unmittelbar und individuell betrifft (vgl. Art. 263 Abs. 4, 265 Abs. 3 AEUV). Mit der Änderung der VO 1367 im Herbst 2021 enthält jedoch ein seit dem 29.4.2023 geltender neuer

3205 Decision V/9h, ECE/MPPP/2014/2/Add. 1 (https://unece.org/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/Decision_excerpts_in_English/Decision_V_9h_on_compliance_by_Germany.pdf) zur Entscheidung des Compliance Committees ACCC/C/2008/31 (Deutschland), vgl. *Bunge*, UmwRG, Einleitung Rn. 28, 31; Decision VII/8g (https://unece.org/sites/default/files/2022-02/Decision_VII.8g_eng.pdf) zur Entscheidung des Compliance Committees ACCC/C/2016/137 (Deutschland).

3206 S. auch *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 16 Rn. 6 f.; *Bunge*, UmwRG, Einleitung Rn. 6 f.

3207 S. oben, → Rn. 272.

3208 S. oben, → Rn. 288-291 und → Rn. 548-551.

3209 Mitteilung der Kommission zur „Verbesserung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der EU und ihren Mitgliedstaaten“ v. 14.10.2020, COM(2020) 643 final, Rn. 2.

3210 Zur Primärrechtskonformität der Aarhus-Konvention vgl. *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 524 ff.

Absatz 1a in Art. 11 eine Regelung für Mitglieder der Öffentlichkeit, die keine Nichtregierungsorganisationen darstellen. Darin wird das Erfordernis der subjektiven Betroffenheit einerseits präzisiert und andererseits substituiert. Alternativ zum Nachweis einer unmittelbaren Eigenbetroffenheit „im Vergleich zur Öffentlichkeit“³²¹¹ genügt nun auch der abstrakte Nachweis eines ausreichenden öffentlichen Interesses, wenn der Antrag von mindestens 4.000 Personen aus mindestens fünf Mitgliedstaaten (mit je 250 oder mehr Personen) unterstützt wird³²¹² und dessen Vertretung durch einen Anwalt oder eine Umweltschutzorganisation erfolgt. Letzteres kann somit als ein kollektiv-partizipatives Überprüfungs- und Klagerecht angesehen werden.

Solche personen- oder unterstützungsbezogenen Voraussetzungen enthält Art. 10 Abs. 1 VO 1367 für das unionale Überprüfungs- und Klagerecht von Umweltverbänden dagegen nicht. Allerdings macht Art. 11 Abs. 1 VO 1367 von der oben genannten Möglichkeit des Art. 2 Nr. 5, 2. Hs. AK Gebrauch, nähere Anforderungen an die klageberechtigten Nichtregierungsorganisationen zu statuieren. So muss ein solcher Verband unabhängig und (nach deutschem Verständnis) gemeinnützig sein, seit mindestens zwei Jahren bestehen und als vorrangiges Ziel die Förderung des Umweltschutzes im Rahmen des Umweltrechts verfolgen.³²¹³ Dann ist die Nichtregierungsorganisation dazu berechtigt, jeden unionalen Verwaltungsakt (i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. g VO 1367)³²¹⁴ oder dessen Unterlassung³²¹⁵ einem Überprüfungs- und Klageverfahren zu unterziehen.³²¹⁶ Allerdings fehlt bei diesen Anforderungen die

3211 Vgl. Erwägungsgrund 19 VO 2021/1767; danach wäre dies etwa bei unmittelbaren Gesundheitsgefahren der Klageberechtigten der Fall.

3212 Krit. *Zeitner*, Das Aarhus Convention Compliance Committee, S. 176 f.; auffallend sind hier die strukturellen Parallelen zur Europäischen Bürgerinitiative gem. Art. 11 Abs. 4 EUV, vgl. oben, → Rn. 452 f.

3213 Näher dazu *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 1058 f.

3214 Die Definition der Handlungsform eines Verwaltungsaktes stellt maßgeblich auf einen Regelungscharakter, das Erfordernis einer Außenwirkung und durch den Ausschluss eines normativen Charakters auf eine individuell-konkrete Ausrichtung ab, womit sie starke Parallelen mit § 35 S. 1 VwVfG aufweist; näher dazu *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 402 ff. Ausgeschlossen ist damit die Überprüfung von Plänen, Programmen und Politiken (*Schlacke*, a.a.O., S. 412).

3215 Näher zum Verfahrensgegenstand *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 1061 ff., zum engen Verständnis der Kommission in der bisherigen Praxis, S. 1067 ff., sowie zur EuG- und EuGH-Rechtsprechung, S. 1077 ff.

3216 Das Gesamtverfahren ist zweistufig ausgestaltet, indem die VO 1367 der Klage ein obligatorisches internes Verwaltungsverfahren vorgeschaltet hat. Die antragsberechtigten Individualpersonen oder Verbände müssen daher zunächst binnen acht Wochen ein internes Überprüfungsverfahren bei der zuständigen Stelle der EU einleiten (Art. 10 Abs. 1 VO 1367) und dabei die tatsächlichen und rechtlichen Argumente vorbringen und ggf. beweisen, die die Rechtmäßigkeit des (Nicht-)Handelns der EU ernsthaft in Zweifel ziehen (EuGH, Urt. v. 12.9.2019 – Az. C-82/17, curia, Rn. 69). Daraufhin stehen der betroffenen Unionseinrichtung maximal 16 Wochen für die Überprüfung eines erlassenen Verwaltungsaktes bzw. 22 Wochen für die Nachholung eines unterlassenen Verwaltungsaktes zur Verfügung (Art. 10 Abs. 2, 3 VO 1367). Ist dieses interne Überprüfungsverfahren ohne Änderung eines angegriffenen Verwaltungsaktes bzw. ohne Erlass eines Verwaltungsaktes trotz geltend gemachten Unterlassens abgeschlossen, können die Initiatoren dieser Überprüfung als zweite Stufe des Gesamtverfahrens gem. Art. 12 VO 1367 den Europäischen Gerichtshof (bzw. zunächst das EuG gem. Art. 256 Abs. 1 AEUV) anrufen, wobei sie im Sinn einer Präklusion auf den Tatsachen- und Beweisvortrag des Vorverfahrens

verbürgte Eintrittsoffenheit für alle Interessierten und damit der partizipationsrechtlich erforderliche Popularcharakter. Damit ist dieses verbandliche Überprüfungs- und Klagerecht nicht dem Partizipations-, sondern als sektoral-spezifische Ausprägung dem besonderen Verbandsrecht zuzuordnen.

(2) Unionsrechtliche Vorgaben für umweltbezogene Verbandsklagen in den Mitgliedstaaten

(a) *Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie*

777 Mithilfe der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie verpflichtet die Union ihre Mitgliedstaaten – wie bereits (teilweise) bei den Konsultationsrechten – auch beim Rechtsschutz auf die Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention durch entsprechende Ergänzungen der (damaligen) UVP-Richtlinie (RL 85/337/EWG)³²¹⁷ und der inzwischen in der IE-Richtlinie aufgegangenen seinerzeitigen IVU-Richtlinie (RL 96/61/EG). So sehen die Art. 3, 4 ÖB-RL inhaltsgleich einen neuen Art. 10a UVP-RL bzw. Art. 15a IVU-RL vor, die weitgehend parallel zu Art. 9 Abs. 2, 4 und 5 AK formuliert und ungeachtet der seither erfolgten Novellierungen der beiden Richtlinien im jeweiligen geltenden Nachfolgerecht enthalten sind (Art. 11 UVP-RL, 25 IE-RL). Zwar verfügt die Union über keine unmittelbare Rechtsetzungskompetenz im Bereich des mitgliedstaatlichen Prozessrechts, doch können diese Regelungen als Instrument zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele i.S.v. Art. 191 f. AEUV und zur Durchsetzung umweltrechtlicher Unionsrechtsvorgaben angesehen und damit kompetenzrechtlich begründet werden.³²¹⁸

778 Inhaltlich wird darin den Mitgliedstaaten überlassen, das für die Aktivlegitimation maßgebliche Interesse bzw. die dafür erforderliche Rechtsverletzung entsprechend der nationalen Gerichtszugangskultur festzulegen, solange dies das Ziel eines weiten Gerichtszugangs nicht konterkariert (Art. 11 Abs. 3 S. 1 UVP-RL, 25 Abs. 3 UAbs. 1 IE-RL). Allerdings wird in Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 AK das Interesse von Umweltschutzverbänden per se für ausreichend erklärt (Art. 11 Abs. 3 S. 2, 3 UVP-RL, 25 Abs. 3 UAbs. 2, 3 IE-RL) und damit der mittelbar-partizipative Popular-

beschränkt sind (EuGH, Urt. v. 12.9.2019 – Az. C-82/17 P, curia, Rn. 39). Inhaltlicher Prüfungsmaßstab der Begründetheitsprüfung ist das gesamte formelle und materielle Umweltrecht i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. f VO 1367 (Art. 10, 12 VO 1367), ohne auf Teilrechtsgebiete mit Öffentlichkeits- bzw. Verbandsbeteiligung beschränkt zu sein. Deshalb setzt die Union mit der Aarhus-Verordnung nicht nur Art. 9 Abs. 2 AK, sondern auch Art. 9 Abs. 3 AK für ihre Eigenverwaltung um; ob die Umsetzung allerdings allen völkerrechtlichen Verpflichtungen Rechnung trägt, ist umstritten, vgl. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 47 m.w.N. Sind dagegen die in Art. 10 Abs. 2, 3 VO 1367 genannten Fristen ohne behördlichen Abschluss verstrichen, steht den Initiatoren die Untätigkeitsklage gem. Art. 265 AEUV offen; hierfür muss allerdings die zuständige Stelle der EU nochmals zum Tätigwerden aufgefordert werden, wofür ihr weitere zwei Monate zustehen, bevor die Klage zulässig erhoben werden kann (Art. 265 UAbs. 2 AEUV).

3217 Heute RL 2011/92/EU i.d.F. der RL 2014/52/EU.

3218 Näher dazu *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 250 ff.

Charakter des Verbandsklagerechts (vorbehaltlich der Zugangsoffenheit) übernommen. Das behördliche Vorverfahren ist in der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie – anders als in der für die Union selbst maßgeblichen VO 1367 – nur fakultativ nach Maßgabe des mitgliedstaatlichen Rechts vorgesehen (vgl. Art. 11 Abs. 4 UAbs. 1 UVP-RL, 25 Abs. 4 UAbs. 1 IE-RL). Gegenstand der mitgliedstaatlich zu gewährleistenden Gerichtszugänge sind die behördlichen Maßnahmen oder Unterlassungen, für die nach der UVP-RL oder nach der IE-RL eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist (Art. 11 Abs. 1 UVP-RL; Art. 25 Abs. 1 i.V.m. Art. 24 IE-RL).

Eine Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK enthält die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie trotz unionsrechtlicher Anknüpfungspunkte (etwa in den Bereichen Wasserschutz, Luftqualität, Lärm- und Naturschutzrecht)³²¹⁹ nicht. Da aber die Aarhus-Konvention nach Art. 216 Abs. 2 AEUV und ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs als Teil der EU-Rechtsordnung angesehen wird,³²²⁰ nimmt sie am unionsrechtlichen Anwendungsvorrang teil. Dementsprechend verlangt der Europäische Gerichtshof von den Mitgliedstaaten, auch Art. 9 Abs. 3 AK ohne förmliche Umsetzung im EU-Recht³²²¹ unionsrechtskonform auszulegen und anzuwenden, und verweist insofern ausdrücklich auf die grundrechtlich gewährleistete Wirksamkeit von Rechtsbehelfen gem. Art. 47 GRC.³²²² 779

(b) Seveso-III-Richtlinie

Korrespondierend zu den Beteiligungsrechten gem. Art. 15 Seveso-III-RL³²²³ sieht 780 Art. 23 lit. b) Seveso-III-RL durch einen Verweis auf Art. 11 UVP-RL eine parallele Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit einen Gerichtszugang zu eröffnen. Folglich gelten für Anlagen, Betriebe und Verfahren, die mit gefährlichen Stoffen hantieren und deshalb ein besonderes Unfallrisiko aufweisen (Art. 11 Seveso-III-RL), sowie für deren Auswirkungen auf die Nachbarschaft und für die dafür maßgebliche Politik der Flächenausweisung oder -nutzung (Art. 13 Seveso-III-RL), dieselben Gewährleistungen wie nach der zuvor beschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie.³²²⁴

3219 Vgl. *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 230 f.

3220 EuGH, Urt. v. 8.3.2011 – Az. C-240/09, NVwZ 2011, S. 673 (Rn. 30); Urt. v. 8.11.2016 – Az. C-243/15, ZUR 2017, S. 86 (Rn. 45); s. auch *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 592 ff.; *B. Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, S. 286, ordnet die AK sogar dem unionalen Primärrecht zu.

3221 Zur völkerrechtsbezogenen Kontroverse zwischen monistischer und dualistischer Auffassung, wobei Letztere einen ausdrücklichen Umsetzungsakt als erforderlich ansieht, s. *Berkemann*, DVBl. 2021, S. 1 (2 f.).

3222 EuGH, Urt. v. 8.3.2011 – Az. C-240/09, NVwZ 2011, S. 673 (Rn. 50-52); EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – Az. C-664/15, NVwZ 2018, S. 225 (v.a. Rn. 46-48, 52, 54); s. auch *Berkemann*, DVBl. 2021, S. 1 (6); *Wegener*, ZUR 2018, S. 217 (219).

3223 S. oben, → Rn. 551.

3224 Vgl. *Bunge*, UmwRG, Einleitung Rn. 11 ff.

(c) Umwelthaftungs-Richtlinie

781 Zusätzlich verpflichtet die EU ihre Mitgliedstaaten in der Umwelthaftungs-Richtlinie³²²⁵ dazu, neben (potenziell) Betroffenen auch an „umweltbezogenen Entscheidungsverfahren bezüglich des Schadens“ interessierten Personen das Recht einzuräumen, Behörden auf eingetretene oder drohende Umweltschäden hinzuweisen und zur Erfüllung ihrer Aufgaben – insbesondere die Feststellung des Schadenverursachers und die Sicherstellung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen (Art. 11 Abs. 2, 3 UH-RL) – aufzufordern (Art. 12 Abs. 1 S. 1 UH-RL) und das behördliche Handeln oder Nichthandeln gerichtlich auf seine formelle und materielle Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen (Art. 13 Abs. 1 UH-RL). Während die grundsätzliche Bestimmung des dafür erforderlichen „ausreichenden Interesses“ (insbesondere einer natürlichen Jedermann-Person) ausdrücklich der mitgliedstaatlichen Festlegung überlassen bleibt, wird dieses Interesse für innerstaatlich anerkannte Umweltverbände fingiert (Art. 12 Abs. 1 S. 2, 3 UH-RL). Damit ist auch insoweit – wiederum vorbehaltlich der Zugangs Offenheit – eine mittelbar-kollektive Partizipationsform gewährleistet, die sich in Struktur und Aussage erkennbar eng an die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie anlehnt.³²²⁶ Mit der Umwelthaftungs-Richtlinie setzt die Union Art. 9 Abs. 3 AK im Rahmen ihrer geteilten Zuständigkeit um.³²²⁷

3. Verbands- und Popularklagerechte im nationalen Recht

a) Entstehung und Einordnung

782 Die überindividuelle (altruistische)³²²⁸ Verbandsklage,³²²⁹ die nicht an eine Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte³²³⁰ anknüpft, sondern dem Allgemeinwohl zu dienen bestimmt ist und einem objektiv-rechtlichen Beanstandungsrecht entspricht, steht in einem rechtskulturellen Spannungsverhältnis zur im deutschen Verwal-

3225 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden v. 21.4.2004, ABl. L 143/56 v. 30.4.2004, S. 56, i.d.F. der Verordnung (EU) 2019/1010 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.6.2019, ABl. L 170 v. 25.6.2019, S. 115.

3226 Ähnlich *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 325.

3227 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 37; *Bunge*, UmwRG, Einleitung Rn. 17 ff.

3228 In Abgrenzung zur „egoistischen“ Verbandsklage, bei der eine gebündelte Wahrnehmung subjektiver Rechte der Verbandsmitglieder erfolgt, s. oben, → Rn. 765.

3229 Der in diesem Kapitel wegen seiner allgemeinen Gebräuchlichkeit verwendete Begriff der Verbandsklage ist nicht auf Klagen im prozessrechtlichen Sinn beschränkt, sondern schließt auch vorgelagerte Rechtsbehelfe mit ein.

3230 Näher *Scharl*, Schutznormtheorie, S. 22 ff.; ausf. *Dikaios*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 42 ff.

tungsprozessrecht traditionell³²³¹ herrschenden Schutznormtheorie.³²³² Nach dieser Lehre gehen die Individuen nur diejenigen Dinge etwas an, die in einem Zusammenhang mit dem jeweils eigenen Rechtskreises stehen³²³³ – wozu in Antithese die öffentlichen Angelegenheiten gerade nicht gezählt werden.³²³⁴ Es soll also nur klagen können, wer durch einen hoheitlichen Rechtsakt subjektiv rechtlich betroffen ist und deshalb einen „wirksame[n] Schutzschild [...] gegen die öffentliche Gewalt“³²³⁵ benötigt. Für die Wahrung der objektiven Rechtsordnung sollen dagegen (nur) die Behörden der Exekutive zuständig sein;³²³⁶ wäre dies auch Aufgabe der Gerichte, würden diese in eine verwaltungsnähere Rolle einer „Reperatur-Rechtsaufsicht“ hineinwachsen, was die Grenze zwischen vollziehender und rechtsprechender Gewalt abschwächen würde.³²³⁷ Schließlich seien mit überindividuellen Klagerechten auch oft empfindliche – mindestens zeitverzögernde – Auswirkungen auf Dritte und deren Grundrechte verbunden.³²³⁸

Normativ findet die individualbezogene Schutznormtheorie ihre Grundlage in Art. 19 Abs. 4 GG und in § 42 Abs. 2 VwGO, wonach die Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage (unter anderem) zumindest die Möglichkeit einer subjektiven Rechtsverletzung voraussetzt;³²³⁹ aber auch das Erfordernis einer tatsächlich vorliegenden Rechtsverletzung des Klägers als Begründetheitsvoraussetzung gem. § 113 Abs. 1, 5 VwGO ist Ausdruck des subjektiv-rechtlich ausgerichteten Schutzkonzepts des deutschen Verwaltungsprozessrechts. Wegen seines diametralen Ansatzes setzt sich der Gedanke eines überindividuell-objektiven Rechtsmittels im nationalen Recht nur sehr allmählich durch. So war die verstärkte Implementierung von Verbandsklagerechten mit heftiger Gegenwehr verbunden.³²⁴⁰ Die traditionelle Lehre sah darin mindestens einen systemwidrigen Fremdkörper oder gar einen System-

3231 Näher zur keineswegs völlig widerstandsfreien Durchsetzung dieser Lehre in der historischen Entwicklung *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 30 ff., unter besonderem Hinweis auf das Plädoyer für eine objektiv-rechtliche Gerichtskontrolle im öffentlichen Recht (in Abgrenzung zur subjektiv-rechtlichen Kontrolle im Privatrecht) von *Rudolf von Gneist* (*Schlacke*, a.a.O., S. 34 f.); ausf. zu den historischen Hintergründen auch *Scharl*, Schutznormtheorie, S. 39 ff.

3232 Ausf. *Scharl*, Schutznormtheorie, zur Konzeption (S. 30-32) und zum Anwendungsbereich (S. 33-38); *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 60 ff., zur Kritik an der Schutznormtheorie hinsichtlich des Umweltrechts (insbesondere mangelnde gerichtliche Kontrolle staatlichen Handelns).

3233 Ähnlich zur Arkantradition beim Informationsfreiheitsrecht, dessen Adaption im deutschen Recht ebenfalls nicht komplikationsfrei verläuft, s. oben, → Rn. 296.

3234 Vgl. *Masing*, Mobilisierung des Bürgers, S. 106 f. m.w.N., 128 f.; *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 43.

3235 *Gärditz*, Funktionswandel, S. D 102 (These 2).

3236 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 1, 4.

3237 *Gärditz*, Funktionswandel, S. D 36 f. u. D 102 (These 3); differenzierter dazu *Y. Groß*, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen, S. 140 ff.

3238 *Gärditz*, Funktionswandel, S. D 46 f. u. D 102 (These 8).

3239 *Rennert*, DVBl. 2017, S. 69 (70); näher *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 81 ff.; *Scharl*, Schutznormtheorie, S. 25 ff.

3240 *Masing*, Mobilisierung des Bürgers, S. 121 ff.; *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 122; *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 243 ff.; s. auch die kategorische Ablehnung des Bundesrates zur behindertengleichstellungsrechtlichen Verbandsklage, BT-Drs. 14/8043, S. 8 f.

bruch mit dem „bewährte[n] Individualrechtsschutzsystem“,³²⁴¹ obwohl § 42 Abs. 2 VwGO seit seinem Bestehen mit den Einleitungsworten „soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“ eine Öffnungsklausel für alternative Klageformen enthält³²⁴² und die punktuelle Einführung überindividueller Klagerechte keineswegs das verwaltungsprozessuale Grundsystem in Frage stellt.³²⁴³

784 Ebenso definiert Art. 19 Abs. 4 GG lediglich eine prozessrechtliche Mindestabsicherung zugunsten des subjektiven Rechtsschutzes, steht aber additiven Elementen in Form von Verbandsklagen (und Popularklagen) nicht entgegen.³²⁴⁴ Das Grundgesetz verhält sich auch im Übrigen neutral zur Verbandsklage, die weder durch Art. 9 Abs. 1, 20a GG geboten noch durch andere Bestimmungen (wie z.B. Art. 3 Abs. 1 GG) des Grundgesetzes gehindert ist.³²⁴⁵ Weil aber das Prozessrecht im europäischen Ausland wesentlich stärker auf eine Interessenbetroffenheit als auf eine Rechtsverletzung abstellt,³²⁴⁶ macht das Unionsrecht zumindest in sektoralen Bereichen³²⁴⁷ mit Vorgaben für überindividuelle Klagerechte zunehmend Druck auf die deutsche Rechtstradition,³²⁴⁸ zumal die regelmäßige befürchtete „Flut“ an Verbands- und Popularklagen mit entsprechenden Überlastungsfolgen bei der Justiz bislang nachweislich ausgeblieben ist³²⁴⁹ (was nicht zuletzt mit dem Verhältnis von

3241 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 1.

3242 *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 99; *Gärditz*, Funktionswandel, S. D 42 u. D 102 (These 6), sieht durchaus zutreffend in der Öffnungsklausel ein Einfallstor zur Ausbehebung der Schutznormtheorie und fordert deshalb ihre Streichung.

3243 *Renner*, DVBl. 2017, S. 69 (69 f.).

3244 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 55, 61 – jedenfalls solange dadurch der subjektive Rechtsschutz nicht beeinträchtigt wird (a.a.O., S. 64 f., 490); *Gärditz*, Funktionswandel, S. D 42; *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 377; *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 244; *Y. Groß*, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen, S. 128 ff.

3245 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 76 ff.; *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 373; *Gärditz*, Funktionswandel, S. D 42; *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 107; *Rossi*, Föderale Regelungsbefugnisse, S. 73 (78 ff.); *Y. Groß*, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen, S. 146 ff.; *Ley*, Tierschutz-Verbandsklage, S. 89 ff.

3246 Nach *Epiney*, NVwZ 2014, S. 465 (467 ff.), bestehen auch in Österreich, Italien und der Schweiz subjektiv-rechtlich ausgerichtete Schutzkonzepte, während in Frankreich ein objektivrechtlich geprägtes Schutzkonzept sowie in Großbritannien, Dänemark, den Niederlanden, Spanien und Schweden – in unterschiedlicher Variation – Elemente aus beiden Konzepten gelten, die für objektiv-rechtliche Verbandsklagekonzepte wesentlich eher zugänglich sind; s. auch *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 391 m.w.N.; *B. Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, S. 317 ff., erläutert die wesentlich offensivere Umsetzungsstrategie Frankreichs und Großbritanniens.

3247 *Gärditz*, Funktionswandel, S. D 20 ff., betont den Ausnahmecharakter namentlich des Umweltprozessrechts und sieht im Übrigen unionsrechtlich und unionsweit eine Konvergenz in Richtung subjektiven Rechtsschutzes.

3248 Vgl. *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 5, 54, 94, 159; *Wegener*, ZUR 2018, S. 217; *Pernice-Warnke*, DÖV 2017, S. 846 (v.a. 847 f., 854 f.).

3249 *Führ/Schenten/Schulze/Schütte*, NVwZ 2014, S. 1041 (1042), konstatieren im Zeitraum 2006 bis 2012 einen Jahresdurchschnitt von zwölf und insgesamt 58 Rechtsbehelfsverfahren, die auch nach der Trianel-Entscheidung nicht spürbar angestiegen sind; von den 37 abgeschlossenen Verfahren waren 18 (= 48,6 %) vollständig oder teilweise zulässig und begründet, was eine gegenüber den sonst im Verwaltungsprozess üblichen zehn bis 15 % (*Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 253 m.w.N.) überdurchschnittliche Erfolgsquote darstellt (*Führ* u.a., a.a.O., S. 1043); vgl. auch *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 8 f.; *Gluding*, Kollektiver und

Erfordernis und Möglichkeiten der nötigen zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen der Verbände zusammenhängt).³²⁵⁰

Will man im Hinblick auf die oben genannten rechtlichen Einwände für die Einführung von öffentlich-rechtlichen Verbandsklagerechten eine besondere Rechtfertigung fordern,³²⁵¹ kann diese nicht etwa in einer partizipationsrechtlichen Motivation liegen. Vielmehr ist darauf abzustellen, dass die Gesetzgebung damit – sowohl auf unionaler wie auf nationaler Ebene – das Ziel verfolgt, Vollzugsdefizite in politisch besonders wichtigen Themenbereichen „durch eine gesellschaftliche, dezentrale Vollzugskontrolle“³²⁵² abzubauen und damit dem demokratisch beschlossenen Recht eine wirksamere Geltung zu verschaffen. Hierfür werden zivilgesellschaftliche Organisationen sowie ihr Sachverstand und Engagement mit einem altruistischen Klagerecht in die Lage versetzt, eine aktive Rolle als Anwälte bestimmter Allgemeinwohlbelange wahrzunehmen.³²⁵³ Von diesen partizipativen Durchsetzungsrechten verspricht sich die Gesetzgebung zudem eine (noch) gründlichere und sorgfältigere Beachtung dieser Belange durch die zuständigen Behörden.³²⁵⁴ *Johannes Masing* spricht deshalb bereits 1996 von einer „Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts“.³²⁵⁵ Dementsprechend konzentrieren sich die bisher geschaffenen Verbandsklagerechte auf den Schutz von verfassungsrechtlich durch Staatsziele oder Grundrechte privilegierten Rechtsgütern mit besonderen Durchsetzungsschwächen.³²⁵⁶ Dies ist der Fall, wenn eine geringe subjektive Rechtsbetroffenheit

785

überindividueller Rechtsschutz, S. 375 f.; *Ley*, Tierschutz-Verbandsklage, S. 178 ff., mit eigenen Zahlen zur tierschutzrechtlichen Verbandsklage S. 188 ff.; *Lamfried*, DVBl. 2020, S. 609 m.w.N.

3250 *Y. Groß*, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen, S. 131 f.

3251 Vgl. *Gärditz*, Funktionswandel, S. D 45 f. u. D 102 (These 5).

3252 *Calliess*, NJW 2003, S. 97 (102).

3253 *Pänder*, in: Ehlers/Pänder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 15 Rn. 16; *Fraenkel-Haeberle*, DÖV 2016, 549 (551); *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 100; *J. Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, S. D 51; *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, vor §§ 63, 64 BNatSchG Rn. 2; *Bunge*, UmwRG, § 3 Rn. 16; *B. Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, S. 80; auch das BVerwG, Urt. v. 14.5.1997 – Az. II A 43/96, NVwZ 1998, S. 279 (280), spricht von Naturschutzverbänden – im Gegensatz zu den Naturschutzbehörden – als „außenstehende[n] Anwalt der Natur“.

3254 BT-Drs. 14/6378, S. 61 (linke Spalte), anlässlich der Einführung des naturschutzrechtlichen Verbandsklagerechts; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. II, sprechen ähnlich von einer „disziplinierenden Vorwirkung auf das Verwaltungsverfahren“; diesen Zusammenhang thematisiert auch *Y. Groß*, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen, S. 98 ff.; zu empirischen Belegen für eine solche Vorwirkung s. *Führ/Schenten/Schulze/Schütte*, NVwZ 2014, S. 1041 (1043).

3255 S. den Titel von *Masing*, Mobilisierung des Bürgers.

3256 *Y. Groß*, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen, S. 115; krit. zum Verbandsklagekonzept *Reinhardt*, NVwZ 2020, S. 1484 f., der dadurch eine gefährliche Machtverschiebung von der Gesetzgebung zur Rechtsprechung begünstigt sieht und vor diesem Hintergrund eine Rejustierung der klassischen Gewaltenteilung anmahnt.

besteht, wie das im Umwelt- und Tierschutzrecht³²⁵⁷ sowie teilweise im Behinder-
tenrecht (neben einem faktischen Rechtsdurchsetzungsdefizit)³²⁵⁸ der Fall ist.

b) Anwendungsbereiche für partizipationsrechtliche Verbandsklagerechte

(1) Umwelt- und Naturschutz

(a) Historische Entwicklung

786 Die Anfänge des deutschen (altruistischen) Verbandsklagerechts gehen auf die
1970er Jahre zurück, als 1979 zunächst das Land Bremen und kurz darauf viele
andere Länder – nach intensiven rechtspolitischen und wissenschaftlichen Diskus-
sionen – ein überwiegend eng umgrenztes naturschutzrechtliches Klagerecht ein-
führten.³²⁵⁹ Bis 2002 hatten alle Länder bis auf Baden-Württemberg und Bayern
entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen,³²⁶⁰ als der Bund im Zuge der Neurege-
lung des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts in § 61 BNatSchG a.F. ein eigenes
Verbandsklagerecht anerkannter Naturschutzvereine verankert hat.³²⁶¹ Zuvor war
in § 29 BNatSchG a.F.³²⁶² lediglich ein Beteiligungsrecht anerkannter Verbände an
Verwaltungsverfahren vorgesehen gewesen.³²⁶³

787 Die bundesgesetzliche Regelung reduzierte die politisch empfundene Notwendig-
keit eigener landesrechtlicher Vorschriften zur Verbandsklage, weshalb vier Länder
darauffin auf ihre zuvor weitergehenden Regelungen verzichtet haben.³²⁶⁴ Außer-
dem führte die Föderalismusreform von 2006 zu einer Kompetenzverlagerung des
Naturschutz- und Landschaftspflegerechts aus der Rahmenkompetenz gem. Art. 75
Abs. 1 Nr. 3 GG a.F. in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74
Abs. 1 Nr. 29 GG (mit begrenztem Abweichungsrecht der Länder gem. Art. 72 Abs. 3

3257 Vgl. etwa BVerwG, Beschl. v. 30.6.2008 – Az. 9 VR 16/08, NVwZ 2008, S. 1010 (Ls. 1 u. Rn. 6);
Rennert, DVBl. 2017, S. 69 (71); Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, S. 19, spricht deshalb vom
Umweltrecht als „Prototyp eines Rechtsgebiets [...] überindividueller Interessen“; Fellenberg/Schiller, in:
Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 6, halten auch nur bei solchen „Son-
derkonstellationen“ die Ausnahme vom Prinzip des subjektiven Rechtsschutzes für vertretbar; ähnlich
Gärditz, Funktionswandel, S. D 43 ff.; ausf. zum (geringen) Drittschutz im Umweltrecht Dikaios, Über-
individueller Umweltrechtsschutz, S. 113 ff.; zum Tierschutzrecht s. Y. Groß, Die Rechtsdurchsetzung
von Tierbelangen, S. 94 ff.

3258 Ähnlich Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, S. 482 f.; wegen der insoweit bestehenden (proku-
ratorischen) Bezugnahme auf individuelle Rechte entfällt diesbezüglich die partizipationsrechtliche
Relevanz.

3259 Vgl. Dikaios, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 260 ff.

3260 S. im Einzelnen Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, S. 163 f.

3261 Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und
zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) v. 25.3.2002, BGBl. I S. 1193; zur An-
lehnung des BNatSchG an landesrechtliche Erfahrungen vgl. Calliess, NJW 2003, S. 97 (98).

3262 Vgl. die Bekanntmachung der Neufassung des Bundesnaturschutzgesetzes v. 21.9.1998, BGBl. I S. 2994.

3263 Näher zu diesen ersten Anfängen Fisahn, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 190-192.

3264 Nach Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, S. 203, betrifft dies Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt
und Schleswig-Holstein.

S. 1 Nr. 2 GG). Demzufolge besteht seither keine Notwendigkeit zu einem landeseigenen (rahmenausfüllenden) Naturschutzgesetz mehr, weshalb einige Länder ihr Landesnaturschutzrecht auf Ausführungsgesetze des Bundesnaturschutzgesetzes umgestellt haben.³²⁶⁵ Wenngleich es – von § 64 Abs. 3 BNatSchG ausdrücklich in Grenzen zugelassen – auch heute noch einige landesrechtliche Besonderheiten gibt,³²⁶⁶ steht mittlerweile das bundesgesetzliche Verbandsklagerecht im Naturschutz- und Landschaftspflegerecht klar im Vordergrund.

Insofern konnte das um die Jahrtausendwende völker- und unionsrechtlich notwendig gewordene umfassend umweltbezogene Verbandsklagerecht an rechtskulturelle Vorarbeiten anknüpfen, als es um die Einführung einer „justizielle[n] Rechtskontrolle zum Schutz von Umweltgütern ohne Begrenzung auf die Belange von Natur und Landschaft“ ging.³²⁶⁷ Trotzdem bewältigte das erste Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 7.12.2006³²⁶⁸ die supranational vorgegebene „konzeptionelle Wende des deutschen Umweltrechts“³²⁶⁹ noch völlig unzureichend, weil die nationale Gesetzgebung noch viel zu sehr den tradierten (vor allem subjektiv-rechtlich geprägten) Denkmustern verhaftet war.³²⁷⁰ Noch unproblematisch war dies hinsichtlich der Individualklage, für die das Völker- und Unionsrecht eine Anknüpfung an eigene Rechte zulässt und daher keine Abweichung von der Schutznormtheorie notwendig macht, weshalb dem umweltrechtlichen Individualklagerecht die für eine partizipationsrechtliche Qualifikation erforderliche Unabhängigkeit von eigener Rechtsbetroffenheit fehlt.³²⁷¹

Anders verhält es sich jedoch mit dem Verbandsklagerecht. Doch auch hier bemühte sich die Gesetzgebung von Anfang an um eine möglichst minimale Umsetzung der Konventions- und Richtlinienvorgaben, wobei sie erhebliche unions-

3265 Ausdrücklich im Namen der Gesetze kommt dies zum Ausdruck in Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen.

3266 Dazu näher unten, → Rn. 818-820; s. auch *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 3.

3267 *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 119.

3268 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 7.12.2006, BGBl. I S. 2816.

3269 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 269.

3270 Außerdem wurde die Umsetzungsfrist vom 25.6.2005 (Art. 6 Abs. 1 ÖB-RL) um fast eineinhalb Jahre überschritten, weshalb die Kommission bereits ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte, vgl. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 87.

3271 Allerdings leitet *Franzius*, NVwZ 2018, S. 219 (221), aus der jüngeren EuGH-Rechtsprechung Aufweichungstendenzen der strikten Bindung der Individualklage an die Schutznormtheorie ab; auch die Individualklage für eine objektive Rechtsüberprüfung zu öffnen und damit dem Partizipationsrecht anzunähern, vgl. insofern *Gludning*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 384 ff.; doch hat der EuGH, Urt. v. 28.5.2020 – Az. C-535/18, NVwZ 2020, S. 1177 (Ls. 1 u. Rn. 54-58), auf Vorlageentscheidung des BVerwG (Beschl. v. 25.4.2018 – Az. 9 A 16/16, ZUR 2018, S. 615) klargestellt, dass die Individualklage (weiterhin) von subjektiven Rechtsverletzungen abhängig gemacht werden darf; unter diesem Vorbehalt steht auch § 4 Abs. 3 UmwRG, vgl. BVerwG, Beschl. v. 14.11.2018 – Az. 4 B 12/18, ZfBR 2019, S. 174 (Rn. 11); *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1400), und *Berkemann*, DVBl. 2020, S. 1 (10).

rechtliche Risiken einging.³²⁷² Insofern verwundert es nicht, dass der Europäischen Gerichtshof durch mehrere Grundsatzentscheidungen zur deutschen Rechtslage jeweils eine Überarbeitung und Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes an die (Konventions- und) Richtlinienvorgaben erzwingen musste.³²⁷³ Im Kern lassen sich dabei drei Problemfelder identifizieren, nämlich die Beschränkung der Verbandsklage auf Verstöße gegen drittschützende – also subjektiv-rechtliche – Normen, die Behandlung von Verfahrensfehlern und die Regelungen der materiellen Prälusion. Diese Divergenzen zu den völker- und supranationalen Vorgaben – auf die in der Literatur zuvor bereits hingewiesen worden war³²⁷⁴ – arbeitete der Europäische Gerichtshof in drei zentralen Schritten und Entscheidungen ab:

- 790 i) Den Auftakt machte 2011 die Trianel-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs, in der das Gericht auf Vorlage des nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgerichts die seinerzeitige „schutznormakzessorische“³²⁷⁵ Beschränkung der Verbandsklage auf Verstöße gegen „Rechtsvorschriften, die [...] Rechte Einzelner begründen [...]“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG a.F.) als Missachtung der Ziele des damaligen Art. 10a Abs. 3 (heute Art. 11 Abs. 3) UVP-RL angesehen hat,³²⁷⁶ im Übrigen lief die Einengung des Verbandsklagerechts auch den Zielen der Aarhus-Konvention zuwider, wie ihr Erwägungsgrund 18 verdeutlicht.³²⁷⁷ Daraufhin hat die Gesetzgebung die beanstandete Teilbestimmung gestrichen.³²⁷⁸ Seither ist das Verbandsklagerecht nach dem UmwRG auch für Verstöße gegen objektives Recht eröffnet. Dies gilt allerdings nicht zugleich für die Individualklage, deren Bindung an die subjektiv-rechtliche Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO fortbesteht und sowohl völkerrechtlich

3272 *Balensiefen*, UmwRG, Einleitung Rn. 7.

3273 Vgl. die detaillierte Darstellung von *Zentgraf*, Entwicklung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, passim.

3274 Vgl. etwa *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 301-306.

3275 *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 122, spricht in diesem Zusammenhang von der „schutznormakzessorischen Verbandsklage“, und *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 293, von einer „quasi-subjektiven“ Klage“.

3276 EuGH, Urt. v. 12.5.2011 – Az. C-115/09, NVwZ 2011, S. 801 (Rn. 44 f.); ihm folgend BVerwG, Urt. v. 29.9.2011 – Az. 7 C 21/09, NVwZ 2012, S. 176 (Ls. 1 u. Rn. 26-29); so bereits zuvor *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 266 ff., 301 ff.

3277 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 267; *J. Ziekow*, NVwZ 2007, S. 259 (260); *Koch*, NVwZ 2007, S. 369 (376 ff.); *A. Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, S. 57 (61 f.); freilich hatten auch einige Autoren und das NdsOVG die Beschränkung der Klagebefugnis auf drittschützende Normen für zulässig gehalten, weil die völker- und unionsrechtlichen Vorgaben das nationale Rechtsschutzmodell – ergo für Deutschland die Schutznormtheorie – in Gestalt eines Wahlrechts respektieren würden, vgl. z.B. v. *Danwitz*, NVwZ 2004, S. 272 (279); *Schmidt-Preuß*, NVwZ 2005, S. 489 (495 f.); *Schröder*, NVwZ 2009, S. 157 (158 f.); NdsOVG, Beschl. v. 7.7.2008 – Az. 1 ME 131/08, NVwZ 2008, S. 1144 (1145 f.).

3278 Art. 1 Ziff. 2 lit. a), aa) des Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften v. 21.1.2013, BGBl. I S. 95; BT-Drs. 17/10957 (Gesetzentwurf mit Begründung); s. auch *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 98 f.

(Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 AK)³²⁷⁹ als auch unionsrechtlich (Art. 11 Abs. 3 S. 1 UVP-RL, 25 Abs. 3 UAbs. 1 IE-RL)³²⁸⁰ zulässig ist.³²⁸¹

ii) Gute zwei Jahre später folgte die Altrip-Entscheidung, die sich mit dem Fehlerfolgenrecht bei Verfahrensfehlern befasste. Danach war es unionsrechtswidrig, dass § 4 Abs. 1 UmwRG a.F. das Verbandsklagerecht darauf beschränkt hat, nur das völlige Unterbleiben und nicht auch die Fehlerhaftigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung rügen zu können.³²⁸² Außerdem verlangte der EuGH für eine unionsrechtskonforme Anwendung von § 46 VwVfG, dass dem Rechtsbehelfsführer (entgegen der strengen deutschen Kausalitätsrechtsprechung)³²⁸³ keine Beweislast auferlegt werden darf.³²⁸⁴ In der daraufhin notwendigen weiteren Reparaturnovelle zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz³²⁸⁵ wurde § 4 Abs. 1 UmwRG a.F. durch neue Absätze 1, 1a und 1b ersetzt, in denen das Verfahrensfehlerfolgenrecht deutlicher konturiert wurde.³²⁸⁶ § 4 Abs. 1 UmwRG regelt die schwerwiegenden „absoluten“ Verfahrensfehler, die zur Aufhebung der Verwaltungsentscheidung führen und zu denen neben dem Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung nun auch eine fehlerhaft unterbliebene Öffentlichkeitsbeteiligung zählt. Demgegenüber regelt § 4 Abs. 1a UmwRG die weniger gravierenden „relativen“ Verfahrensfehler, für die (weiterhin) § 46 VwVfG anwendbar ist. Allerdings gilt insoweit eine widerlegliche „Kausalitätsvermutung“,³²⁸⁷ dass eine Beeinflussung der Sachentscheidung durch den Verfahrensfehler vorliegt.

iii) Schließlich stellte der EuGH in einem von der Kommission angestregten Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland u.a. die Unionsrechtswidrigkeit der materiellen Präklusion in den §§ 2 Abs. 3 UmwRG a.F., 73 Abs. 4 VwVfG fest, weil es sich dabei um eine richtlinienrechtlich nicht vorgesehene Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle handelte,³²⁸⁸ die durchaus oft praktisch relevant wurde und damit die Effektivität des Rechtsschutzes schmälerte.³²⁸⁹ In der dadurch ver-

3279 S. oben, → Rn. 769 f.

3280 S. oben, → Rn. 777 f.

3281 So auch EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – Az. C-137/14, NVwZ 2015, S. 1665 (Rn. 33 f.).

3282 EuGH, Urt. v. 7.11.2013 – Az. C-72/12, NVwZ 2014, S. 49 (Ls. 2, Rn. 36-38).

3283 Vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 24.11.2011 – Az. 9 A 23/10, NVwZ 2012, S. 557 (Rn. 68); zu den diesbezüglichen Substantiierungsanforderungen s. BVerwG, Urt. v. 29.9.2011 – Az. 7 C 21/09, NVwZ 2012, S. 176 (Rn. 35); vgl. auch B. Peters, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, S. 125; ausf. dazu *Dikaio*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 184 ff.

3284 EuGH, Urt. v. 7.11.2013 – Az. C-72/12, NVwZ 2014, S. 49 (Ls. 3, Rn. 53, 57); nochmals bekräftigend EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – Az. C-137/14, NVwZ 2015, S. 1665 (Ls., 1. Spiegelstrich; Rn. 47-50, 55-62).

3285 Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 7. November 2013 in der Rechtssache C-72/12 vom 20.11.2015, BGBl. I S. 2069; BT-Drs. 18/5927 (Gesetzentwurf mit Begründung); ausf. dazu *Schlacke*, NVwZ 2017, S. 905 (907 ff.).

3286 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 105 und § 4 UmwRG Rn. 5 ff.; *Bunge*, UmwRG, § 4 Rn. 6.

3287 *Berkemann*, DVBl. 2020, S. 1 (8).

3288 EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – Az. C-137/14, NVwZ 2015, S. 1665 (Ls., 2. Spiegelstrich; Rn. 77-82).

3289 *Führ/Schenten/Schulze/Schütte*, NVwZ 2014, S. 1041 (1043), berichten für den Zeitraum 2006-2012 von 36,2 % präklusionsbetreffender Rechtsbehelfsverfahren.

anlassten dritten Reparaturnovelle³²⁹⁰ wurde u.a. der Anwendungsbereich der materiellen Präklusion empfindlich reduziert, was vor allem die unionsrechtlich überformten Umweltrechtsbestimmungen betraf, ohne sie aber vollständig abzuschaffen. So besteht sie nach wie vor in dem unionsrechtlich nicht determinierten (und dementsprechend von der EuGH-Entscheidung nicht betroffenen) Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK,³²⁹¹ wie etwa weitgehend bei SUP-pflichtigen Plänen und Programmen³²⁹² (§ 7 Abs. 3 UmwRG)³²⁹³ und bei Flächennutzungsplänen (§ 3 Abs. 3 BauGB).³²⁹⁴ Im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz wurde die Präklusionsvorschrift des § 2 Abs. 3 UmwRG a.F. gestrichen (und durch eine Fristregelung ersetzt) sowie die materielle Präklusion in § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG für unanwendbar erklärt bei UVP-pflichtigen Zulassungs- und zahlreichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (§ 7 Abs. 4 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1-2b UmwRG).³²⁹⁵ Außerdem wurde die Präklusion sowohl im UVPG (heute § 21 Abs. 4) als auch im BImSchG (§ 10 Abs. 3 S. 5) auf das Verwaltungsverfahren beschränkt.³²⁹⁶

793 In der zuletzt genannten Reparaturnovelle wurde zugleich ein (von der Vollversammlung der Aarhus-Konventionsstaaten angenommenes)³²⁹⁷ Monitum des Compliance-Committees umgesetzt, wonach – die bisher noch nicht erfolgte³²⁹⁸ – vollständige Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK im deutschen Recht auch die Möglichkeit einer Verbandsklage gegen SUP-pflichtige Pläne und Programme (was beispielsweise auch Bauleitpläne umfasst)³²⁹⁹ sowie gegen die bislang noch nicht erfassten Verwaltungsakte, öffentlich-rechtliche Verträge oder Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen mit Umweltbezug – insbesondere außerhalb der unionsrechtlich durch

3290 Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29.5.2017, BGBl. I S. 1298; BT-Drs. 18/9526 (Gesetzentwurf mit Begründung).

3291 *Bunge*, UmwRG, § 7 Rn. 11; dies hat der EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – Az. C-664/15, NVwZ 2018, S. 225 (Rn. 86-91) – anders als bei Art. 9 Abs. 2 AK – akzeptiert; s. auch *Wegener*, ZUR 2018, S. 217 (221); krit. im Hinblick auf die Beeinträchtigung des bei Art. 9 Abs. 3 AK vom EuGH hinzugezogenen Art. 47 GRG *Franzius*, NVwZ 2018, S. 219 (220 f.).

3292 Da die Pläne und Programme nicht unter Art. 9 Abs. 2 AK, sondern unter Art. 9 Abs. 3 AK fallen, nutzt damit die Gesetzgebung den dafür geltenden größeren (nationalen) Handlungsspielraum, vgl. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 7 UmwRG Rn. 7 f.

3293 Zu dessen Überlagerung durch § 42 Abs. 3 S. 3 UVPG s. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 7 UmwRG Rn. 61.

3294 Vgl. *Kleve*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 25; *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 135; *Siegel*, NVwZ 2016, S. 337 (339); *Schlacke*, NVwZ 2017, S. 905 (909).

3295 Damit wird ein unzutreffendes Regel-Ausnahme-Verhältnis suggeriert, da die Anwendungsfälle von § 73 Abs. 4 VwVfG nun die Ausnahme bilden, was *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1394), regelungstechnisch kritisiert.

3296 S. oben, → Rn. 582, 587; die verfahrensinterne (formelle) Präklusion hat der EuGH nicht beanstandet, vgl. *Siegel*, NVwZ 2016, S. 337 (339).

3297 S. oben, Fn. 3205.

3298 Die Bundesregierung war schon bei der deutschen Zustimmung zur Aarhus-Konvention überzeugt gewesen, dass Art. 9 Abs. 3 AK „bereits vollständig durch bestehendes europäisches und innerstaatliches Recht umgesetzt“ sei, vgl. BT-Drs. 16/2497, S. 46 (rechte Spalte).

3299 Vgl. § 7 Abs. 3 S. 2 UmwRG; zum Hintergrund s. BT-Drs. 18/9526, S. 34 f.

die UVP-RL und die IE-RL geprägten Bereiche – erfordert.³³⁰⁰ Dementsprechend wurde der Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes in § 1 Abs. 1 um die Ziffern 4-6 erweitert,³³⁰¹ wenig später kam noch die durch die Seveso-III-RL veranlasste Erweiterung des Anwendungsbereichs um die Ziffern 2a und 2b hinzu.³³⁰²

Mit den Änderungen in den drei großen UmwRG-Novellen war allerdings kein rechtskultureller Konsens über die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der umweltrechtlichen Verbandsklage verbunden. Vielmehr erfolgte deren Stärkung eher unfreiwillig, weshalb die Gesetzgebung minutiös bemüht war, anstelle eines größeren Befreiungsschlages (etwa Ersetzung der enumerativen Benennung des Anwendungsbereichs durch eine Generalklausel) nur defensiv-reaktiv³³⁰³ die unbedingt erforderlichen Anpassungen vorzunehmen.³³⁰⁴ Zudem begleitete die Gesetzgebung diese Änderungen mit „flankierenden Maßnahmen“ einschränkender Art, um befürchteten nachteiligen Folgen für die Investitionsbereitschaft und die Gesamtverfahrensdauer entgegenzutreten.³³⁰⁵ So wurden Heilungsvorschriften wie die Entscheidungsergänzung und das ergänzende Verfahren gem. §§ 4 Abs. 1b, 7 Abs. 5 UmwRG, weitere Anwendungsausschlüsse in § 1 Abs. 1 S. 3 UmwRG, neue Fälle der formellen Präklusion sowie eine materielle Präklusion bei bestimmten SUP-pflichtigen Plänen (v.a. Raumordnungs- und Flächennutzungspläne) in § 7 Abs. 3 UmwRG und – bereits nach der Trianel-Entscheidung – die prozessrechtlich unübliche Klagebegründungsfrist (heute § 6 UmwRG) in das Gesetz aufgenommen.³³⁰⁶ Ebenso griff die

794

- 3300 Compliance Committee, ACCC/C/2008/31 (Deutschland), ECE/MPPP/C.1/2014/8 v. 4.6.2014, Rn. 92 (https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-31/Findings/ece.mp.pp.c.1.2014.8_e.pdf); BT-Drs. 18/9526, S. 23, 31 f., 33; krit. zum Umsetzungserfolg *Schlacke*, NVwZ 2017, S. 905 (907 f.); *dies.*, NVwZ 2019, S. 1392 (1400 f.); *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 522, 533; *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 125-129, moniert ebenfalls verschiedene fortbestehende Umsetzungslücken insb. zu Art. 9 Abs. 2 AK; s. auch *Franzius*, NVwZ 2018, S. 219 (220 f.), bezüglich der zu scharfen Differenzierung zwischen Art. 9 Abs. 2 und 3 AK etwa bei der materiellen Präklusion.
- 3301 Bis dahin hatte sich das BVerwG mit einer extensiven Auslegung von § 42 Abs. 2 VwGO beholfen, indem im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK mittels einer „prokuratorischen Rechtsstellung“ nur sehr geringe Anforderungen an die rechtliche Betroffenheit gestellt wurden, vgl. Urt. v. 5.9.2013 – Az. 7 C 21/12, NVwZ 2014, S. 64 (Rn. 44-46); vgl. *Bunge*, ZUR 2014, S. 3 (6 ff.); s. dazu auch *Remmert*, DVBl. 2017, S. 69 (71).
- 3302 Art. 3 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates v. 30.11.2016, BGBl. I S. 2749 (2753).
- 3303 Der reaktive Charakter kommt bei der dritten Reparaturnovelle andeutungsweise und bei der zweiten Reparaturnovelle sogar ausdrücklich in der Gesetzesüberschrift zum Ausdruck.
- 3304 Krit. insofern *Zentgraf*, Entwicklung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, S. 42; *Franzius*, NVwZ 2018, S. 219; *Pernice-Warnke*, DÖV 2017, S. 846 (855 f.); *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 316, spricht deshalb von einem „problematische[n] Gesetzgebungsleitbild einer bestenfalls „Minimalumsetzung“.
- 3305 BT-Drs. 17/10957, S. 17 (rechte Spalte); *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 129; *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 537 ff.; krit. zum Kompensationserfolg *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1394 ff.).
- 3306 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 116; *Bunge*, UmwRG, § 6 Rn. 1; *Franzius*, NVwZ 2018, S. 219.

Gesetzgebung den vom EuGH in einem obiter dictum gegebenen Hinweis³³⁰⁷ auf, den Verlust der materiellen Präklusion zumindest mit einer „Missbrauchspräklusion“ (indem Einwendungen ausgeschlossen werden, deren erstmalige Erhebung im Rechtsbehelfsverfahren „missbräuchlich oder unredlich“ ist)³³⁰⁸ in § 5 UmwRG ein wenig zu kompensieren.³³⁰⁹

(b) Verhältnis der Verbandsklagerechte nach dem UmwRG und dem BNatSchG

795 Die Verbandsklagerechte gem. § 64 BNatSchG und gem. § 1f. UmwRG stehen thematisch im Wesentlichen nebeneinander, weil sie auf unterschiedliche Klagegegenstände gerichtet sind. Seit aber der Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes über den UVPG- und BImSchG-Bezug hinaus auf alle umweltrechtsbezogenen Zulassungsentscheidungen ausgeweitet worden ist (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG), deckt dessen Verbandsklagerecht den größten Teil des Umweltrechts ab, weshalb § 64 BNatSchG inzwischen nur noch eine geringe eigenständige Bedeutung zukommt.³³¹⁰ Allerdings steht dies thematischen Schnittmengen beider Anwendungsbereiche nicht entgegen. Lediglich für Planfeststellungsverfahren³³¹¹ (i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 u. 5 UmwRG) enthält § 64 Abs. 1 BNatSchG eine Subsidiaritätsklausel gegenüber § 1 Abs. 3 UmwRG; ansonsten bestehen in den Überschneidungsbereichen beide Verbandsklagerechte parallel.³³¹²

3307 EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – Az. C-137/14, NVwZ 2015, S. 1665 (Rn. 81); darauf Bezug nehmend BT-Drs. 18/9526, S. 1 unten.

3308 Die Anforderungen an die Missbrauchs-klausel sind im Einzelnen streitig; so lässt BT-Drs. 18/9526, S. 41, bereits „unvernünftiges“ Handeln – bezogen auf die satzungsmäßigen Ziele oder die fachliche Unterstützungsrolle der Umweltorganisation gegenüber der Behörde – ausreichen, während *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 28, widersprüchliches Verhalten fordert; auch *Berkemann*, DVBl. 2020, S. 1 (11), votiert für eine enge Auslegung i.S. einer „Verwirkungslage“; eine mittlere Position nehmen *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 5 UmwRG Rn. 22 ff., ein, wonach in engen Grenzen auch ein subjektives Element vertretbar ist, aber eine Anwendung von § 5 UmwRG nicht möglich sein soll, wenn die Bedeutung eines zunächst nicht vorge-tragenen – aber bekannten – Gesichtspunkts oder Arguments nicht ersichtlich war; ein „Dazulernen“ kann nicht als Rechtsmissbrauch angesehen werden; s. auch *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), § 10 BImSchG Rn. 285d, wonach für ein etwaiges subjektives Element die Behörde darlegungspflichtig wäre. Sehr differenziert *Bunge*, UmwRG, § 5 Rn. 12 ff., der aber insgesamt für eine enge Auslegung von § 5 UmwRG eintritt; so fehlt es bereits an der Erstmaligkeit des Vortrags, wenn auf den Sachverhalt im Verwaltungsverfahren nur „in groben Zügen“ oder durch andere Personen (a.a.O., Rn. 19, 21) hingewiesen wurde; zudem bedingen die Begriffe des Missbrauchs oder der Unredlichkeit eine nachzuweisende taktische Absicht, etwas vorzuenthalten (a.a.O., Rn. 24).

3309 Vgl. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 5 UmwRG Rn. 3 zur Abschich-tungsbedeutung der materiellen Präklusion für das gerichtliche Verfahren.

3310 Etwa für Befreiungsentscheidungen bei naturschutzrechtlichen Verhaltensverboten in Schutzgebieten gem. § 63 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG, vgl. *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umwelt-recht, § 64 BNatSchG Rn. 2; s. auch *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 157.

3311 Nicht jedoch für substituierende Plangenehmigungen, vgl. *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 193.

3312 *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 103; *Kleve*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 30; *Balensiefen*, UmwRG, § 1 Rn. 9; *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 16, sieht

Im Übrigen gehen beide Verbandsklagerechte (seit 2009)³³¹³ von einem deckungs- 796
 gleichen Verständnis der klageberechtigten Verbände aus, indem § 63 BNatSchG
 bezüglich der Anerkennung auf § 3 UmwRG verweist. Ebenso bestehen erhebliche
 Parallelen bei den besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen (§§ 2 Abs.1 UmwRG,
 64 Abs.1 BNatSchG). In beiden Fällen handelt es sich um „sektorales Sonderver-
 waltungsprozessrecht“³³¹⁴ das als partielle Modifikation auf die Verwaltungsgerichts-
 ordnung aufgesetzt wird und deshalb auf deren Rechtsbehelfe verweist.³³¹⁵ Dies
 bezieht sich primär auf den (Anfechtungs-)Widerspruch und die Anfechtungsklage
 gegen Zulassungs- oder Genehmigungsverwaltungsakte, kann aber auch Normen-
 kontrollanträge bzw. Feststellungsklagen im Zusammenhang mit Verordnungen,
 Satzungen, Plänen oder Programmen (vgl. § 7 Abs.2 UmwRG)³³¹⁶ erfassen.³³¹⁷
 Schließlich verweist § 64 Abs. 2 BNatSchG auf grundlegende Regelungen des Um-
 welt-Rechtsbehelfsgesetzes wie die besondere Rechtsbehelfsfrist, wenn eine Umwelt-
 schutzorganisationen keine offizielle Kenntnis von getroffenen Maßnahmen hat,
 oder den Ausschluss rechtsmissbräuchlicher und unredlicher Einwendungen gem.
 § 5 UmwRG. Vor dem Hintergrund dieser weitreichenden Gemeinsamkeiten beider
 dem Umweltschutz zuzurechnenden Verbandsklagerechte steht schon länger die
 Forderung von Wissenschaft und Politik im Raum, sie im Umwelt-Rechtsbehelfsge-
 setz zusammenzuführen.³³¹⁸

(c) Anerkennungsvoraussetzungen

Eine Organisation, die sich auf das umwelt- oder naturschutzrechtliche Verbandskla- 797
 gerecht berufen möchte, bedarf einer Anerkennung gem. (ggf. § 63 BNatSchG i.V.m.)
 § 3 Abs.1 UmwRG.³³¹⁹ Hierbei handelt es sich um einen Verwaltungsakt, für den
 bei länderübergreifenden oder ausländischen³³²⁰ Vereinigungen das Umweltbundes-
 amt (ggf. im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz) zuständig ist;

darin eher eine miteinander verbundene Klageberechtigung, weil der Streitgegenstand durch den Sach-
 verhalt und nicht durch den prozessrechtlichen Zugang bestimmt wird.

3313 Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege v. 29.7.2009, BGBl. I S. 2542.

3314 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 4.

3315 Zum Rechtsbehelfsbegriff, wie er auch dem UmwRG zugrunde liegt, vgl. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 10.

3316 Zum praktischen Anwendungsbereich der subsidiären Verbands-Normenkontrolle vgl. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 7 UmwRG Rn. 38.

3317 *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 5; *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 108; *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 49; *Berkemann*, DVBl. 2020, S. 1 (3); *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 405.

3318 Vgl. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 128; BT-Drs. 18/12146, S. 4, u. PlProt. BT 18/231, S. 23333 (B).

3319 Mit dieser obligatorischen Hürde sind die Anforderungen an den Gerichtszugang in Deutschland deutlich höher als etwa in Frankreich oder Italien, vgl. *Lamfried*, DVBl. 2020, S. 609 (611 m.w.N.).

3320 Auch ausländische Umweltschutzorganisationen – also mit Sitz im (ggf. auch außereuropäischen) Ausland – benötigen für die Wahrnehmung der Verbandsrechte eine Anerkennung nach § 3 UmwRG,

ansonsten erfolgt die Anerkennung durch die zuständigen (i.d.R. obersten)³³²¹ Landesbehörden (§ 3 Abs. 2 UmwRG).³³²²

798 Auf diesen Verwaltungsakt hat jede Organisation einen gebundenen Rechtsanspruch,³³²³ wenn sie die fünf folgenden Bedingungen erfüllt (§ 3 Abs. 1 S. 1 UmwRG): Als erstes muss sie sich (zumindest primär)³³²⁴ dem Umweltschutz (bzw. den Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes i.S.v. § 1 BNatSchG)³³²⁵ verschrieben haben, was in der satzungsmäßigen Zielsetzung mit ideellem (also nicht gewerblichem) und nicht nur vorübergehendem Charakter zum Ausdruck kommen muss.³³²⁶ Zweitens muss sie zum Anerkennungszeitpunkt seit mindestens drei Jahren in diesem Sinne (in Form realer Aktivitäten)³³²⁷ tätig gewesen sein, womit namentlich vorhabenbezogene Bürgerinitiativen ausgeschlossen sind.³³²⁸ Als drittes Erfordernis muss die Organisation – belegt durch ihre quantitative³³²⁹ und qualitative³³³⁰ Stärke in der Vergangenheit – die Gewähr dafür bieten, die mit der Anerkennung verbundenen Anhörungs-, Beteiligungs- und Klagerechte sachgerecht – also vor allem fachlich fundiert – wahrzunehmen.³³³¹ Schließlich setzt die Anerkennung viertens die steu-

vgl. *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *VwVfG*, § 74 Rn. 281; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), *Umweltrecht*, § 3 UmwRG Rn. 13.

3321 Vgl. z.B. §§ 6 Abs. 1 UVwG BW, 30 Abs. 1 BremNatG, 41 Abs. 1 SNG, 40 Abs. 1 LNatSchG SH; s. auch *Bunge*, *UmwRG*, § 3 Rn. 81.

3322 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), *Umweltrecht*, § 3 UmwRG Rn. 38 f.

3323 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), *Umweltrecht*, § 3 UmwRG Rn. 46; *Bunge*, *UmwRG*, § 3 Rn. 17.

3324 Dies gilt sowohl in rechtlicher Hinsicht bezüglich der Satzungsregelungen – vgl. *Lamfried*, *DVB1.* 2020, S. 609 (612) – als auch in tatsächlicher Hinsicht, was sich im Zweifel aus den Tätigkeitsberichten ergeben muss, vgl. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), *Umweltrecht*, § 3 UmwRG Rn. 18; besonders relevant ist dieses Kriterium bei den sog. Umweltnutzerverbänden (etwa von Jägern, Fischern, Wanderern), vgl. *Lamfried*, a.a.O., S. 612 f.

3325 *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), *Umweltrecht*, § 64 BNatSchG Rn. 4.

3326 Näher dazu *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), *Umweltrecht*, § 3 UmwRG Rn. 14 ff.; *Bunge*, *UmwRG*, § 3 Rn. 34 ff.

3327 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), *Umweltrecht*, § 3 UmwRG Rn. 22.

3328 Vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 13; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), *Umweltrecht*, § 3 UmwRG Rn. 19; krit. *Lamfried*, *DVB1.* 2020, S. 609 (614); *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 200, spricht deshalb der Verbandsklage etwas vorschnell den Charakter als „ein bürgernahes, dem Modell der direkten Demokratie entsprechendes Instrument“ ab.

3329 Dabei ist eine Mindestmitgliederzahl zulässig, doch dürfen die Anforderungen nicht überhöht werden; der EuGH (Urt. v. 15.10.2009 – Az. C-263/08, ZUR 2010, S. 28, Ls. 3 u. Rn. 47-52) hält eine Mindestmitgliederzahl von 2.000 für überhöht; *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 403 f., spricht von Zahlen zwischen 25 und 100 Mitgliedern, während *Lamfried*, *DVB1.* 2020, S. 609 (615), schon fünf bis zehn aktive Mitglieder für ausreichend hält.

3330 Zum erforderlichen Professionalisierungsgrad überwiegend ehrenamtlich geprägter Organisationen *Lamfried*, *DVB1.* 2020, S. 609 (615).

3331 Näher dazu *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), *Umweltrecht*, § 3 UmwRG Rn. 23 ff.; *Bunge*, *UmwRG*, § 3 Rn. 46 ff.; hierzu wird man auch ein gewisses Mindestmaß an sachbezogenem Auftreten zählen müssen, was aber nicht wegen „Drohungen“ mit rechtlich zulässigen Instrumenten wie Amtshaftungs- und Schadenersatzansprüchen oder Dienstaufsichtsbeschwerden verneint werden kann, vgl. HessVGH, Beschl. v. 24.1.2019 – Az. 9 B 2455/18, juris (Rn. 12).

errechtliche Gemeinnützigkeit³³³² und fünftens die prinzipielle Eintrittsoffenheit für jede Person (zumindest mittelbar über entsprechende Organisationen als Mitglieder von Dachverbänden) mit vollem Stimmrecht voraus.³³³³ Mit diesen fünf Bedingungen – deren Festlegung unionsrechtlich weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen ist, solange damit die übergeordnete Zielsetzung eines weiten Gerichtszugangs nicht konterkariert wird³³³⁴ – will die Gesetzgebung eine hinreichende fachliche und repräsentative Qualität gewährleisten, die mit den durch die Anerkennung vermittelten Rechten korrespondiert.³³³⁵ Diese Anforderungen sind abschließend, weshalb beispielsweise keine bestimmte – oder auch nur privatrechtliche³³³⁶ – Rechtsform der Organisation als Anerkennungsvoraussetzung gefordert werden kann, solange sie der umweltschutzförderlichen Zielsetzung der Verbandsklage zu dienen vermag.³³³⁷

Das Anerkennungserfordernis nach § 2 Abs. 1 UmwRG stellt eine Sachurteilsvoraussetzung dar, die nicht bereits bei Klageerhebung, sondern erst im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung (oder bei deren Fehlen im Zeitpunkt der Entscheidung) vorliegen muss.³³³⁸ Darüberhinaus steht die umweltschutzrechtliche Verbandsklage nach § 2 Abs. 2 UmwRG auch Organisationen offen, die zwar zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt noch nicht formell anerkannt sind, aber alle genannten Bedingungen erfüllen, einen Anerkennungsantrag gestellt haben und (bei inländischen Vereinigungen)³³³⁹ für das Fehlen der Anerkennung nicht verantwortlich sind.³³⁴⁰ Hierüber entscheidet in diesen Fällen die für die Entscheidung über den Rechtsbehelf zuständige Instanz im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung.³³⁴¹

Partizipationsrechtlich ist das zuletzt genannte Erfordernis der Eintrittsoffenheit mit vollem Stimmrecht von entscheidender Bedeutung, um zumindest eine über den anerkannten Verband vermittelte mittelbare Möglichkeit einer Jedermann-Einfluss-

3332 Nach BFH, Urt. v. 10.1.2019 – Az. V R 60/17, NJW 2019, S. 877 (Ls. 1 u. Rn. 17-19), stellt die eine allgemein-politische Betätigung noch keinen gemeinnützigen Zweck dar; dazu *Spiehl/Hellermann*, NVwZ 2019, S. 745 (746 f.); s. auch *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 399 f.

3333 Näher *Bunge*, UmwRG, § 3 Rn. 54 ff.; *Lamfried*, DVBl. 2020, S. 609 (616).

3334 Vgl. EuGH, Urt. v. 12.5.2011 – Az. C-115/09, NVwZ 2011, S. 801 (Rn. 43); *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 3 UmwRG Rn. 10.

3335 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 184; *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 107.

3336 So aber *Bunge*, UmwRG, § 3 Rn. 28.

3337 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 3 UmwRG Rn. 9, 11 f.

3338 BVerwG, Urt. v. 14.9.2022 – Az. 9 C 24/21, NVwZ 2023, S. 596 (Ls. u. Rn. 14-26).

3339 Vgl. § 2 Abs. 2 S. 2 UmwRG.

3340 BVerwG, Urt. v. 16.9.2021 – Az. 7 A 5/21, juris (Rn. 18), und Urt. v. 14.9.2022 – Az. 9 C 24/21, NVwZ 2023, S. 596 (Rn. 24 f.); *Bunge*, UmwRG, § 2 Rn. 81, führt dies auf völker- und unionsrechtliche Vorgaben zurück; s. dazu auch *Kment*, NVwZ 2018, S. 921 (925 f.).

3341 Vgl. *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 131; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 2 UmwRG Rn. 32; *Kment*, NVwZ 2018, S. 921 (926).

nahme auf hoheitliche Entscheidungsprozesse bejahen zu können.³³⁴² Zugleich stellt dieses Kriterium mittelbar ein Mindestmaß an organisationsinterner Meinungsvielfalt und demokratischer Willensbildung sicher, weshalb es auch als „Binnendemokratie-Vorgabe“ bezeichnet wird.³³⁴³ Dabei ist eine Eintritts- und Mitwirkungsoffenheit keineswegs selbstverständlich. Daran fehlt es beispielsweise bei der Umweltschutzorganisation Greenpeace e.V., deren Satzung³³⁴⁴ zwischen ehrenamtlichen Mitgliedern ohne Stimmrecht und einer limitierten Zahl stimmberechtigter Mitglieder – die überwiegend als Delegierte bestimmter Gruppen fungieren – differenziert (§ 4 Ziff. 2-7 der Satzung). Lediglich rund ein Viertel dieser Mitglieder bedarf keiner bestimmten Zuordnung, wird aber in einem Personalauswahlverfahren durch eine Personenfindungskommission und den Aufsichtsrat ermittelt (§ 4 Ziff. 8, 9 der Satzung) und steht somit gerade nicht direkt jeder eintrittswilligen Person offen.³³⁴⁵ Dasselbe gilt mangels mitgliederschaftlicher Struktur für den in Stiftungsform organisierten World Wide Fund For Nature (WWF).

- 801 Die deutsche Teilgliederung des WWF ist gegen § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG vorgegangen, indem sie sich erfolgreich an das Aarhus Compliance Committee gewandt hat. Nach dessen Auffassung verstößt die „Binnendemokratie“-Vorgabe gegen Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Nr. 5 AK, weil danach jede sich für den Umweltschutz einsetzende Organisation – unabhängig von ihrer Rechtsform und Binnenstruktur – vom völkerrechtlich gewährleisteten Verbandsklagerecht erfasst ist.³³⁴⁶ Die siebte Tagung der Vertragsstaaten hat diese Auffassung völkerrechtlich verbindlich bestätigt³³⁴⁷ und die Bundesrepublik zur Streichung von § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG aufgefordert.³³⁴⁸ Diese gegen die zwingende Eintrittsoffenheit gerichtete Spruchpraxis ist nicht nur partizipationsrechtlich bedauerlich, sondern darüber hinaus auch rechtlich alles andere als überzeugend. Denn nach Art. 2 Nr. 5 AK müssen die darin genannten Nichtregierungsorganisationen neben dem Einsatz für Umweltschutzbe-

3342 Nochmals abgeschwächt gilt dies auch für Verbände, die weitgehend aus juristischen Personen bestehen, soweit diese ihrerseits i.S.v. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 Hs. 3 UmwRG überwiegend beitriffs- und stimmrechtsoffen sind.

3343 Bunge, UmwRG, § 3 Rn. 4; ähnlich Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 3 UmwRG Rn. 30; zugleich wird damit eine mitgliederlose Rechtsform wie die bürgerlich-rechtliche Stiftung mittelbar ausgeschlossen, vgl. Fellenberg/Schiller, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 31.

3344 Satzung des Greenpeace e.V. v. 5.4.2023, abrufbar unter <https://www.greenpeace.de/publikationen/satzung-greenpeace-ev>.

3345 Spieth/Hellermann, NVwZ 2019, S. 745 (747 f.); Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, S. 184; Gluding, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 402, unter Bezugnahme auf ein Verfahren des NdsOVG (7 KS 82/15); s. auch Rosanvallon, Gegen-Demokratie, S. 64, der es für (in seinem Sinn) „gegen-demokratische“ soziale Bewegungen sogar für symptomatisch hält, dass sie weniger auf Mitglieder als auf „Sympathisanten und Spender“ setzen.

3346 Compliance Committee, ACCC/C/2016/137 (Deutschland) v. 23.7.2021, ECE/MP.PP/C.1/2021/25 (https://unece.org/sites/default/files/2021-09/ece.mp._pp_.c.1.2021.25_aec.pdf), Rn. 117, 120; zuvor bereits krit. zur Rechtsform einschränkung Gluding, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 402; Dikaios, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 418.

3347 Lamfried, DVBl. 2020, S. 609 (616); s. auch oben, → Rn. 773 u. Fn. 3205.

3348 Decision VII/8g (https://unece.org/sites/default/files/2022-02/Decision_VII.8g_eng.pdf).

lange auch die nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen. Dieser ausdrücklich den Konventionsstaaten eingeräumte Gestaltungsspielraum darf zwar nicht zur unbotmäßigen Erschwerung des Gerichtszugangs missbraucht werden.³³⁴⁹ Aber gerade im Hinblick auf den definitorischen Oberbegriff der „betroffenen Öffentlichkeit“, dem ein allgemeines Zugänglichkeitselement inhärent ist, handelt es sich bei der gesetzlichen Vorgabe einer Eintrittsoffenheit um eine adäquate, ratiokonforme und den Gerichtszugang nicht unsachgemäß oder erheblich einschränkende Regelung. Gleichwohl ist mit der Umsetzung der Entscheidung der Konventionsstaaten zu rechnen. Sobald (und soweit)³³⁵⁰ dementsprechend das Erfordernis der Jedermann-Zugänglichkeit aufgehoben ist, handelt es sich bei der umweltschutzrechtlichen Verbandsklage nicht mehr um – auch nur mittelbares – Partizipationsrecht im hier verstandenen Sinn, sondern nur noch um eine spezifische Form von besonderem Verbandsrecht.

(d) Inhaltlicher Anwendungsbereich

Die möglichen Gegenstände der umweltschutzrechtlichen Verbandsklage sind in § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG abschließend aufgezählt,³³⁵¹ gelten auch für den jeweiligen Fall des Unterlassens (§ 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG)³³⁵² und umfassen – trotz der Enumerativtechnik anstelle einer Generalklausel³³⁵³ – weite Teile des Umweltrechts.³³⁵⁴ Darunter fallen zunächst in Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 AK³³⁵⁵

- Zulassungen von UVP-pflichtigen Vorhaben i.S.v. § 2 Abs. 6 UVPG³³⁵⁶ (Nr. 1),³³⁵⁷ immissionsschutz-, wasser- und abfallrechtliche Zulassungen bzw. Genehmigun-

3349 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 9 Rn. 31, sprechen von einem Verbot „unzumutbarer“ Anforderungen, was bei einem Gebot der Eintrittsoffenheit sicher nicht der Fall ist.

3350 Soweit das Naturschutzrecht nicht der Aarhus-Konvention unterliegt, wäre es denkbar, die Anerkennung von Naturschutzorganisationen auch weiterhin von der Eintrittsoffenheit abhängig zu machen, was allerdings wegen des sehr geringen überschießenden Anwendungsbereichs der naturschutzrechtlichen Verbandsklage (s.o., → Rn. 795) praktisch relativ wenig Bedeutung hätte.

3351 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 11; *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 37, 155.

3352 Im Regelfall besteht dabei auch dann das Rechtsschutzbedürfnis, wenn der klagende Verband nicht die Behörde zur Vornahme der unterlassenen Handlung aufgefordert hat, vgl. *Berkemann*, DVBl. 2020, S. 1 (4); näher dazu *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 125 ff.; *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 158 ff.

3353 Laut BT-Drs. 18/9526, S. 37, sollen damit „weiter gehende Abgrenzungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheit“ vermieden werden.

3354 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 1.

3355 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 32; *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1397), für Nr. 1 und 2.

3356 Die Verweisung von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG auf § 2 Abs. 6 UVPG ist dynamischer Natur (*Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 16) und umfasst neben behördlichen (Teil-)Entscheidungen wie z.B. Bewilligungen, Genehmigungen, Erlaubnissen und Planfeststellungsbeschlüssen auch Entscheidungen in vorgelagerten Verfahren (wie Linienbestimmungen) und UVP-pflichtige bebauungsplanrechtliche Entscheidungen.

3357 Näher dazu *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 52 ff.

gen von Anlagen und sonstigen Vorhaben, die unter die IE-RL fallen (Nr. 2),³³⁵⁸ sowie

- immissionsschutz- und bergrechtliche Zulassungen bzw. Genehmigungen von störfallrelevanten Anlagen oder störfallempfindlichen Vorhaben, die der Seveso-III-RL unterliegen (Nr. 2a, 2b)³³⁵⁹ und gegenüber Nr. 1 und 2 subsidiär sind.³³⁶⁰

803 Darüber hinaus zählen hierzu in Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK³³⁶¹

- sonstige behördliche Vorhabenzulassungen³³⁶² in Form von Verwaltungsakten oder öffentlich-rechtlichen Verträgen, für die umweltbezogene Rechtsnormen relevant sind und die nicht bereits unter die Nr. 1-2b fallen³³⁶³ (Nr. 5),³³⁶⁴
- Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz (Nr. 3, korrespondierend zu § 11 Abs. 2 USchadG),³³⁶⁵
- die Annahme von SUP-pflichtigen Plänen und Programmen, soweit sie unions-, bundes- oder landesrechtlich vorgesehen sind³³⁶⁶ und nicht in Gesetzesform angenommen werden (Nr. 4),³³⁶⁷ sowie
- Verwaltungsakte über behördliche Aufsichts- und Überwachungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Vollzug aller bisher genannten Entscheidungsarten, um die Durchsetzung umweltbezogener Normen sicherzustellen (Nr. 6).³³⁶⁸

804 Eine isolierte Angreifbarkeit ist nach § 1 Abs. 1 S. 3 Nr. 1, 3 UmwRG ausgeschlossen bei behördlichen Verfahrensfehlern i.S.v. § 44a VwGO und bei bestimmten vorgela-

3358 Dazu im Einzelnen *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 43 ff.; *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 77 ff.

3359 S. oben, → Rn. 780; *Schlacke*, NVwZ 2017, S. 905 (910); dazu im Einzelnen *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 60 ff.; *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 93 ff., 106 ff.

3360 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 13, unter Verweis auf den in § 2 Abs. 1 S. 2 UmwRG auf umweltbezogene Rechtsverstöße eingeschränkten Prüfungsmaßstab bei Klagegegenständen i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a, 2b UmwRG.

3361 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. UmwRG Rn. 9, 32; *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1397), für Nr. 4-6; krit. zur schematischen Zuordnung *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 29 f.

3362 Zum anlagenbezogenen Vorhabensbegriff s. *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1399), und *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 406 ff., bezüglich fahrzeugrechtlicher Typengenehmigungen.

3363 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 114 f.; hierunter fallen beispielsweise immissionsschutzrechtliche Genehmigungen im vereinfachten Verfahren gem. § 19 Abs. 1 BImSchG, die nicht UVP-pflichtig sind, vgl. *Schlacke*, NVwZ 2017, S. 905 (908).

3364 Dazu im Einzelnen *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 101 ff.; *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 132 ff.; s. auch *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1398 f.); im Hinblick auf die gewollte vollständige Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK beanstandet *Dikaïos*, Überindividueller Umweltschutz, S. 522, die davon nicht gedeckten Einschränkungen auf Verwaltungsakte bzw. öffentlich-rechtliche Verträge einerseits und auf den Vorhabensbegriff andererseits.

3365 Dazu näher unten, → Rn. 821.

3366 Vgl. § 2 Abs. 7 UVPG sowie entsprechende Landesnormen, soweit sie bestehen (vgl. dazu *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 75, 91 ff.).

3367 Dazu im Einzelnen *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 72 ff.; *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 113 ff.; krit. zur Anknüpfung an die SUP-Pflicht *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1398).

3368 Dazu im Einzelnen *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 116 ff.; *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 148 ff.; s. auch *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1399 f.).

gerten Planungsentscheidungen i.S.v. §§ 15 Abs. 3 S. 2 NABEG, 12a Abs. 3 S. 3, 17a Abs. 5 S. 1 EnWG, 6 Abs. 9 S. 1 WindSeeG, 47 Abs. 4, 49 Abs. 3 UVPG und entsprechenden Vorschriften (wie z.B. §§ 48 S. 2, 53 Abs. 2 S. 2 UVPG, 12c Abs. 4 S. 2 EnWG).³³⁶⁹

Die naturschutzrechtliche Verbandsklage erfasst nicht alle hoheitlichen Entscheidungen, an denen bundes- bzw. landesrechtlich anerkannte Naturschutzvereinigungen beteiligungsberechtigt sind. Dies gilt im Wesentlichen für die untergesetzlichen Rechtsnormen auf Bundes- und Landesebene i.S.v. § 63 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG und bestimmte Pläne und Programme im Bereich der Landschaftsplanung und der Wiederansiedlung verdrängter Tier- und Pflanzenarten i.S.v. § 63 Abs. 2 Nr. 2-4 BNatSchG, für die § 64 Abs. 1 BNatSchG in seiner selektiv-abschließenden³³⁷⁰ Verweistchnik gerade nicht die Verbandsklage eröffnet.³³⁷¹

Dagegen stehen den Naturschutzvereinigungen nach § 64 Abs. 1 i.V.m. § 63 Abs. 1 Nr. 2-4, Abs. 2 Nr. 4a-7 BNatSchG Rechtsbehelfe offen gegen³³⁷²

- Befreiungen und Abweichungsentscheidungen (nicht aber die Schutzausweisung oder -aufhebung!)³³⁷³ bei geschützten Meeresgebieten wie marine Vogelschutz- und FFH-Gebiete auf Bundesebene (Abs. 1 Nr. 2)³³⁷⁴ sowie bei Natura 2000-Schutzgebieten i.S.v. § 32 BNatSchG, Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten und Biosphärenreservaten auf Landesebene (Abs. 2 Nr. 5),
- Planfeststellungsbeschlüsse von Bundes- und Landesbehörden, die mit erheblichen natur- und landschaftsschutzbezogenen Beeinträchtigungen verbunden sind (Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 6),³³⁷⁵
- öffentlichkeitsbeteiligungspflichtige Plangenehmigungen von Bundes- und Landesbehörden, die mit erheblichen natur- und landschaftsschutzbezogenen Beeinträchtigungen verbunden sind (Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 Nr. 7),
- die Genehmigung für die Errichtung, Erweiterung oder wesentliche Änderung und für den Betrieb eines Zoos i.S.v. § 42 Abs. 1 BNatSchG (Abs. 2 Nr. 4a) und
- die Zulassung von Ausnahmen bei Schutzverboten für besonders geschützte und bestimmte andere Tier- und Pflanzenarten i.S.v. §§ 44, 45 Abs. 7 BNatSchG (Abs. 2 Nr. 4b).

3369 BT-Drs. 18/9526, S. 37; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 137, 144.

3370 *Kleve*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 4.

3371 Vgl. *Kleve*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 1; *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 6.

3372 Näher zum Anwendungsbereich des naturschutzrechtlichen Verbandsklagerechts *Dikaiois*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 276 ff.

3373 Vgl. *Kleve*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 2.

3374 *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 63 BNatSchG Rn. 12.

3375 Vgl. *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 63 BNatSchG Rn. 14.

(e) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen

(aa) Klagebefugnis

807 Einer nach § 3 UmwRG anerkannten Organisation steht dann das Verbandsklage-recht zu, ohne eine eigene Rechtsverletzung i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO dartun zu müssen; dafür bedingt aber die Zulässigkeit des Rechtsbehelfs eine spezifische Klagebefugnis in Form von drei besonderen Anforderungen (§§ 2 Abs. 1 UmwRG, 64 Abs. 1 BNatSchG).

808 i) Die erste Anforderung betrifft die Geltendmachung – also die Darlegung des möglichen Vorliegens³³⁷⁶ – eines Rechtsverstoßes. Bei der naturschutzrechtlichen Verbandsklage muss dieser Verstoß eine Behördenentscheidung betreffen und sich auf eine entscheidungsrelevante³³⁷⁷ Naturschutzvorschrift oder eine sonstige Norm, die „zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt“ ist, beziehen (§ 64 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG); dies schließt auch Verfahrensregelungen mit ein.³³⁷⁸ Etwas weiter ist diese Bedingung im Umwelt-Rechts-behelfsgesetz gefasst, wonach die Rechtswidrigkeit nicht nur von Entscheidungen als positives Behördenhandeln, sondern auch von negativem (Nicht-)Handeln durch das Unterlassen von Entscheidungen geltend gemacht werden kann. Außerdem genügt für den unter Art. 9 Abs. 2 AK fallenden Teil der Klagegegenstände (i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 UmwRG) jedwede Rechtswidrigkeit (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG), während für den unter Art. 9 Abs. 3 AK fallenden Teil (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a-6 UmwRG) ein Verstoß gegen „umweltbezogene“ Normen erforderlich ist (§ 2 Abs. 1 S. 2 UmwRG).³³⁷⁹ Dabei ist der (aus Art. 9 Abs. 3 AK übernommene) Begriff des Umweltbezugs nicht auf Umweltrecht i.e.S. beschränkt, sondern sachlich weit zu verstehen und deshalb bereits bei irgendeiner Berührung von Umweltbelangen erfüllt (näher § 1 Abs. 4 UmwRG).³³⁸⁰

809 ii) Zum Zweiten muss die rechtsbehelfsbefugte Organisation dartun, dass sie durch die angegriffene Entscheidung (bzw. durch das angegriffene Unterlassen)

3376 Es gelten insoweit die zu § 42 Abs. 2 VwGO entwickelten Grundsätze, vgl. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 2 UmwRG Rn. 11.

3377 Die erforderliche Entscheidungsrelevanz einer Vorschrift ist gegeben, wenn ihre Verletzung zur Rechtswidrigkeit der angegriffenen Entscheidung führen kann, vgl. *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 74 Rn. 282a; s. auch *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 2 UmwRG Rn. 15 ff.; *Bunge*, UmwRG, § 2 Rn. 37 ff.; *Dikaïos*, Überindividueller Umweltschutz, S. 353 f.

3378 *Kleve*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 11.

3379 BT-Drs. 18/9526, S. 38 f.; s. auch *Schlacke*, NVwZ 2017, S. 905 (909).

3380 Der Umweltbezug beschränkt sich daher nicht auf die klassischen Umweltschutznormen, sondern kann auch bei Umweltsteuern, bei der Stadtplanung, im Chemikalien- oder Abfallrecht sowie bei Lärmvorschriften gegeben sein, vgl. *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, AK, Art. 9 Rn. 37 m. zahlr. N.; BT-Drs. 18/9526, S. 32 m.w.N.; näher dazu *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 158 ff.; s. auch *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 200 ff., der dazu sogar normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften, raumordnerische Ziele und Grundsätze der Raumordnung zählt.

in ihrem satzungsmäßigen Aufgabenfeld – sachlich und räumlich³³⁸¹ – berührt ist;³³⁸² auch hier genügt die Darlegung der Möglichkeit der Betroffenheit.³³⁸³ Die naturschutzrechtliche Verbandsklage engt dies zusätzlich auf das im Anerkennungsbescheid genannte satzungsmäßige Aufgaben- und Tätigkeitsgebiet der Organisation ein.³³⁸⁴

iii) Als dritte Zulässigkeitsvoraussetzung muss die Organisation schließlich zur Beteiligung am behördlichen Entscheidungsverfahren berechtigt gewesen sein, was allerdings nicht für Entscheidungen nach dem Umweltschadengesetz, für umweltrechtsrelevante Entscheidungen ohne direkten Bezug zum UVPG oder BImSchG oder zu Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen beim Vollzug umweltbezogener Maßnahmen (i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, 5, 6 UmwRG) gilt. Bei einem gegen SUP-pflichtige Pläne oder Programme gerichteten Rechtsbehelf nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG sowie bei der naturschutzrechtlichen Verbandsklage tritt außerdem eine prozedurale Präklusion³³⁸⁵ hinzu, indem die Organisation ihr Beteiligungsrecht am Entscheidungsverfahren auch durch eine entsprechende Einlassung aktiv genutzt haben muss, es sei denn, ihr ist dazu vorschriftswidrig³³⁸⁶ keine (oder unzureichend)³³⁸⁷ Gelegenheit gegeben worden (§§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b) UmwRG, 64 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG).³³⁸⁸ Dieser „Vorrang der Mitwirkung“ ist (präklusions-

3381 BT-Drs. 16/2931, S. 5; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 2 UmwRG Rn. 20 f.; *Bunge*, UmwRG, § 2 Rn. 45 f.; *Kment*, NVwZ 2018, S. 921 (923 f.).

3382 Näher *Dikaio*s, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 362 ff.

3383 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 2 UmwRG Rn. 18.

3384 Vgl. *Kleve*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 14; völker- und unionsrechtlich krit. zu dieser Einschränkung *Bunge*, UmwRG, § 2 Rn. 16, der deshalb für ein mindestens weites Verständnis des Satzungsbezugs eintritt.

3385 Im Gegensatz zur materiell-inhaltlichen Präklusion geht es hier nur um das „ob“ einer Verfahrensteilnahme, nicht aber um die in der Sache geltend gemachten Einwände, vgl. *Kleve*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 28; ähnlich *Bunge*, UmwRG, § 2 Rn. 66; a.A. *Kment*, NVwZ 2018, S. 921 (925), der die Regelung als materielle Präklusion auch themenbezogenen versteht, ohne dass dies jedoch dem Wortlaut entnommen werden könnte.

3386 Umwelt- oder Naturschutzorganisationen können nach h.M. gegen eine vorschriftswidrige Nichtbeteiligung mit einer allgemeinen Leistungsklage vorgehen (Partizipationserzwingungsklage), da § 44a VwGO (der nach § 1 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 UmwRG bzw. § 64 Abs. 2 BNatSchG i.V. damit auch für das Verbandsklagerrecht gilt) diese Fallkonstellation nicht erfasst, vgl. *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 36 m.w.N.; a.A. *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 74 Rn. 279.

3387 Dies ist etwa der Fall, wenn die Behörde die rechtlichen Verfahrensvorgaben nicht eingehalten hat, etwa bei zu kurzer Bemessung der Äußerungsfrist, vgl. *Bunge*, UmwRG, § 2 Rn. 79.

3388 Diese prozedurale Präklusion galt zunächst auch für die unionsrechtlich vorgegebenen Klagegegenstände gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-2b UmwRG, was in der dritten Reparaturnovelle zum UmwRG (Art. 1, Ziff. 2, lit. a), bb) des Gesetzes vom 29.5.2017, BGBl. I S. 1298) infolge der Präklusionskritik des EuGH (Urt. v. 15.10.2015 – Az. C-137/14, NVwZ 2015, S. 1665), aufgehoben wurde; s. dazu BT-Drs. 18/9526, S. 38; zust. zur Aufhebung *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), § 10 BImSchG, Rn. 285c.

typisch)³³⁸⁹ auf eine möglichst frühzeitige Einbringung des verbandlichen Sachverstands³³⁹⁰ und auf eine Vermeidung von „Überraschungsangriffen“ gerichtet.³³⁹¹

(bb) Rechtsbehelfsfrist

- 811 Wenn Umweltschutzorganisationen von umweltbezogenen Behördenentscheidungen im Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes³³⁹² offiziell – entweder durch eine öffentliche Bekanntmachung oder durch Bekanntgabe (vgl. § 7 Abs. 1 UmwRG) – Kenntnis erlangen, gilt die normale Rechtsbehelfsfrist von einem Monat gem. §§ 70, 74 VwGO.³³⁹³ Unterbleibt aber eine solche Information über eine Entscheidung (z.B. bei Plangenehmigungen oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen im vereinfachten Verfahren)³³⁹⁴ oder über ihr Unterlassen, ordnet § 2 Abs. 3 UmwRG analog zum Rechtsgedanken von § 58 Abs. 2 VwGO für die Verbandsklage eine einjährige Rechtsbehelfsfrist an. Diese beginnt, sobald die Organisation – also ein vertretungs- bzw. rechtsbehelfsbefugtes Organ – von der Entscheidung erfährt oder hätte erfahren können (etwa bei erkennbarem Beginn von Baumaßnahmen).³³⁹⁵ Bei umweltrechtsrelevanten Verwaltungsakten ohne direkten Bezug zum UVPG oder BImSchG oder zu Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen beim Vollzug umweltbezogener Maßnahmen (i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, 6 UmwRG) endet die Rechtsbehelfsfrist jedoch unabhängig davon³³⁹⁶ spätestens³³⁹⁷ zwei Jahre nach Erlass des Bescheids.³³⁹⁸

(cc) Klagebegründungsfrist

- 812 Während „normale“ Klagen nach § 87b VwGO einem angemessenen gerichtlichen Terminmanagement unterliegen, sieht § 6 S. 1 UmwRG für die umweltrechtliche

3389 Vgl. *Kleve*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 21.

3390 *Kleve*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 16; s. auch *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 115.

3391 *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 21.

3392 § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG nimmt insoweit auf § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG Bezug; allerdings votieren *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 2 UmwRG Rn. 43, im Weg einer teleologischen Reduktion für eine Nichtanwendung von § 2 Abs. 3 UmwRG auf § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, weil hierfür – auch bei fehlendem normativem Charakter eines Plans oder Programms – nach § 7 Abs. 2 UmwRG das Verfahren gem. § 47 VwGO (ggf. analog und subsidiär) und damit die Antragsfrist von § 47 Abs. 2 VwGO Anwendung finden; diese beträgt ein Jahr und läuft ab der Bekanntmachung des Plans oder Programms.

3393 S. auch *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 2 UmwRG Rn. 41, 46 f., 52.

3394 *Bunge*, UmwRG, § 2 Rn. 93.

3395 *Kment*, NVwZ 2018, S. 921 (926).

3396 So auch *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 2 UmwRG Rn. 51.

3397 Vorbehaltlich einer Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gem. § 60 VwGO, vgl. *Bunge*, UmwRG, § 2 Rn. 107.

3398 Krit. im Hinblick auf Art. 9 Abs. 4 AK und das unionsrechtliche Äquivalenzprinzip dazu *Bunge*, UmwRG, § 2 Rn. 23 f.

Verbandsklage eine strikt-gesetzliche Klagebegründungsfrist von zehn Wochen³³⁹⁹ – gerechnet ab Erhebung der Klage – vor,³⁴⁰⁰ um das Verfahren zu straffen und den Beteiligten einen möglichst frühzeitigen Überblick zum Streitstoff zu ermöglichen.³⁴⁰¹ Die Frist ist daher nur eingehalten, wenn im genannten Zeitraum eine im Tatsachenvortrag hinreichend erschöpfende, substantiierte und schlüssige Klagebegründung erfolgt ist, damit der Prozessstoff klar umrissen ist und die Erfolgsaussichten abgeschätzt werden können;³⁴⁰² rechtliche Bewertungen und Vertiefungen von bereits erfolgtem Sachvortrag sind dagegen von der Frist nicht erfasst.³⁴⁰³ Angesichts des davon jedoch unberührten verwaltungsprozessualen Amtsermittlungsgrundsatzes³⁴⁰⁴ handelt es sich bei der Klagebegründungsfrist nicht um eine Zulässigkeitsvoraussetzung, sondern um eine prozessrechtliche Obliegenheit.³⁴⁰⁵ Gleichwohl hat die Bedeutung der innerprozessualen Präklusion mit der weitgehenden Abschaffung der materiellen Präklusion zugenommen.³⁴⁰⁶ Soweit fachrechtlich normierte Klagebegründungsfristen die Anwendung von § 6 UmwRG nicht ausschließen, ist dieser vorrangig.³⁴⁰⁷

Verfristet vorgebrachte Tatsachen oder Beweismittel sind nur noch bei hinreichender und ggf. glaubhaft gemachter Entschuldigung seitens des Klägers zu berücksichtigen (§ 6 S. 2, 3 UmwRG i.V.m. § 87b Abs. 3 S. 1 Nr. 2, S. 2, 3 VwGO). Daneben besteht – allerdings nur bei fehlender Beteiligungsmöglichkeit des Klägers im vorausgegangenen Verwaltungsverfahren – die Möglichkeit, dass der Vorsitzende oder

813

3399 Die Klagebegründungsfrist war zunächst in der Trianel-Novelle mit sechs Wochen eingeführt worden und beträgt seit der Novelle von 2017 zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit angesichts der oft notwendigen umfangreichen Vorbereitungen zehn Wochen, vgl. BT-Drs. 18/12146, S. 16; *Bunge*, UmwRG, § 6 Rn. 2 f., 5.

3400 Darin liegt eine strengere Behandlung und damit eine Schlechterstellung der umweltrechtlichen (Verbands-)Klage gegenüber anderen Rechtsbehelfen, weshalb insoweit das vom EuGH (z.B. in der Trianel-Entscheidung, Urt. v. 12.5.2011 – Az. C-115/09, NVwZ 2011, S. 801, Rn. 43) regelmäßig betonte Äquivalenzprinzip kaum als gewahrt angesehen werden kann, vgl. *Bunge*, UmwRG, § 6 Rn. 9.

3401 BT-Drs. 18/12146, S. 16; *Bunge*, UmwRG, § 6 Rn. 4; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 6 UmwRG Rn. 6; *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S 416.

3402 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 6 UmwRG Rn. 56 ff.

3403 BVerwG, Urt. v. 31.3.1995 – Az. 4 A 1/93, NVwZ 1995, S. 901 (902); *Bunge*, UmwRG, § 6 Rn. 18; *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1396).

3404 Insofern differenziert *Rennert*, DVBl. 2017, S. 69 (75).

3405 BVerwG, Urt. v. 30.8.1993 – Az. 7 A 14/93, NVwZ 1994, S. 371 (372); *Bunge*, UmwRG, § 6 Rn. 12-15; ähnlich *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1396).

3406 *Rennert*, DVBl. 2017, S. 69 (75).

3407 BVerwG, Urt. v. 27.11.2018 – Az. 9 A 8/17, NVwZ 2019, S. 1202 (Rn. 14); einen Anwendungsausschluss enthalten die – inhaltlich allerdings mit § 6 UmwRG deckungsgleichen – Regelungen in §§ 18e Abs. 5 AEG, 17e Abs. 5 FStRG, 14e Abs. 5 WaStRG, 29 Abs. 7 PBefG, während die §§ 10 Abs. 5 LuftVG, 2d Abs. 3 MBPlG, 43e Abs. 3 EnWG eine inhaltlich andere (nämlich sechs Wochen umfassende) Frist sowie keine solche Nichtanwendungsanordnung vorsehen; da Letztere älter sind als die heutige Fassung von § 6 UmwRG, ist diese als aktuellere Wiedergabe des gesetzgeberischen Willens (*lex posterior derogat legi priori*) vorrangig; dafür spricht auch, dass die Gesetzgebung in BT-Drs. 17/10957, S. 18 (linke Spalte), ihren Willen bekundet hat, die entsprechenden Fristen „für Klagen auf dem Gebiet des Umweltrechts einheitlich“ zu treffen; so auch i.E. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 6 UmwRG Rn. 32 f., wonach § 6 UmwRG als unionsrechtlich geprägte Regelung generell Vorrang haben soll; ähnlich *Bunge*, UmwRG, § 6 Rn. 44.

Berichterstatter die Frist auf Antrag verlängert (§ 6 S. 4 UmwRG).³⁴⁰⁸ Ansonsten werden verspätet vorgebrachte Tatsachen oder Beweismittel innerprozessual präkludiert.³⁴⁰⁹ Wenngleich sich § 6 UmwRG ausnahmsweise nur auf „Klagen“ und nicht auf „Rechtsbehelfe“ bezieht, wird man darunter auch Normenkontrollanträge gem. § 47 VwGO subsumieren müssen, nicht jedoch Rechtsmittel gegen ergangene Urteile sowie Rechtsbehelfe im Vorverfahren oder im einstweiligen Rechtsschutz.³⁴¹⁰

(dd) Zweitklageverbot

- 814 Richtet sich der Rechtsbehelf gegen eine behördliche Entscheidung, die entweder bereits in einem anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahren bestätigt wurde oder infolge eines verwaltungsgerichtlichen Verpflichtungsurteils erlassen wurde, ist er nach § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG (bzw. § 64 Abs. 2 BNatSchG i.V. damit) unzulässig. Diese ungewöhnliche Ausdehnung der ansonsten geltenden inter partes-Wirkung eines Urteils auf einen verfahrensunbeteiligten Dritten ist allerdings auf vollständig identische Streitgegenstände beschränkt. Trifft dagegen die Behörde etwa nach einem Bescheidungsurteil unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts eine neue Entscheidung, nutzt sie notwendigerweise eigene Gestaltungsspielräume, wodurch ein (ggf. geringfügig) anderer (potenzieller) Streitgegenstand entsteht.³⁴¹¹ Doch selbst bei gegenständlich identischer Behördenentscheidung kann das – wegen seines Ausnahmeharakters äußerst eng auszulegende – Zweitklageverbot nicht greifen, wenn ein wesensmäßig anderer Sachverhalt oder eine substantiell andere Rechtsverletzung (z.B. Umweltschutzverstöße statt Eigentumsverletzung) vorgetragen werden.³⁴¹²

(f) Begründetheit

- 815 Die Begründetheitsprüfung einer Verbandsklage ist in mehrfacher Hinsicht gegenüber § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO modifiziert. Dies beginnt mit dem maßgeblichen Prüfungsmaßstab, der durch § 2 Abs. 4 UmwRG – korrespondierend zu den besonderen

3408 Für eine restriktive Handhabung *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 6 UmwRG Rn. 41.

3409 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 6 UmwRG Rn. 1, 72 ff.; zur Unions-, Völker- und Verfassungsrechtskonformität – insbes. vor dem Hintergrund des prozessrechtlichen Grundsatzes der Waffengleichheit – a.a.O., Rn. 12 ff.

3410 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 6 UmwRG Rn. 24-27; *Bunge*, UmwRG, § 6 Rn. 17.

3411 Vgl. *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 25; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 149; *Bunge*, UmwRG, § 1 Rn. 185.

3412 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 195, die insoweit mit einer Erweiterung des Streitgegenstandsbegriffs operiert.

klagebefugnisbegründenden Zulässigkeitsvoraussetzungen³⁴¹³ – auf die rügefähigen Vorschriften beschränkt ist. Während dies für Zulassungsentscheidungen bei UVP- und IE-Vorhaben (i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 UmwRG) keine nennenswerte Bedeutung hat, weil hier alle entscheidungsrelevanten Rechtsvorschriften als Maßstab herangezogen werden können und deshalb eine allgemein-objektive Rechtskontrolle erfolgt (§ 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 UmwRG), ist für den übrigen Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a-6 UmwRG) nur eine Überprüfung anhand umweltbezogener Normen möglich (§ 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG).³⁴¹⁴ Ebenfalls (weitgehend) in Entsprechung zu den Zulässigkeitsanforderungen setzt die Begründetheit des Weiteren voraus, dass der Rechtsverstoß Belange³⁴¹⁵ des Umweltschutzes berührt, die zu den von der klagenden Umweltorganisation geförderten Zielen zählen (§ 2 Abs. 4 S. 1, 2. Hs. UmwRG). Schließlich muss die UVP-Pflicht bei den Vorhaben nach § 2 Abs. 6 UVPg und die SUP-Pflicht bei Plänen und Programmen auch tatsächlich gegeben sein (§ 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG).³⁴¹⁶ Mangels einer ausdrücklichen Normierung wird eine entsprechende Beschränkung des Prüfungsmaßstabes der natur- und landschaftsschutzrechtlichen Verbandsklage entsprechend zur Zulässigkeitsbedingung gem. § 64 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG auf Rechtsvorschriften, die „zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind,“ aus allgemeinen Prozessrechtsprinzipien abgeleitet.³⁴¹⁷

Darüber hinaus können dem aus der Begründetheit einer umweltrechtlichen Verbandsklage folgenden Aufhebungsanspruch – im Rahmen des beschriebenen Prüfungsmaßstabes³⁴¹⁸ – verschiedene Gründe entgegenstehen. So ist dieser Anspruch bei weniger gravierenden („relativen“) Fehlern im Verwaltungsverfahren dann ausgeschlossen, wenn zur Überzeugung des Gerichts (i.S.v. § 108 Abs. 1 S. 1 VwGO) festgestellt werden kann, dass der Fehler die inhaltliche Entscheidung nicht beeinflusst hat (§§ 4 Abs. 1a UmwRG, 46 VwVfG).³⁴¹⁹ Lediglich bei den „absoluten“ Verfahrensfehlern im Anwendungsbereich der UVP-RL, der IE-RL und der Seveso-III-RL gem. § 4 Abs. 1 UmwRG ist eine solche Kausalitätsprüfung hinfällig, weil

3413 Nolte, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 134; Bunge, UmwRG, § 2 Rn. 114; Kment, NVwZ 2018, S. 921 (927).

3414 Nolte, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 117; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 2 UmwRG Rn. 57, 63; krit. zur Völkerrechtskonformität Dikaiois, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 525.

3415 Die damit verbundene sprachliche Verengung gegenüber § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG, bei dem es nur um die Berührung der Ziele geht, ist unions- und völkerrechtlich nicht angelegt, vgl. Kment, NVwZ 2018, S. 921 (927).

3416 Dazu näher Kment, NVwZ 2018, S. 921 (927 f.).

3417 Dikaiois, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 304 m.w.N. insb. aus der Rechtsprechung; s. auch Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, S. 231.

3418 Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 4 UmwRG Rn. 64.

3419 Vgl. Berkemann, DVBl. 2020, S. 1 (8); näher dazu Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 4 UmwRG Rn. 66 ff.

sie – soweit keine Heilung möglich ist³⁴²⁰ – unmittelbar zu einer Aufhebung der Verwaltungsentscheidung führen.³⁴²¹ Partizipationsrechtlich besonders wichtig ist hier die Einordnung einer fehlenden Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.v. §§ 18 UVPG, 10 BImSchG und andere ähnlich schwerwiegende Verfahrensfehler, durch die die Möglichkeit der Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess – etwa durch Unterlassung des Zugangs zu den erforderlichen Unterlagen – faktisch ausgeschlossen wurde, als solche absolute Verfahrensfehler (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 3 UmwRG).³⁴²² Abweichend davon gelten für UVP-pflichtige Bebauungspläne (i.S.v. § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG) und Raumordnungspläne bestimmte Regelungen des jeweiligen fachlichen Verfahrensfehlerfolgenrechts (§ 4 Abs. 2, 4 S. 2 UmwRG), ebenso – aber ohne Einschränkung auf bestimmte Normen – für Entscheidungen nach dem Umweltschadengesetz, für umweltrechtsrelevante Entscheidungen ohne direkten Bezug zum UVPG oder BImSchG oder zu Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen beim Vollzug umweltbezogener Maßnahmen i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, 5, 6 UmwRG (§ 4 Abs. 5 UmwRG).³⁴²³

817 Außerdem kann ein Aufhebungsanspruch an den Heilungsvorschriften von §§ 4 Abs. 1b, 7 Abs. 5 VwGO, die im Kern eine Ähnlichkeit mit § 75 Abs. 1a S. 2 VwVfG aufweisen,³⁴²⁴ scheitern, soweit es sich nicht um Entscheidungen nach dem Umweltschadengesetz, die Annahme von Plänen bzw. Programmen oder behördliche Aufsichts- und Überwachungsmaßnahmen (i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, 4, 6 UmwRG) handelt. Dies ist dadurch gerechtfertigt, dass die völker- und unionsrechtlichen Vorgaben nicht auf einen Prozesserfolg von Umweltorganisationen, sondern auf materielle Verbesserungen für die Umwelt und ihren Schutz zielen.³⁴²⁵ Bei allen anderen rechtsbehelfsfähigen Behördenentscheidungen mit Umweltbezug entfällt

3420 Dazu sogleich im folgenden Absatz.

3421 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 4 UmwRG Rn. 1f.; näher dazu a.a.O., Rn. 24 ff.

3422 Näher dazu *Bunge*, UmwRG, § 4 Rn. 65 ff., 78 ff.; *Berkemann*, DVBl. 2020, S. 1 (6 f.).

3423 Dies entspricht der gesetzgeberischen Zielsetzung einer möglichst exakten 1:1-Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK, für dessen Anwendungsbereich nicht dieselben strikten Anforderungen gelten wie beim unionsrechtlich überformten Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 AK, vgl. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 4 UmwRG Rn. 3; krit. *Bunge*, UmwRG, § 4 Rn. 36, zur diesbezüglichen Differenzierung zwischen Art. 9 Abs. 2 AK und Art. 9 Abs. 3 AK.

3424 Zum Parallelcharakter näher *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 7 UmwRG Rn. 90 f.; *Bunge*, UmwRG, § 7 Rn. 73 ff.; während § 75 Abs. 1a VwVfG nur auf Abwägungsmängel bezogen ist, erfasst § 7 Abs. 5 UmwRG (etwa mit den immissionschutzrechtlichen Genehmigungen) auch gebundene Entscheidungen, vgl. *Franzius*, NVwZ 2018, S. 219; allerdings weist *Schlacke*, NVwZ 2019, S. 1392 (1396 f. m.w.N.) darauf hin, dass die Instanzrechtsprechung mit der Anwendung auf gebundene Entscheidungen noch sehr zurückhaltend ist.

3425 Vgl. *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 7 UmwRG Rn. 11 f.; s. auch BVerwG, Urt. v. 29.5.2018 – Az. 7 C 18/17, NVwZ 2018, S. 1734 (Rn. 32); krit. im Hinblick auf den Äquivalenzgrundsatz *Bunge*, UmwRG, § 4 Rn. 22, § 7 Rn. 14.

(auch bei absoluten Verfahrensfehlern)³⁴²⁶ die gerichtliche Aufhebbarkeit, wenn der Rechtsmangel³⁴²⁷ durch eine Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann; in solchen Fällen ist das Gericht auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit der heilbaren Verwaltungsentscheidung beschränkt.³⁴²⁸

(g) Landesrechtliche Besonderheiten

Ungeachtet der mittlerweile umfassenden bundesrechtlichen Ausgestaltung zeigen sich auf der Ebene der Länder noch einige Besonderheiten. Soweit damit Abweichungen vom Bundesnaturschutzgesetz verbunden sind, stützen sich diese nicht nur auf die Öffnungsklausel gem. § 64 Abs. 3 i.V.m. § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG, wonach sich das Bundesrecht nur einen „Mindeststandard der naturschutzrechtlichen Verbandsklage“³⁴²⁹ statuieren will, sondern auch auf das Abweichungsrecht der Länder im Natur- und Landschaftsschutzrecht gem. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG.

Diese Besonderheiten beginnen symbolisch bedeutsam im Landesverfassungsrecht, indem sowohl Art. 39 Abs. 8 BbgVerf als auch Art. 10 Abs. 2 SächsVerf eine umweltrechtliche Verbandsklage obligatorisch vorsehen und die näheren Regelungen der Gesetzgebung überantworten. Freilich kommt diesen Bestimmungen seit Einführung der bundesrechtlichen Umweltverbandsklage keine eigene praktische Relevanz mehr zu.

Anders verhält es sich mit den über die bundesrechtlichen Gewährleistungen hinausreichenden Klagerechten im Landesnaturschutzrecht.³⁴³⁰ Während die eine Hälfte der Länder – wohl hauptsächlich im Hinblick auf das Bundesrecht – keine naturschutzrechtliche Verbandsklage (mehr) vorsieht,³⁴³¹ enthalten die Naturschutzgesetze der anderen Hälfte jeweils eine Regelung zur Verbandsklage mit einem eigenen Anwendungsbereich. Dabei handelt es sich in allen Fällen um Mitwirkungsrechte, die das Landesrecht zusätzlich einräumt und mittels Verbandsklage rechts-

3426 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 4 UmwRG Rn. 82; *Bunge*, UmwRG, § 4 Rn. 24 ff.; krit. *B. Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, S. 129, im Hinblick auf das konventionsrechtliche Frühzeitigkeitsgebot.

3427 Während § 4 Abs. 1b UmwRG dies für Verfahrensfehler vorsieht, trifft § 7 Abs. 5 UmwRG dieselbe Regelung für materielle Verstöße, jeweils für die Klagegegenstände gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-2b, 5 UmwRG.

3428 *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 150 m.w.N., § 4 UmwRG Rn. 90 f. und § 7 UmwRG Rn. 115; *Bunge*, UmwRG, § 4 Rn. 102, § 7 Rn. 7; laut *Berkemann*, DVBl. 2020, S. 1 (12), kann das Gericht auch im Weg eines Verpflichtungsurteils der Behörde die erforderliche Ergänzung – etwa eine bestimmte Schutzauflage – vorgeben.

3429 *Nolte*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 7 Rn. 118; ähnlich *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 200; *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 64 BNatSchG Rn. 30.

3430 *Ausf. Dikaos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 290 ff.

3431 Dies sind Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

behelfsfähig macht.³⁴³² Da der Umfang dieser Mitwirkungsrechte zwischen diesen acht Ländern erheblich divergiert, gilt dies entsprechend für die jeweilige praktische Bedeutung der landesrechtlichen Verbandsklage.³⁴³³ Bemerkenswert ist dabei die ausdrückliche Erstreckung des Klagerechts auf mitwirkungsfreie Substitute von mitwirkungspflichtigen Verwaltungsakten in § 37 Abs. 2 BbgNatSchAG.³⁴³⁴

(2) Umweltschäden

- 821 Mit dem Umweltschadensgesetz³⁴³⁵ hat die Bundesgesetzgebung die Umwelthaftungs-Richtlinie (mit achtmonatiger Verspätung)³⁴³⁶ umgesetzt; sein Hauptzweck besteht darin, die Sozialisierung von Umweltschäden durch individuelle Verantwortungszuweisungen zu reduzieren.³⁴³⁷ Dabei beansprucht das Gesetz nur eine gegenüber dem Fachrecht subsidiäre Bedeutung, soweit dieses konkreter ist und keine geringeren Anforderungen enthält (§ 1 USchadG). Danach sind die zuständigen Behörden dazu berufen, die Informations-, Gefahrenabwehr- und Sanierungspflicht der Schadensverursacher durchzusetzen (§ 7 i.V.m. §§ 4-6 USchadG).³⁴³⁸ In diesem Zusammenhang können neben den (partizipationsrechtlich uninteressanten) potenziell Betroffenen auch die nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannten Verbände ein behördliches Tätigwerden bei glaubhafter Darlegung eines eingetretenen oder bevorstehenden Umweltschadens initiieren (§ 10 USchadG). Die Verbände können außerdem³⁴³⁹ gegen eine behördliche Entscheidung oder deren Unterlassen nach Maßgabe des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes gerichtlich vorgehen (§§ 11 Abs. 2 USchadG, 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG). Allerdings verfügen die Behörden für ihr Tätigwerden nach § 7 Abs. 2 USchadG über ein Entschließungs- und nach § 8 Abs. 2 USchadG (vorbehaltlich des in Bezug genommenen Fachrechts) über ein Auswahlermessen, weshalb das Gericht nur die Einhaltung der Ermessensgrenzen bzw. eine Ermessensreduzierung auf Null überprüfen kann (§ 114 VwGO).³⁴⁴⁰ Eine deutliche Erhöhung der praktischen Bedeutung der verbandlichen Umweltschadensklage war

3432 §§ 50 NatSchG BW, 37 Abs. 1 BbgNatSchAG, 46 NatSchG BE, 30 Abs. 5 NatSchAG M-V, 68 LNatSchG NRW, 31 LNatSchG RLP, 34 SächsNatSchG, 29 Abs. 5 ThürNatG.

3433 Während etwa Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen nur in sehr geringem Umfang zusätzliche Mitwirkungs- und Verbandsklagerechte einräumen, sind etwa die Regelungen in Baden-Württemberg, Brandenburg und Berlin deutlich verbandsfreundlicher.

3434 Ebenfalls erwähnenswert sind Regelungen in zwei Ländern zur partizipativen Gesetzgebung im Naturschutzrecht, s. oben, → Rn. 526.

3435 Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden i.d.F. der Bekanntmachung vom 5.3.2021 (BGBl. I S. 346).

3436 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 327.

3437 *Dikaio*s, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 154 ff.

3438 Krit. *Dikaio*s, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 164, zur mangelnden Bestimmtheit der Begriffe des Umweltschadens und der Verantwortlichen.

3439 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 329, versteht das Klagerecht ausdrücklich unabhängig vom Antragsrecht gem. § 10 USchadG.

3440 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 331.

damit verbunden, dass die Beschränkung der Klagebefugnis auf drittschützende Normen gem. § 11 Abs. 2 USchadG i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG a.F. weggefallen ist, da (allgemeine) Umweltschäden oft nur durch objektivrechtliche Normen bekämpft werden.³⁴⁴¹

(3) Tierschutz

(a) Überblick und Grundlage

Während das Tierschutzgesetz des Bundes keine Regelungen zur Anerkennung 822 oder zu Mitwirkungs- oder Klagerechten von Tierschutzorganisationen enthält,³⁴⁴² haben acht Länder – beginnend mit Bremen im Jahr 2007 – eine altruistisch-tierschutzrechtliche Verbandsklage gesetzlich verankert,³⁴⁴³ was in Baden-Württemberg unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das grundgesetzliche und landesverfassungsrechtliche Staatsziel des Tierschutzes erfolgt ist (§ 1 S. 2 TierSchMVG BW). In Nordrhein-Westfalen gab es ebenfalls ein tierschutzrechtliches Verbandsklagegesetz,³⁴⁴⁴ das jedoch in § 4 S. 2 bis zum 31.12.2018 befristet war und – nachdem der Landtag eine auf Verlängerung gerichtete Gesetzesinitiative abgelehnt hat³⁴⁴⁵ – wieder außer Kraft getreten ist.³⁴⁴⁶ Hintergrund der Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage waren im Wesentlichen die fehlende prozessuale Waffengleichheit

3441 Krit. *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 330, zur vorherigen Rechtslage.

3442 Krit. dazu *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 431 ff.

3443 In zeitlicher Reihenfolge: Bremen, Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine v. 25.9.2007, GBl. HB, S. 455 (Neufassung GBl. HB 2021, S. 655); Hamburg: Hamburgisches Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine v. 21.5.2013, GVBl. HH, S. 247; Saarland: Gesetz Nr. 1810 über das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzverbände v. 26.6.2013, ABl. SL, S. 268; Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine v. 3.4.2014, GVBl. RLP, S. 44; Schleswig-Holstein: Gesetz zum Tierschutz-Verbandsklagerecht v. 22.1.2015, GVOBl. SH, S. 44; Baden-Württemberg: Gesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzorganisationen v. 12.5.2015, GBl. BW, S. 317; Niedersachsen: Gesetz über Mitwirkungs- und Klagerechte von Tierschutzorganisationen v. 6.4.2017, GVBl. NI, S. 108; Berlin: Gesetz über Mitwirkungs- und Klagerechte von anerkannten Tierschutzorganisationen im Land Berlin v. 31.8.2020, GVBl. BE, S. 677; eine ausf. Darstellung aller Landesgesetze (noch ohne Berlin) bietet *Ley*, Tierschutz-Verbandsklage, S. 129 ff.

3444 Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine v. 25.6.2013, GVBl. NRW, S. 416.

3445 Vgl. das Ausschussvotum in LT-Drs. NRW 17/4528 und die Schlussabstimmung in PIProt. NRW 17/45, S. 107; zur Begründung verwies die Landesregierung (neben der hohen Behördenbelastung durch die Mitwirkungsrechte) auf die geringe Zahl von sieben Klageverfahren in den fünf Geltungsjahren, weil meist eine konsensuale Lösung erreicht wurde (PIProt. NRW 17/45, S. 97); generell zum Pro und Contra für tierschutzrechtliche Verbandsklagen s. *Fest/Köpernik*, DVBl. 2012, S. 1473 (1475 f.), und ausf. *Y. Groß*, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen, S. 164 ff.; dezidiert krit. zur tierschutzrechtlichen Verbandsklage v.a. im Hinblick auf ihre Eingriffswirkung in die Wissenschaft *Gärditz*, Funktionswandel, S. D 42 f.

3446 Dem Außerkräfttreten stehen keine höherrangigen rechtlichen Gesichtspunkte (etwa eine entsprechende Staatszielbestimmung) entgegen, vgl. OVG NRW, Urt. v. 5.7.2019 – Az. 20 A 1165/16, juris (Ls. 2-4 u. Rn. 71 ff.).

zwischen Tierschutz und Tiernutzung einerseits³⁴⁴⁷ und verschiedene Vollzugsdefizite im Tierschutzrecht andererseits.³⁴⁴⁸

823 Kompetenzrechtlich stützen sich die Länder auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 20 GG, wobei die denkbare Sperrwirkung von Bundesrecht nach Art. 72 Abs. 1 GG zu beachten ist. Dies wäre der Fall, wenn der Bund von den konkurrierenden Kompetenztiteln erschöpfend Gebrauch gemacht hätte.³⁴⁴⁹ Hinsichtlich des (verwaltungs-)gerichtlichen Verfahrens ist von einem grundsätzlich erschöpfenden Gebrauchmachen des Bundes auszugehen, wobei die Öffnungsklausel in § 42 Abs. 2 VwGO für anderweitige gesetzliche Regelungen auch der Landesgesetzgebung einen Handlungsspielraum eröffnet, wenn davon nur landesbehördliche Maßnahmen betroffen sind.³⁴⁵⁰

824 Im Tierschutzrecht dagegen fehlt es an einer solchen erschöpfenden Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes.³⁴⁵¹ Daran ändert auch die ablehnende Entscheidung des Bundestages zur tierschutzrechtlichen Verbandsklage Ende 2012³⁴⁵² nichts,³⁴⁵³ da Art. 72 Abs. 2 GG ausdrücklich an das positive „Gebrauchmachen“ des Bundes anknüpft. Angesichts des Grundsatzes der Landesgesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 Abs. 1 GG erscheint auch eine Anwendung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Fallgruppe des „absichtsvollen Regelungsverzichts“³⁴⁵⁴ zumindest im Anwendungsbereich des Erforderlichkeitsfilters von Art. 72 Abs. 2 GG kaum denkbar. Doch selbst dann müsste angesichts des bereits zuvor bestandenen Bremer Gesetzes und der zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses bekannten gesetzgeberischen Aktivitäten in anderen Ländern zwischen der Ablehnung einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage auf Bundesebene und dem Auslösen einer entsprechenden Sperrwirkung zulasten der Länder unterschieden werden. Aus Gründen der Rechtsicherheit und -klarheit sowie der Bundestreue wären dann an einen „absichtsvollen Regelungsverzicht“, der neben dem Bund auch die Landesebene erfassen soll, höhere Anforderungen als ein bloßer Ablehnungsbe-

3447 LT-Drs. NRW 16/177, S. 16; Rossi, *Föderale Regelungsbefugnisse*, S. 73 (80); Y. Groß, *Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen*, S. 97 f.; Ley, *Tierschutz-Verbandsklage*, S. 32 ff.

3448 Martin, *Das Vollzugsdefizit im Tierschutzrecht*, S. 25 ff.; Y. Groß, *Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen*, S. 27 ff., 83 ff., und zu den Ursachen des Verwaltungsvollzugs insb. S. 62 ff., 91 f.; eher zurückhaltend Ley, *Tierschutz-Verbandsklage*, S. 27 ff.

3449 Allg. dazu Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 72 Rn. 78-121; Ley, *Tierschutz-Verbandsklage*, S. 93-95.

3450 LT-Drs. BW 15/6593, S. 10; Rossi, *Föderale Regelungsbefugnisse*, S. 73 (85 ff.); Fest/Köpernik, DVBl. 2012, S. 1473 (1476); Gludning, *Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz*, S. 423; Gärditz, *Funktionswandel*, S. D 42; Y. Groß, *Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen*, S. 153; Ley, *Tierschutz-Verbandsklage*, S. 95 f.; BVerwG, Urt. v. 29.4.1993 – Az. 7 A 3/92, LKV 1993, S. 315 f., im Zusammenhang mit der landesrechtlichen Naturschutzverbandsklage.

3451 Str., vgl. Fest/Köpernik, DVBl. 2012, S. 1473 (1476 f.); ausf. Rossi, *Föderale Regelungsbefugnisse*, S. 73 (89 ff.).

3452 BT-Drs. 17/9783; PlProt. BT 17/214, S. 26368 A.

3453 Dazu bereits zuvor a.A. Fest/Köpernik, DVBl. 2012, S. 1473 (1478).

3454 BVerfGE 32, 319 (327 f.); BVerfGE 98, S. 265 (Ls. 1 u. S. 300 f.), BVerfGE 138, S. 261 (Rn. 43); Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 72 Rn. 93 m.w.N.

schluss zu stellen.³⁴⁵⁵ Somit sind die Länder nach der Soweit-Klausel in Art. 72 Abs. 1 GG zur Schaffung einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage befugt.³⁴⁵⁶

(b) *Anerkennung*

Die Anerkennung als mitwirkungs- und rechtsmittelbefugte Tierschutzorganisation erfolgt in allen acht Ländern durch die fachlich zuständige oberste Landesbehörde.³⁴⁵⁷ Die Voraussetzungen entsprechen weitestgehend denen, die § 3 UmwRG für Umweltschutzorganisationen aufstellt:³⁴⁵⁸ So müssen sie ausweislich ihrer Satzung nicht nur vorübergehend (zumindest vorrangig) und ideell Ziele des Tierschutzes fördern und eine solche Tätigkeit bereits seit fünf Jahren effektiv ausgeübt haben. Ferner müssen sie – gestützt auf ihre Leistungsfähigkeit und ihre Tätigkeitsberichte in der Vergangenheit – die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung in der Zukunft bieten. Außerdem erfordert die Anerkennung – auch insoweit parallel zu den Umweltschutzorganisationen – die steuerrechtliche Gemeinnützigkeit und in Erfüllung der partizipationsrechtlich bedeutsamen „Binnendemokratie-Bedingung“³⁴⁵⁹ eine Eintrittsoffenheit für jede ihre Ziele unterstützende Person, die dann alle mitgliedschaftlichen Rechte – insbesondere das volle Stimmrecht in der Mitgliederversammlung³⁴⁶⁰ – wahrnehmen kann.³⁴⁶¹

Zusätzlich zu den Anforderungen von § 3 UmwRG kommt noch hinzu, dass die Organisation sich verpflichtet, die tätigkeitsbezogen erhaltenen offiziellen Informationen ausschließlich zur Wahrnehmung der mit der Anerkennung verbundenen Rechte sowie datenschutzsensibel zu verwenden. Schließlich muss die Organisation rechtsfähig sein³⁴⁶² sowie ihren Sitz und ihr räumliches Tätigkeitsfeld im jeweiligen Land haben. In Rheinland-Pfalz besteht zudem die Anerkennungsvoraussetzung

3455 BVerfGE 98, S. 265 (307); *Rossi*, *Föderale Regelungsbefugnisse*, S. 73 (96 ff.); *Y. Groß*, *Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen*, S. 158 ff. m.w.N.; *Ley*, *Tierschutz-Verbandsklage*, S. 101 f.

3456 So auch LT-Drs. BW 15/6593, S. 11; *Gluding*, *Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz*, S. 424.

3457 §§ 2 Abs. 1 S. 1 TierSchVKG BE, 5 Abs. 1 S. 1 TierSchMVG BW, 3 Abs. 2 BremTierSchVKG, 2 Abs. 2 HmbTierSchVKG, 3 Abs. 1 S. 1 NdsTierSchVKG, 2 Abs. 1 S. 1 TierSchMVG RLP, 3 Abs. 1 S. 1 SaarTierSchVKG, 3 Abs. 1 S. 1 TierSchVKG SH.

3458 §§ 2 Abs. 1 S. 1 TierSchVKG BE, 5 Abs. 1 S. 1 TierSchMVG BW, 3 Abs. 1 S. 1 BremTierSchVKG, 2 Abs. 1 S. 1 HmbTierSchVKG, 3 Abs. 1 S. 1 NdsTierSchVKG, 2 Abs. 1 S. 2 TierSchMVG RLP, 3 Abs. 1 S. 1 SaarTierSchVKG, 3 Abs. 1 S. 2 TierSchVKG SH.

3459 Vgl. oben, → Rn. 798, 802.

3460 Ausdrücklich §§ 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 TierSchMVG BW, 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BremTierSchVKG, 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 HmbTierSchVKG, 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 TierSchMVG RLP (der zusätzlich in Nr. 4 das Gebot einer demokratischen Organisationsweise enthält), 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 SaarTierSchVKG, 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 TierSchVKG SH.

3461 Im Saarland besteht eine § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG ähnliche Dachverbandsregelung, wonach auch Organisationen anerkannt werden, die aus juristischen Personen bestehen, bei denen mehrheitlich die Eintrittsoffenheit gegeben ist, § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 SaarTierSchVKG.

3462 Die meisten Gesetze sprechen daher von „Vereinen“; lediglich in Baden-Württemberg und im Saarland sind ausdrücklich auch Stiftungen einbezogen (§§ 1 S. 1 TierSchMVG BW, 3 Abs. 1 S. 1 SaarTierSchVKG); zur Auflösung des Gegensatzes zur in § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 TierSchMVG BW vorgeschriebenen mitgliedschaftlichen Struktur verhält sich die Gesetzesbegründung in Baden-Württemberg nicht.

eines öffentlich zugänglichen jährlichen Rechenschaftsberichts über die Tätigkeit und Mittelherkunft sowie -verwendung (§ 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 TierSchMVG RLP). Sind diese Bedingungen erfüllt, hat die Organisation einen gebundenen Rechtsanspruch auf Anerkennung. In sechs Ländern besteht zudem ein Anerkennungsersuchen, wenn die Organisation zwar überregional tätig ist und ihren Sitz außerhalb des Landes hat, aber einen nennenswerten Teil ihrer tierschutzbezogenen Tätigkeit im Land ausübt bzw. dort eine satzungsgemäße Teilorganisation unterhält.³⁴⁶³

(c) *Inhaltlicher Anwendungsbereich*

827 Hinsichtlich der möglichen Klagegegenstände lassen sich zwei wesentliche Gruppen ausmachen:

828 i) So sehen fünf Länder³⁴⁶⁴ – korrespondierend zu den Beteiligungsrechten im Verwaltungsverfahren³⁴⁶⁵ – einen eher engen Anwendungsbereich der tierschutzrechtlichen Verbandsklage vor. Dieser erfasst lediglich Ausnahmegenehmigungen zum Schächten (§ 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG), Erlaubnisse zum Kürzen von Schnabelspitzen bei Nutzgeflügel oder des Endstückes des Schwanzes von Kälbern (§ 6 Abs. 3 TierSchG), Genehmigungen für Tierversuche (§ 8 Abs. 1 TierSchG), bestimmte Formen der Tierhaltung (§ 11 Abs. 1 TierSchG), bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken³⁴⁶⁶ sowie – nur in Baden-Württemberg – die Genehmigung der Tötung bestimmter Wirbeltiere (§ 4 Abs. 3 S. 3 TierSchG). Hinzu kommen außerdem behördliche Anordnungen zur Beseitigung von Tierschutzverstößen bzw. zur Verhütung künftiger Verstöße sowie deren Unterlassung (§ 16a TierSchG).³⁴⁶⁷

829 ii) In den drei Stadtstaaten sind dagegen alle landesbehördlichen Maßnahmen oder deren Unterlassen klagefähig, die gegen „tierschutzrelevante Vorschriften“ verstoßen können. Deren Legaldefinition in § 4 TierSchVKG BE umfasst die Staatszielbestimmungen des Tierschutzes in Grundgesetz und Landesverfassung, das Tierschutzgesetz, aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassene Rechtsvorschriften und unmittelbar geltendes Unionsrecht zum Schutz des Wohlergehens der Tiere.³⁴⁶⁸

3463 §§ 2 Abs. 1 S. 2 TierSchVKG BE, 3 Abs. 1 S. 2 BremTierSchVKG, 2 Abs. 1 S. 2 HmbTierSchVKG, 3 Abs. 1 S. 2 NdsTierSchVKG, 2 Abs. 1 S. 3 TierSchMVG RLP, 3 Abs. 1 S. 2 SaarTierSchVKG.

3464 §§ 3 Abs. 1, 2 TierSchMVG BW, 2 Abs. 1 S. 1 NdsTierSchVKG, 3 Abs. 1 S. 1 TierSchMVG RLP, 1 Abs. 1 S. 1 SaarTierSchVKG, 1 Abs. 1 S. 1 TierSchVKG SH.

3465 S. oben, → Rn. 605.

3466 Mit einer Einschränkung bei landwirtschaftlichen Betrieben in § 3 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG BW.

3467 In Niedersachsen gilt eine Unanwendbarkeitsregelung bei der Entscheidung über die Errichtung von Gehegen in Zoos, die bestimmte Bedingungen erfüllen, vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 NdsTierSchVKG.

3468 Ebenso § 1 Abs. 1 S. 1 BremTierSchVKG; etwas knapper § 1 Abs. 1 HmbTierSchVKG (ohne Staatszielbestimmungen und Unionsrecht).

(d) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen

Wie bei der umwelt- und naturschutzrechtlichen Verbandsklage besteht auch hier ausdrücklich kein Erfordernis einer möglichen Verletzung in eigenen Rechten, weshalb auch die tierschutzrechtliche Verbandsklage ein mittelbares Jedermann- und damit Partizipationsrecht darstellt. Statt dessen gelten – ebenfalls weitgehend parallel zu den §§ 64 BNatSchG, 2 Abs. 1 UmwRG – andere Voraussetzungen für die Klagebefugnis: Die Tierschutzorganisation muss einen Verstoß gegen tierschutzrelevante Vorschriften³⁴⁶⁹ geltend machen,³⁴⁷⁰ dadurch in ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich betroffen sein³⁴⁷¹ und sich im vorausgegangen Verwaltungsverfahren, soweit sie beteiligungsberechtigt war und ihr dazu Gelegenheit gegeben wurde, geäußert haben³⁴⁷² (prozedurale Präklusion). In zwei Ländern muss außerdem im Fall der Geltendmachung eines behördlichen Unterlassens ein Antrag auf Vornahme der Maßnahme gestellt worden sein.³⁴⁷³ Weitere besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen sind in allen Ländern das Zweitklageverbot³⁴⁷⁴ und in den meisten Ländern (entsprechend § 58 Abs. 2 VwGO) eine einjährige Rechtsbehelfsfrist ab Kenntniserlangung oder Kennenkönnen bei nicht erfolgter Bekanntgabe.³⁴⁷⁵ Einige singuläre Besonderheiten gelten in Hamburg. Dort setzt die Zulässigkeit zusätzlich die Möglichkeit der Rücknahme der Verwaltungsentscheidung gem. § 48 HmbVwVfG voraus (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 HmbTierSchVKG). Des Weiteren ist der Klage ein Vorverfahren vorgeschaltet, wonach die Tierschutzorganisation die Behörde vor Klageerhebung zur Behebung des Rechtsverstoßes auffordern muss (§ 1 Abs. 3 S. 1 HmbTierSchVKG).

Die statthafte Rechtsbehelfsart ist in Hamburg und Niedersachsen generell auf die Feststellung von Rechtsverstoßen beschränkt,³⁴⁷⁶ um die Verzögerungen der auf-

3469 Vgl. insoweit die mit § 1 TierSchVKG BE übereinstimmenden Legaldefinitionen in §§ 3 Abs. 2 Nr. 1 TierSchMVG RLP, 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SaarTierSchVKG, 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 TierSchVKG SH.

3470 Soweit das nicht (in den Stadtstaaten) bereits von den Klagegegenständen erfasst ist.

3471 Anders als in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG genügt hier – mit Ausnahme von § 3 Abs. 2 Nr. 2 TierSchMVG RLP – nicht die bloße Geltendmachung i.S.d. Möglichkeitstheorie; vielmehr setzt die Zulässigkeit in sieben Ländern bereits die Feststellung der Berührung im satzungsmäßigen Aufgabenbereich voraus.

3472 §§ 3 Abs. 3 TierSchMVG BW, 4 Abs. 2 TierSchVKG BE, 1 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 BremTierSchVKG, 1 Abs. 2 HmbTierSchVKG, 2 Abs. 2 NdsTierSchVKG, 3 Abs. 2 TierSchMVG RLP, 1 Abs. 2 S. 1 SaarTierSchVKG, 2 Abs. 1 S. 1 TierSchVKG SH.

3473 §§ 3 Abs. 2 Nr. 3 TierSchMVG RLP, 1 Abs. 2 S. 2 SaarTierSchVKG.

3474 §§ 3 Abs. 2 S. 2 TierSchMVG BW, 4 Abs. 2 Nr. 3 TierSchVKG BE, 1 Abs. 2 Nr. 2, 3 BremTierSchVKG, 1 Abs. 2 Nr. 2, 3 HmbTierSchVKG, 2 Abs. 2 Nr. 4 NdsTierSchVKG, 3 Abs. 1 S. 4 TierSchMVG RLP, 1 Abs. 1 S. 3 SaarTierSchVKG, 1 Abs. 1 S. 3 TierSchVKG SH.

3475 §§ 4 Abs. 3 TierSchVKG BE, 1 Abs. 4 BremTierSchVKG, 1 Abs. 3 S. 2 HmbTierSchVKG (bezogen auf die Aufforderung), 3 Abs. 4 TierSchMVG RLP, 1 Abs. 4 SaarTierSchVKG, 1 Abs. 4 TierSchVKG SH.

Abweichend davon sieht § 2 Abs. 2 Nr. 5 NdsTierSchMVG in diesem Fall nur eine dreimonatige Klagefrist vor, die jedoch erst mit Kenntniserlangung beginnt (also ohne Fristbeginn bei fahrlässiger Nichtkenntnis).

3476 § 1 Abs. 1 HmbTierSchVKG, 2 Abs. 1 S. 1 NdsTierSchVKG; dies entspricht dem älteren Regelungsansatz, wie er auch in früheren ersten Entwürfen anderer Länder gewählt wurde, vgl. *Fest/Köpernik*, DVBl. 2012, S. 1473 (1477); *Ley*, Tierschutz-Verbandsklage, S. 175 f.; kompetenzrechtlich zweifelnd dazu *Gluding*, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 427 ff.

schiebenden Wirkung anderer Rechtsbehelfe zu vermeiden.³⁴⁷⁷ In den anderen Ländern gilt dies überwiegend nur für Genehmigungen von Tierversuchen (§ 8 Abs. 1 TierSchG) und von bestimmten Formen der Tierhaltung (§ 11 Abs. 1 TierSchG);³⁴⁷⁸ ansonsten sind dort alle Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung oder (in Baden-Württemberg) zumindest Widerspruch und Klage eröffnet.

(e) Begründetheit

- 832 Anders als bei der umwelt- und naturschutzrechtlichen Verbandsklage haben die meisten Länder keine gesonderte Regelung für die Begründetheit getroffen, weshalb es insoweit bei den allgemeinen Vorgaben der Verwaltungsgerichtsordnung verbleibt. Lediglich Berlin und Rheinland-Pfalz fordern für die Begründetheit neben dem Verstoß gegen tierschutzrelevante Vorschriften, dass der Verstoß zugleich – entsprechend der Rechtsverletzung in § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO – Belange des Tierschutzes berührt, die zu den von der klagenden Tierschutzorganisation geförderten Zielen zählen.³⁴⁷⁹ Außerdem schließen fünf Länder die Klägerin inhaltlich mit allen Einwendungen aus, die sie bereits im vorgängigen Verwaltungsverfahren hätte vorbringen können, ohne dies (rechtzeitig) getan zu haben (materielle Präklusion).³⁴⁸⁰

(4) Perspektiven

- 833 Wie die Entwicklung der letzten beiden Jahrzehnte – nicht zuletzt getrieben durch das Unionsrecht – zeigt, ist das Instrument der altruistischen Verbandsklage auf dem Vormarsch; Gärditz spricht insoweit von einem „Megatrend“.³⁴⁸¹ Weitere Rechtsgebiete kommen dafür noch in Betracht. Dies gilt insbesondere für eine bundesrechtliche Verbandsklage im Tierschutzrecht,³⁴⁸² soweit diese kompetenzrechtlich zulässig ist,³⁴⁸³ sowie für das Denkmalschutzrecht. Letzteres eignet sich für dieses

3477 Ausf. Ley, Tierschutz-Verbandsklage, S. 130 ff.; s. auch Gluding, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 427; Fest/Köpernik, DVBl. 2012, S. 1473 (1477).

3478 Nur für Verwaltungsakte gem. § 8 Abs. 1 TierSchG: §§ 3 Abs. 1 S. 3 TierSchMVG RLP, 1 Abs. 1 S. 2 SaarlTierSchVKG, 1 Abs. 1 S. 2 TierSchVKG SH; für Maßnahmen gem. §§ 8 Abs. 1, II Abs. 1 TierSchG: § 3 Abs. 2 S. 1 TierSchMVG BW, 1 Abs. 1 S. 2 TierSchVKG BE, 1 Abs. 1 S. 2 BremTierSchVKG.

3479 §§ 4 Abs. 4 S. 1 TierSchVKG BE, 3 Abs. 5 TierSchMVG RLP.

3480 §§ 3 Abs. 4 TierSchMVG BW, 4 Abs. 4 S. 2 TierSchVKG BE, 3 Abs. 3 TierSchMVG RLP, 1 Abs. 3 SaarlTierSchVKG, 1 Abs. 3 TierSchVKG SH.

3481 Gärditz, Funktionswandel, S. D 41.

3482 Vgl. Fest/Köpernik, DVBl. 2012, S. 1473 (1475), und (1477 f.) zu einer möglichen Ausgestaltung; zu diesbezüglichen Vorstößen seit 1997 s. Ley, Tierschutz-Verbandsklage, S. 99 ff., 104 ff.; Y. Groß, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen, S. 150 (Fn. 789).

3483 Hierbei wäre der Erforderlichkeitsfilter gem. Art. 72 Abs. 2 GG, der u.a. den Kompetenztitel gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG erfasst, zu beachten, vgl. Ley, Tierschutz-Verbandsklage, S. 111 ff.; ob dessen vom BVerfG streng gehandhabte Anforderungen – etwa zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse – erfüllt wären, erscheint wenig plausibel; umfassend hierzu Ley, Tierschutz-Verbandsklage, S. 114 ff.; im Ergebnis ähnlich Rossi, Föderale Regelungsbefugnisse, S. 73 (101 f.).

Instrumentarium aus einer ganzen Reihe von Gründen: Das Denkmalschutzrecht ist durch einen stark objektiv-rechtlichen Charakter geprägt, wie der Umwelt- und Tierschutz in vielen landesverfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen hervorgehoben³⁴⁸⁴ und leidet ebenfalls unter Vollzugsdefiziten.³⁴⁸⁵ Es liegt daher nahe, dass zur Einführung einer denkmalschutzrechtlichen Verbandsklage schon in verschiedenen Ländern Gesetzesinitiativen diskutiert wurden.³⁴⁸⁶

c) Anwendungsbereiche für partizipationsrechtliche Popularklagerechte

Popularklagerechte setzen ebenso wie Verbandsklagerechte voraus, dass für die Klageerhebung keine eigene Rechtsverletzung geltend gemacht werden muss; sie unterscheiden sich aber insofern, dass Popularklagerechte jeder Person unmittelbar zustehen, und eben nicht nur mittelbar über anerkannte und eintrittsoffene Verbände.³⁴⁸⁷ 834

(1) Grundrechte und Demokratie

(a) Bayerische Popularklage auf Wahrung der Grundrechte

Im Landesverfassungsrecht gibt es mit der Popularklage gem. Art. 98 S. 4 BayVerf i.V.m. Art. 55 Abs. 1 S. 1 BayVerfGHG ein singuläres und partizipatives Normenkontrollverfahren, mit dem jede Person gegen jede Norm des bayerischen Landesrechts klagen kann.³⁴⁸⁸ Da dies trotz eines historischen Vorläufers in § 126 lit. f) PKV³⁴⁸⁹ einen „radikale[n] Bruch mit der subjektiv-rechtlichen Tradition“³⁴⁹⁰ darstellt, verwundert es nicht, dass die Regelung auf einen Vorschlag der amerikanischen Militärregierung im Verfassungsgebungsprozess zurückgeht³⁴⁹¹ und – obwohl keineswegs inflationär-destruktiv zum Einsatz gekommen³⁴⁹² – bis heute keine Nachahmer in anderen Bundesländern oder gar beim Bund gefunden hat.³⁴⁹³ 835

3484 S. z.B. Art. 3c Abs. 2 BWVerf, 141 Abs. 2 BayVerf.

3485 Mast, ZRP 2019, S. 237 (238 ff.).

3486 Näher Gluding, Kollektiver und überindividueller Rechtsschutz, S. 431 ff., m.w.N.

3487 Flurschütz, Die bayerische Popularklage, S. 21 f.

3488 Ähnlich Bohn, Popularklage, S. 38.

3489 Danach waren vor dem Reichsgericht objektiv-rechtliche Klagen Einzelner gegen verfassungswidrige Änderungen von Landesverfassungen vorgesehen, was BVerfGE 13, S. 132 (141 f.), als eine der bayerischen Popularklage ähnliche Regelung angesehen hat.

3490 Masing, Mobilisierung des Bürgers, S. 119.

3491 Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 98 Rn. 12; Müller, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 98 Rn. 3; ausf. Bohn, Popularklage, S. 42 ff.

3492 Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 98 Rn. 7 a.E.

3493 Bohn, Popularklage, S. 81; auch in Bayern wurde Art. 98 S. 4 BayVerf nicht als Grundlage für eine eigenständige Verfahrensart angesehen (vgl. Bohn, a.a.O., S. 46 ff.; Flurschütz, Die bayerische Popularklage, S. 52 ff.), weshalb die einfachgesetzliche Konkretisierung im Jahr 1947, durch die die Popularklage erst ihre eigentliche Gestalt erhielt, sehr umstritten war und nur widerstrebend im Hinblick auf (vermeintliche) Wünsche der Besatzungsmacht beschlossen wurde (vgl. Bohn, a.a.O., S. 51 ff.). Flurschütz, a.a.O.,

- 836 Voraussetzung für eine bayerische Popularklage ist die abstrakte, aber substantiierte³⁴⁹⁴ Behauptung eines Verstoßes der betroffenen Norm gegen ein in der Bayerischen Verfassung (Art. 99 ff.) gewährleistetes Grundrecht (oder grundrechtsgleiches Recht³⁴⁹⁵), ohne dass – anders als bei der Verfassungsbeschwerde gem. Art. 120 BayVerf – eine subjektive Betroffenheit dargetan werden müsste (Art. 55 Abs. 1 S. 2 BayVerfGHG). Die Popularklage stellt folglich ein objektives Überprüfungsverfahren dar, das nicht subjektive Rechtspositionen, sondern die „Grundrechte als Institution“³⁴⁹⁶ schützt.³⁴⁹⁷
- 837 Antragsberechtigt sind ohne Einschränkung alle natürlichen Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und ihrem Wohnsitz sowie alle juristischen Personen und teilrechtsfähige Organisationen sowohl des bürgerlichen wie des öffentlichen Rechts ohne inhaltliche Beschränkungen (etwa auf eine wesensmäßige Anwendbarkeit) und unabhängig von ihrem Sitz.³⁴⁹⁸ Die damit verbundene Einflussnahme eines jeden (Teil-)Rechtssubjekts auf die Wahrung der Grundrechtskonformität des staatlichen Normenbestandes macht alle zu „(Mit-)Wächter[n] über die verfassungsmäßige Ordnung“³⁴⁹⁹ und belegt eine besondere Volks- und Bürger-nähe,³⁵⁰⁰ die mit dem ausgeprägten Instrumentarium der direkten Demokratie in Bayern korrespondiert.³⁵⁰¹
- 838 Zulässiger Antragsgegenstand ist jede in Kraft befindliche (oder zumindest verkündete) Norm des bayerischen Landesrechts, wozu auch Vorschriften anderer unter der Aufsicht des Freistaates stehender öffentlich-rechtlicher Rechtsträger – insbesondere der Kommunen, Hochschulen oder Kammern – zählen.³⁵⁰² Nicht er-

S. 67-73, geht sogar noch weiter und vertritt – gestützt auf die Gesetzesberatungen – den Standpunkt, dass die Gesetzgebung von 1947 lediglich ein formloses Petitionsrecht zum BayVerfGH ohne Entscheidungsanspruch etablieren wollte; erst durch eine „Fehlinterpretation“ der mehrdeutigen Entstehungsgeschichte seitens des BayVerfGH wurde daraus eine Popularklage, was durch eine Gesetzesänderung 1962 nachvollzogen wurde.

3494 Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 98 Rn. 47; Müller, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 98 Rn. 18, 21; ausf. Bohn, Popularklage, S. 136-150.

3495 Bohn, Popularklage, S. 139 m.w.N.; Flurschütz, Die bayerische Popularklage, S. 196 ff.; dies gilt nach der Rspr. des BayVerfGH sogar für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 11 Abs. 2 S. 2 BayVerf zugunsten der Gemeinden, vgl. Bohn, a.a.O., S. 313-338; krit. Flurschütz, a.a.O., S. 203-245.

3496 BayVerfGH, Entsch. v. 24.5.1995 – Az. Vf. 11-VII-91, juris (Rn. 25).

3497 Bohn, Popularklage, S. 38 f.; Flurschütz, Die bayerische Popularklage, S. 372 f.

3498 Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 98 Rn. 14; Müller, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 98 Rn. 8; ausf. Bohn, Popularklage, S. 86-101; ebenso Flurschütz, Die bayerische Popularklage, S. 74 ff., der allerdings unter Bezugnahme auf die historische und teleologische Auslegung fordert, dass „der Antragsteller [etwa durch Wohnsitz, Aufenthalt oder Eigentum in Bayern] auf irgendeine Art dem Regelungsbereich der Bayerischen Verfassung unterfällt“ (a.a.O., S. 89), und die Antragsberechtigung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich verneint (a.a.O., S. 103 f.).

3499 Müller, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 98 Rn. 1; ähnlich Bohn, Popularklage, S. 77.

3500 Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 98 Rn. 4.

3501 Dazu unten, → Rn. 1170 f., → Rn. 1176, → Rn. 1181 (Abbildung 19).

3502 Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 98 Rn. 16 ff.; Müller, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 98 Rn. 14 f.; ausf. Bohn, Popularklage, S. 102-111; Flurschütz, Die bayerische Popularklage, S. 113-152.

fasst sind somit lediglich das höherrangige Recht des Bundes und der EU sowie rein deklaratorische Normen des Landesrechts, die den Inhalt von Bundes- oder Unionsrecht wiedergeben.³⁵⁰³ Sogar ein grundrechtswidriges Unterlassen einer landesrechtlichen Norm kann im Weg der Popularklage geltend gemacht werden.³⁵⁰⁴ Nicht beklagt werden kann allerdings die Umsetzung einer landesrechtlichen Norm durch die Verwaltung; denn einzelnen Verwaltungsmaßnahmen und dem Verwaltungsvollzug als Ganzes fehlt der für die Popularklage maßgebliche Normcharakter;³⁵⁰⁵ daselbe gilt für Flächennutzungspläne oder schlichte Landtagsbeschlüsse.³⁵⁰⁶

Ähnlich wie bei den umwelt- und naturschutzrechtlichen Verbandsklagen gilt ein Mehrfachklageverbot; hat der BayVerfGH die Grundrechtskonformität einer Norm bereits bestätigt, besteht grundsätzlich kein Bedarf mehr an einer objektivrechtlichen Klärung deren Verfassungsmäßigkeit. Eine erneute Klage kommt daher nur bei wesentlichen tatsächlichen oder rechtlichen Änderungen in Betracht.³⁵⁰⁷ Besonders partizipationsfreundlich sind die Gerichtsgebührenfreiheit und das (normenkontrolltypische)³⁵⁰⁸ Fehlen einer Klagefrist (was allerdings nach Ansicht des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs die Möglichkeit einer Verwirkung der Klagebefugnis nicht ausschließt)³⁵⁰⁹ und eines Anwaltszwangs.³⁵¹⁰

Der Begründetheitsmaßstab ist – ähnlich wie bei der Normenkontrolle oder Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht³⁵¹¹ – nicht auf die in der Klage geltend gemachten Grundrechtsverletzungen oder überhaupt auf die Grundrechte beschränkt; der Bayerische Verfassungsgerichtshof prüft vielmehr (über den Wortlaut von Art. 98 S. 4 BayVerf hinaus) das gesamte – also auch objektive – bayerische Verfassungsrecht.³⁵¹² Sogar offenkundige und schwerwiegende Verstöße der angegriffenen Norm gegen Bundesrecht werden – über den Hebel des Rechtsstaatsprinzips in Art. 3 Abs. 1 S. 1 BayVerf – in die Prüfung einbezogen.³⁵¹³ Dieser asynchrone Überhang der Begründetheitsprüfung wird mit der Funktion des Baye-

3503 *Bohn*, Popularklage, S. 128-134.

3504 *Bohn*, Popularklage, S. 119-125; *Flurschütz*, Die bayerische Popularklage, S. 152-157.

3505 *Lindner*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 98 Rn. 40; *Müller*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 98 Rn. 22; *Bohn*, Popularklage, S. 107 f.

3506 *Bohn*, Popularklage, S. 106.

3507 *Lindner*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 98 Rn. 52 f.; *Müller*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 98 Rn. 26; ausf. *Bohn*, Popularklage, S. 151-210, mit zahlr. Bsp.; *Flurschütz*, Die bayerische Popularklage, S. 287-317.

3508 Vgl. §§ 76 ff. BVerfGG; s. auch *Flurschütz*, Die bayerische Popularklage, S. 379.

3509 Dazu ausf. u. krit. *Bohn*, Popularklage, S. 228-257 m. Bsp.; grdsl. zust. *Flurschütz*, Die bayerische Popularklage, S. 269-287.

3510 *Müller*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 98 Rn. 23, 45; *Bohn*, Popularklage, S. 37.

3511 BVerfGE 101, S. 239 (257); *Vofskuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93 Rn. 126, 195.

3512 *Lindner*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 98 Rn. 56; *Müller*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 98 Rn. 29; *Bohn*, Popularklage, S. 283-285; *Flurschütz*, Die bayerische Popularklage, S. 318 f., jeweils m.w.N. aus der Judikatur des BayVerfGH.

3513 *Lindner*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 98 Rn. 66 m. zahlr. N.; *Müller*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 98 Rn. 31 m.w.N.; krit. dazu *Bohn*, Popularklage, S. 294 ff., und *Flurschütz*, Die bayerische Popularklage, S. 333-362; bezüglich des Unionsrechts ist dies – wohl auch wegen des anders-

rischen Verfassungsgerichtshofs als Kontrollorgan gegenüber den anderen Staatsgewalten und als „Hüter der Verfassung“ gerechtfertigt.³⁵¹⁴ Ist eine Popularklage in diesem Sinn begründet, erklärt der BayVerfGH die angegriffene landesrechtliche Norm ganz oder teilweise für nichtig (Art. 25 Abs. 7 BayVerfGHG),³⁵¹⁵ bei Überwiegen verfassungsrechtlicher Belange (insbesondere hoher Rechtsunsicherheit im Fall der Nichtigkeitserklärung)³⁵¹⁶ ist auch eine bloße Unvereinbarkeitserklärung mit der bayerischen Verfassung möglich.³⁵¹⁷

- 841 In den ersten 60 Jahren ihres Bestehens kam es zu insgesamt 1.267 Popularklagen, von denen 141 zumindest teilweise erfolgreich waren.³⁵¹⁸ Das Spektrum der betroffenen Themen – wie beispielsweise die Teilnahme von EU-Staatsangehörigen an Bürgerbegehren und -entscheid, das Rauchverbot in Gaststätten, Studienbeiträge, die Altersgrenze für die Wählbarkeit zum ersten Bürgermeister oder Landrat, das Tragen religiöser Symbole oder Kleidungsstücke im Schulunterricht, die Einführung des achtjährigen Gymnasiums, aber auch staatsorganisatorische Entscheidungen wie die Abschaffungen des Bayerischen Senats und des Bayerischen Obersten Landesgerichts – belegt die erhebliche politische Bedeutung der bayerischen Popularklage.³⁵¹⁹ Sie eröffnet dem klagberechtigten Jedermann ein partizipationsrechtliches Instrument mit erheblichen Einflussmöglichkeiten sowie einer erhöhten Kontrollwirkung gegenüber der bayerischen Gesetzgebung; dadurch werden viele Menschen motiviert, sich öffentlicher Angelegenheiten anzunehmen und aktiv einzubringen.³⁵²⁰ So konnte und kann auch künftig die bayerische Popularklage einen wichtigen Beitrag zur Pflege und Stärkung der bayerischen Verfassung und namentlich ihrer Grundrechte leisten.³⁵²¹

(b) Wahlrechtsvermittelte Popularklage gegen die Übertragung von Hoheitsrechten

- 842 Aus dem grundrechtsgleichen Wahlrecht gem. Art. 38 GG – das grundsätzlich allen erwachsenen Deutschen zusteht – hat das Bundesverfassungsgericht ein Popularklagerecht auf Wahrung der grundgesetzlich-demokratischen Ordnung gegen die Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen – hier der EU – entwickelt. Anlass dafür waren Verfassungsbeschwerden deutscher Staatsangehö-

artigen Rechtsvorrangs – noch nicht erfolgt, vgl. *Lindner*, a.a.O., Rn. 70; *Müller*, a.a.O., Rn. 33; *Bohn*, a.a.O., S. 299 ff.

3514 *Müller*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 60 Rn. 11, Art. 98 Rn. 33.

3515 Vgl. §§ 78, 95 Abs. 3 BVerfGG zur (abstrakten) Normenkontrolle und zur Gesetzesverfassungsbeschwerde.

3516 So BVerfGE 127, S. 293 (333 f.), zur Handhabung von § 78 BVerfGG.

3517 Näher dazu *Lindner*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 98 Rn. 72-76; *Müller*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 98 Rn. 39; *Bohn*, Popularklage, S. 339-348, jeweils m.w.N.

3518 *Bohn*, Popularklage, S. 82.

3519 *Flurschütz*, Die bayerische Popularklage, S. 19 f. m.w.N., 391 m.w.N.

3520 *Flurschütz*, Die bayerische Popularklage, S. 390 f., 393.

3521 *Flurschütz*, Die bayerische Popularklage, S. 396.

riger gegen europavertragliche Integrationsvereinbarungen. Bis zur Maastricht-Entscheidung bestand keine Möglichkeit von Privatpersonen, gegen völkerrechtliche Verträge im Weg der Verfassungsbeschwerde vorzugehen. Um die für die Zulässigkeit dieser Rechtsbehelfe gegen die Verträge von Maastricht und Lissabon (und später weitere Hoheitsrechtsübertragungen)³⁵²² erforderliche Beschwerdebefugnis bejahen zu können, musste das Gericht den Beschwerdeführenden also einen vordergründig subjektiven Zugriff auf den Beschwerdegegenstand einräumen. Dafür hat es das grundrechtsgleiche Wahlrecht fruchtbar gemacht, indem es dessen Gewährleistung nicht auf die formale Berechtigung zur Wahlteilnahme (unter Wahrung der Wahlrechtsgrundsätze) beschränkt, sondern auf die damit verbundene materielle Teilhabe an der (demokratischen) Legitimation und Ausübung der (deutschen) Staatsgewalt als „den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts“ erstreckt hat.³⁵²³ Denn die Wahlberechtigten entscheiden mit der Auswahl von Personen und Programmen mit ihren unterschiedlichen politischen Angeboten auch über das „wie“ dieser Ausübung von Staatsgewalt.³⁵²⁴

Verliert der Deutsche Bundestag durch Hoheitsübertragungen Entscheidungsbefugnisse, schmälert sich nach dieser Logik proportional dazu dieser materielle Gehalt des individuellen Wahlrechts einer jeden wahlberechtigten Person. Würde die Reduzierung dieses materiellen Gehalts durch die Übertragung von Hoheitsrechten so viele und derart weitreichende Entscheidungsbefugnisse betreffen, dass die in Deutschland ausgeübte Staatsgewalt zu wesentlichen Teilen nicht mehr auf der wahlrechtsvermittelten Legitimation der deutschen Wahlberechtigten beruht, sondern von anderen Quellen ausgehen würde, wäre das Wahlrecht der Einzelnen „entleert“ und das durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 u. 2 GG verletzt.³⁵²⁵ Wegen der Fokussierung auf das nationale Demokratieverständnis können zu diesen Gefährdungen auch Kompetenzübertragungen auf andere, ebenfalls demokratisch verfasste Organisationen zählen,³⁵²⁶ weil es dann nicht mehr allein das deutsche Volk ist, von dem deren hoheitliches Handeln ausgeht und legitimiert wird.³⁵²⁷

War auf diese Weise die Bresche für eine Jedermann-Kontrolle der Übertragung von Hoheitsrechten erst geschlagen, folgten mit weiteren Entscheidungen zahlreiche Ausweitungen des Anwendungsbereichs für diese Klageinstrument.³⁵²⁸ So kann mit-

3522 Vgl. BVerfGE 129, S. 124; 134, S. 366; 142, S. 123.

3523 BVerfGE 89, S. 155 (171 f.); Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 38 Rn. 153.

3524 BVerfGE 123, S. 267 (330); 142, S. 123 (Rn. 127 f.).

3525 BVerfGE 89, S. 155 (172); 134, S. 366 (Rn. 19).

3526 Wobei das BVerfG der EU ein Demokratiedefizit vorhält, vgl. BVerfGE 123, S. 267 (370 ff.); s. dazu Grimm, Der Staat 48 (2009), S. 475 (477 f.); Thym, Der Staat 48 (2009), S. 559 (575 ff.), Murkens, Der Staat 48 (2009), S. 517 (529 f.).

3527 BVerfGE 123, S. 267 (331), spricht insoweit von einem „legitimatorische[n] Zusammenhang zwischen den Wahlberechtigten und der europäischen Hoheitsgewalt“.

3528 S. auch die Zusammenstellung bei Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 61-63.

telbar auch das Sozialstaatsprinzip betroffen sein, wenn die Hoheitsübertragungen es möglich erscheinen lassen, dass die insoweit entleerte deutsche Staatsgewalt mangels erforderlicher Kompetenzen nicht mehr die grundgesetzlich verbürgten sozialstaatlichen Minimalstandards gewährleisten könnte.³⁵²⁹ Des Weiteren leitet das Bundesverfassungsgericht aus dem Wahlrecht und Art. 146 GG ein Mitwirkungsrecht aller Wahlberechtigten an einem „Identitätswechsel“ Deutschlands etwa zu einem Gliedstaat eines europäischen Bundesstaates ab, weshalb auch ein durch Hoheitsübertragungen ausgelöster „Verlust der Staatlichkeit der Bundesrepublik“ und damit die Souveränität Deutschlands beschwerdefähig ist.³⁵³⁰

845 In einer weiteren Entscheidung wurde der Anwendungsbereich der abwehrrechtlichen Dimension des Wahlrechts auf jede „mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbare Entäußerung von Kompetenzen durch das Parlament“ erstreckt,³⁵³¹ was die Menschenwürde und alle Staatsstrukturprinzipien betrifft. Ebenfalls als klagefähig sieht dieselbe Entscheidung eine Entäußerung der haushaltsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten durch den Bundestag an, da „die Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand [...] zum Kern der parlamentarischen Rechte in der Demokratie [zählen].“³⁵³² In seinen jüngsten Entscheidungen in dieser Rechtsprechungslinie hat das Bundesverfassungsgericht schließlich auch „offensichtlich und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitungen“ von EU-Organen³⁵³³ sowie die formellen Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 GG an Hoheitsrechtsübertragungen als sogenannte „formelle Übertragungskontrolle“³⁵³⁴ für alle Wahlberechtigten klagbar gemacht.³⁵³⁵ Für die Zulässigkeit einer solchen Verfassungsbeschwerde genügt es in allen diesen Fällen, wenn die beschwerdeführenden Wahlberechtigten die Möglichkeit einer solchen klagefähigen Bewertung einer Maßnahme des Bundestages oder eines EU-Organs dartun.³⁵³⁶

846 Damit hat das Bundesverfassungsgericht – womöglich ungewollt³⁵³⁷ – im Gewand einer subjektiv-rechtlichen Einkleidung ein im Ergebnis objektives Beanstandungs-

3529 BVerfGE 123, S. 267 (332 f.); noch ablehnend BVerfGE 89, S. 155 (179).

3530 BVerfGE 123, S. 267 (331 f.); s. dazu *Grimm*, *Der Staat* 48 (2009), S. 475 (480 f.).

3531 BVerfGE 129, S. 124 (169 f.).

3532 BVerfGE, 129, S. 124 (170 f.).

3533 BVerfGE 134, S. 366 (Rn. 53); 142, S. 123 (Rn. 129, 133-135); 154, S. 17 (Rn. 89); waren schon vorherige Entscheidungen nicht völlig einstimmig gefallen, hat diese Erweiterung zu den ersten Sondervoten in dieser Rechtsprechungslinie geführt, in denen zwei Senatsmitglieder die Beschwerdebefugnis mit unterschiedlichen Begründungen verneinen, vgl. Sondervotum *Lübbe-Wolff* und Sondervotum *Gerhardt*, BVerfGE 134, S. 366 (419 ff.; 430 ff.).

3534 BVerfGE 153, S. 74 (Ls. 1 u. Rn. 96-98).

3535 Diese jüngste Ausdehnung der Beschwerdebefugnis auf formell-rechtliche Fragen ist nicht ohne Widerspruch geblieben; die „Erweiterung des Rechts auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verkennt“ nach dem Sondervotum *König/Langenfeld/Maidowski*, BVerfGE 153, S. 74 (164 ff./Rn. 7, 13), „dessen materielle Substanz und sprengt damit die immanenten Grenzen der Vorschrift“.

3536 BVerfGE 89, S. 155 (172 f.); 123, S. 267 (331 f.); 153, S. 75 (Rn. 100 f.); 154, S. 17 (Rn. 90).

3537 Dem Gericht ging es offenkundig darum, die Hoheitsrechtsübertragungen der eigenen Jurisdiktion zu unterstellen, was in Ermangelung von abstrakten Normenkontrollanträgen nur im Rahmen der

und Überprüfungsrecht aller volljährigen Deutschen hinsichtlich auch nur abstrakter Gefährdungen der grundgesetzlichen Ausprägung von Demokratie und Staatsstruktur durch die Übertragung von Hoheitsrechten begründet, das im Ergebnis einem richterrechtlichen Popularklagerecht entspricht.³⁵³⁸ Denn die subjektiv-rechtliche Voraussetzung der Wahlberechtigung steht jeder Person (nach Maßgabe von §§ 12, 13 BWahlG) zu und stellt daher gerade keine Einschränkung mehr auf spezifische und rechtlich geschützte Interessenlagen Einzelner dar. Vielmehr können alle (Wahlberechtigten) alle Hoheitsrechtsübertragungen wegen (möglicher) Demokratieverletzung geltend machen, ohne irgendwelche konkret-subjektiven Betroffenheiten geltend machen zu müssen.³⁵³⁹

Dieser folgenreiche Kunstgriff hat im Schrifttum (angesichts der traditionellen Ablehnung materiell objektiver Klagerechte in der deutschen Rechtskultur) Kritik,³⁵⁴⁰ aber auch Zustimmung gefunden,³⁵⁴¹ sowie Überlegungen für weitere objektiv-rechtliche „Wächterfunktionen“ der Wahlberechtigten im Staatsrecht ausgelöst. So könnten nach demselben Argumentationsmuster die Wahrung der (ebenfalls von Art. 79 Abs. 3 GG garantierten) Eigenstaatlichkeit der Länder angesichts fortwährender Kompetenzverluste an den Bund oder die Einhaltung der von der Wesentlichkeitstheorie zugunsten der parlamentarischen Gesetzgebung gezogenen Grenzen für die Verordnungsgebung durch alle Wahlberechtigten im Weg der Verfassungsbeschwerde verteidigt werden.³⁵⁴² Vor diesem Hintergrund und angesichts der ungebremsten Dynamik der verfassungsgerichtlichen Erweiterung des Anwendungsbereichs der staatsrechtlichen Popularklage bietet diese noch partizipationsrechtliches Potenzial.

847

Verfassungsbeschwerde möglich war; ähnlich *Trute*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 19; *Jestaedt*, Der Staat 48 (2009), S. 497 (504).

3538 So auch *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 81; *Tomuschat*, DVBl. 2012, S. 1431 („actio popularis“); *Schönberger*, Der Staat 48 (2009), S. 535 (539 f.); *Thym*, Der Staat 48 (2009), S. 559 (570); *Schwarze*, EuR 2010, S. 108 (114); *Lepsius*, EuZW 2012, S. 761 (762): „staatsorganisatorische Populärverfassungsbeschwerde“; *Gärditz*, Funktionswandel, S. D 35 („Basis einer faktischen Popularklage“); ähnlich auch das Sondervotum *Gerhardt*, BVerfGE 134, S. 366 (430 ff./Rn. 139: „auf Art. 38 Abs. 1 GG gestützte ultra-vires-Popularklage“).

3539 *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 90 Rn. 45; *Murkens*, Der Staat 48 (2009), S. 517 (518).

3540 S. z.B. *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 90 Rn. 45; *Nettesheim*, NJW 2009, S. 2867 (2869); *Terhechte*, EuZW 2009, S. 724 (725 f.); *Jestaedt*, Der Staat 48 (2009), S. 497 (504: „maßstabsentgrenzende Handhabung von Art. 38 GG“); *Schönberger*, Der Staat 48 (2009), S. 535 (540 ff.); *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 80 f.; *Trute*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 10, 13, 15 ff.; dessen ungeachtet hält das Gericht ausdrücklich an seiner Linie fest, vgl. BVerfGE 129, S. 124 (169), allerdings mit zunehmender interner Opposition, wie die angesprochenen Sondervoten zeigen (s. oben, Fn. 3533, 3535).

3541 *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 38 Rn. 164; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 56, 60.

3542 *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 38 Rn. 164 (Fn. 8).

(2) Standortauswahlverfahren für hochradioaktive Abfälle

848 Das aufgrund seiner besonderen Thematik vielfach aus tradierten Verwaltungsrechtsformen ausbrechende Standortauswahlgesetz³⁵⁴³ enthält unter anderem auch ein bedingtes Popularklagerecht. Denn gegen die Bescheide des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung, mit denen dieses die Rechtskonformität des Auswahlverfahrens für die Standortvorschläge zur untertägigen Erkundung (§ 17 Abs. 3 S. 1 StandAG) und für den abschließenden Standort zur Endlagerung hochradioaktiver Abfälle (§ 19 Abs. 2 S. 3 StandAG) bestätigt, kann unabhängig von einer möglichen individuellen Rechtsbetroffenheit i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO (Anfechtungs-)Klage erhoben werden.³⁵⁴⁴ Dieses Klagerecht steht (neben den anerkannten Umweltverbänden, den betroffenen Kommunen und den Grundstückseigentümern) voraussetzungslos allen Personen zu, die in der betroffenen Standortregion (i.S.v. § 2 Nr. 19 StandAG) wohnen (§§ 17 Abs. 3 S. 3, 19 Abs. 2 S. 6 StandAG). Wegen dieser Beschränkung auf die Wohnbevölkerung kommt ihm jedoch nur ein bedingter Popularcharakter zu.³⁵⁴⁵ Im Übrigen gelten für die Zulässigkeit und Begründetheit die Regeln des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes; außerdem ist der Rechtsweg – ohne Vorverfahren – auf eine einzügige Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht beschränkt (§§ 17 Abs. 3 S. 3-5, 19 Abs. 2 S. 6-8 StandAG), womit es sich um eine „Rechtsschutzkonzeption sui generis“³⁵⁴⁶ handelt. Zugleich stellen diese Klagemöglichkeiten einen Ausgleich dafür dar, dass die genannten Standortauswahlentscheidungen abschließend durch die Gesetzgebung getroffen werden (§§ 17 Abs. 2 S. 4, 20 Abs. 2 StandAG)³⁵⁴⁷ und damit der nachgängige Rechtsschutz empfindlich verkürzt ist.³⁵⁴⁸

d) Partizipationsrechtliche Bedeutung

849 Die (allgemeinwohlbezogenen) Verbands- und Popularklagerechte weisen einen erhöhten Grad der Einflussnahme auf. Denn diese Klagerechte bewirken insbesondere bezüglich (objektiv-)rechtlicher Anliegen ein sonst nicht vorhandenes Durchsetzungsinstrument, das zu einer signifikanten Aufwertung der Klagebefugten in den davon potenziell erfassten hoheitlichen Entscheidungsverfahren führt. Beispielhaft lässt sich dies am erheblichen Einfluss der Deutschen Umwelthilfe e.V. ablesen,

3543 Näher dazu oben, → Rn. 639-653, → Rn. 714 f.

3544 *Wollenteit*, in: Frenz (Hrsg.), Atomrecht, § 17 StandAG Rn. 19, 21.

3545 Bezüglich des finalen Standortvorschlags könnte man in der Beschränkung auf die Wohnbevölkerung der betroffenen Standortregion auch eine gesetzlich unwiderleglich vermutete Betroffenheit der Individualrechtsgüter Gesundheit und Immobilienwert sehen.

3546 *Wollenteit*, in: Frenz (Hrsg.), Atomrecht, § 17 StandAG Rn. 14, § 19 StandAG Rn. 14.

3547 *Wollenteit*, in: Frenz (Hrsg.), Atomrecht, § 17 StandAG Rn. 5.

3548 Zu den reduzierten Rechtsschutzmöglichkeiten gegen gesetzliche Festlegungen s. oben, → Rn. 627 f. im Zusammenhang mit der Legalplanung; s. auch oben, → Rn. 714 f., Fn. 2964.

die im Zusammenhang mit der Luftreinhaltung zahlreiche Verkehrsverbote für Diesel-Fahrzeuge in größeren Städten durchgesetzt hat.³⁵⁴⁹ Allerdings sind diese Klagebefugnisse ganz überwiegend nur bestimmten Organisationen eingeräumt, weshalb dann für eine partizipationsrechtliche Qualifikation eine mitgliedschaftliche Zugänglichkeit für jede Person erforderlich ist. Zwar ist damit dann eine Mediatisierung der Partizipation verbunden, aber eben für alle Personen und ohne Anknüpfung an das Erfordernis einer Verletzung in eigenen Rechten. Insofern zählen öffentlich-rechtliche, altruistische Klagerechte zum Partizipationsrecht, sofern sie zumindest mittelbar für alle Partizipationswilligen zugänglich sind.³⁵⁵⁰

Freilich setzt ein Klageerfolg in diesen Fällen – wie auch sonst im Prozessrecht 850 – voraus, dass eine Rechtsverletzung schlussendlich gerichtlich bestätigt wird. Daher ist – entsprechend der oben³⁵⁵¹ beschriebenen Motivation einer effizienteren Rechtsdurchsetzung – die damit verbundene Einflussnahme nicht inhaltlich frei, sondern an rechtlich gewährleistete Schutzgüter des jeweils betroffenen Sachgebiets (die meist entweder enumerativ oder durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen werden)³⁵⁵² gebunden. Da diese Festlegungen bereits zuvor von der Gesetzgebung getroffen sein müssen, kann man hier mit *Stephan Rixen* von einer „nachgeholt[e] Partizipation“ sprechen.³⁵⁵³ Aber auch wenn ein Popular- oder Verbandsklagerecht noch nicht zu einer (Mit-)Entscheidung führt, ist es doch mit einem deutlich über die bloßen Konsultationsrechte hinausgehenden Grad an Einflussnahme auf die betroffenen hoheitlichen Verfahren verbunden,³⁵⁵⁴ weshalb es ein Mitgestaltungsrecht im hier verstandenen Sinn darstellt.

Dabei handelt es sich jedoch nicht um die von manchen befürchtete „Privatisierung des Gemeinwohls“,³⁵⁵⁵ sondern vielmehr im Gegenteil um eine „Vergesellschaftung Privater“. Denn das Gemeinwohl wird nicht den Interessen oder Gesetzmäßigkeiten Privater anheimgestellt, sondern Private lassen sich faktisch zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben als „Quasi-Verwaltungshelfer“³⁵⁵⁶ einsetzen und werden insofern den dafür geltenden Prinzipien unterworfen. Die §§ 18 Abs. 1 S. 2 UVPG, 10 Abs. 3a BimSchG betonen sogar ausdrücklich die dienende Unterstützungsfunktion der Verbände gegenüber den Behörden. Zudem ist zu beachten, dass die hoheitliche Entscheidungsgewalt ungeschmälert – nämlich bei den Gerichten – bleibt. Soweit 851

3549 Vgl. statt vieler BVerwG, Urteile v. 27.2.2018 – Az. 7 C 26/16, NVwZ 2018, S. 890 (Düsseldorf), und Az. 7 C 30/17, NVwZ 2018, S. 883 (Stuttgart); krit. zur Anerkennungsfähigkeit der Deutschen Umwelthilfe gem. § 3 UmwRG *Spriffler*, DVBl. 2019, S. 873 (875-877).

3550 Vgl. insofern auch *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 22.

3551 S. oben, → Rn. 785.

3552 Vgl. *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 477.

3553 *Rixen*, Die Wiedergewinnung des Menschen als demokratisches Projekt, S. 1 (42).

3554 Vgl. *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Vorbem. §§ 63, 64 BNatSchG Rn. 3.

3555 Vgl. *Callies*, NJW 2003, S. 97 (99 f.); *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 491; *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 244; krit. zur Gegenüberstellung von Privatinteressen einerseits und Allgemeinwohlintereessen andererseits *Baer*, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, S. 204.

3556 *Berkemann*, DVBl. 2020, S. 1 (11).

hier die jeweilige Fachöffentlichkeit mit ihrem Fach- und Sachverstand vor allem zur Bekämpfung von Vollzugsdefiziten und damit zur quantitativen und qualitativen Verbesserung der Rechtsanwendung mobilisiert wird, tritt sie – wie sie über die Verbändebeteiligung und -klagerechte insbesondere im Natur- und Umweltschutz institutionalisiert ist – als „private Sachwalter[in] öffentlicher Interessen“³⁵⁵⁷ neben die mit dem Gesetzesvollzug originär betrauten Behörden und erlangt somit eine materiell öffentliche Funktion.³⁵⁵⁸

- 852 Eine solche private Ergänzung des hoheitlichen Behördenauftrags ist keineswegs systemwidrig. Denn der Staat kann – wengleich er seine Existenzberechtigung wesentlich aus seiner Rolle als „neutrale[r] Hüter der kollektiven Gemeinwohlüter.“³⁵⁵⁹ ableitet und deshalb dafür vorrangig zuständig ist – keinen Monopolanspruch auf die Allgemeinwohlsicherung erheben. Vielmehr steht hier der staatlichen „Primärverantwortung“ eine zivilgesellschaftliche „Sekundärverantwortung“ für das Gemeinwohl gegenüber.³⁵⁶⁰ Denn spätestens dort, wo der Staat – etwa als betroffener Vorhabenträger im Verwaltungsrecht oder (in Bayern) bei legislativen Grundrechtsverletzungen – diese Neutralität gar nicht mehr leisten kann, bedarf es einer „kompensatorische[n] Ergänzung der staatlichen Gemeinwohlverantwortung“³⁵⁶¹ durch zivilgesellschaftliche Partizipation. Im Ergebnis dienen diese Klagerechte somit in ganz besonderer Weise den im I. Kapitel beschriebenen Partizipationsrechtsfunktionen der Kontrolle und der Qualitätssicherung.³⁵⁶²

III. Politische Korporationen

1. Vorbemerkung zur partizipationsrechtlichen Bedeutung

- 853 Politischen Korporationen wie Parteien, Gewerkschaften, Verbänden oder Bürgerinitiativen kommt eine äußerst wichtige Rolle als „Befähigungsagenturen“³⁵⁶³ zur Partizipationsausübung,³⁵⁶⁴ eine (edukative) Funktion zur Schaffung und Pflege der demokratischen Aktionsfähigkeit der Gesellschaft und – nicht zuletzt – eine

3557 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 102.

3558 Was aber laut *Bull*, DVBl. 2015, S. 593 (599) nicht dazu führt, dass die Verbände öffentliche Mittel für Ihre Arbeit beanspruchen können, weil sonst die Gleichbehandlung mit anderen Beteiligten nicht mehr gewahrt sei.

3559 *Calliess*, NJW 2003, S. 97 (100).

3560 *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz, S. 250; ähnlich *Y. Groß*, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen, S. 138 ff.; *Baer*, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, S. 200, formuliert dies (in etwas anderem Zusammenhang) als Integration der Zivilgesellschaft „in die Verantwortungssphäre des Staates“; *Gärditz*, Funktionswandel, S. D 28, spricht eher distanziert von „einer Einbeziehung zivilgesellschaftlich organisierter Sonderinteressen in die Gemeinwohlerzeugung“.

3561 *Calliess*, NJW 2003, S. 97 (100).

3562 S. oben, → Rn. 154 f., 158-160.

3563 *Smeddinck*, VerwArch 2021, S. 490 (500).

3564 Ähnlich Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Drs. 14/8900, S. 34.

politisch-praktisch kaum zu überschätzende (und nicht nur völlig unkritische)³⁵⁶⁵ Bedeutung im modernen Parteien- und Verbändestaat zu.³⁵⁶⁶ Auch wenn politische Korporationen damit in einem weiteren Sinne partizipationsrelevant sind, erfüllt nur die Betätigung in politischen Parteien die Voraussetzungen des hier vertretenen Partizipationsrechtsbegriffs, während die anderen Korporationsformen dem besonderen Verbandsrecht zuzuordnen sind.

2. Politische Parteien

Da die Betätigung in politischen Parteien mit (parteien-)gesetzlich näher ausgestalteten mitgliedschaftlichen Rechten und damit kraft Institutionalisierung mit einer verbürgten Einflussnahme verbunden ist, entspricht diese Mitwirkungsform den hier behandelten Mitgestaltungsrechten, wenn die definitorischen Anforderungen des hier vertretenen Partizipationsrechtsbegriffs erfüllt sind. 854

So bedarf zunächst die durchaus streitige Frage der Klärung, ob politische Parteien eine Jedermann-Beteiligung ermöglichen, indem sie – zumindest grundsätzlich – mitgliederoffen sind. Die herrschende Auffassung lehnt alle Ansätze einer prinzipiellen Eintrittsoffenheit von Parteien ab.³⁵⁶⁷ Doch selbst wenn man zugestehen würde, dass es keinen (grundsätzlichen) subjektiv-rechtlichen Anspruch auf Eintritt in eine politische Partei gibt,³⁵⁶⁸ ist im Hinblick auf die Stellung der Parteien im demokratischen (Repräsentations-)System auf Grund des Demokratieprinzips zumindest eine objektiv-rechtliche Pflicht zur prinzipiellen Eintrittsoffenheit von Parteien zu konstatieren.³⁵⁶⁹ Soweit es programmatisch bedingte Unvereinbarkeitskriterien mit einer Parteimitgliedschaft gibt, wie etwa eine Scientology-Zugehörigkeit für verschiedene Parteien,³⁵⁷⁰ handelt es sich nicht um hinreichend substantielle Größenordnungen, um das Jedermann-Prinzip in Frage zu stellen.³⁵⁷¹ Somit sind Parteien als partizipationsrechtlich hinreichend eintrittsoffen anzusehen. 855

3565 Vgl. *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 349 f., der in einer neu strukturierten Ständegesellschaft die Gefahr einer Oligarchisierung sieht, die auch den Bestand des modernen Staates tangieren kann.

3566 Siehe die empirischen Erkenntnisse zu den umfangreichen vereinsförmig organisierten Beteiligungsformen bei *Gabriel/Völkl*, Partizipation, S. 523 (550 ff.).

3567 Vgl. BGH, Urt. v. 29.6.1987 – Az. II ZR 295/86, NJW 1987, S. 2503 (2504-2506); *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 21 Rn. 368; *Kunig*, HStR III, § 40 Rn. 19; dementsprechend verneint § 10 Abs. 1 S. 2 PartG auch ausdrücklich ein Begründungserfordernis für die Ablehnung von Aufnahmeanträgen. Eine vermittelnde Position nimmt *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Rn. 110, ein, wonach § 10 Abs. 1 S. 2 PartG dahingehend verfassungskonform auszulegen ist, dass ein Aufnahmeantrag willkürfrei zu prüfen ist.

3568 So aber *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 135, und ausf. in: Der Anspruch auf Zugang zu den politischen Parteien, S. 231 (248-251, 257-259).

3569 *Morlok*, Der Anspruch auf Zugang zu politischen Parteien, S. 231 (251-253).

3570 S. etwa zum Unvereinbarkeitsbeschluss der CDU BVerfGK, Beschl. v. 28.3.2002 – Az. 2 BvR 307/01, bundesverfassungsgericht.de.

3571 Zur Vermeidung einer zu starken Engführung des Partizipationsrechtsbegriffs werden geringfügige und randständige Einschränkungen beim Partizipationssubjekt als unschädlich behandelt, s. oben, → Rn. 38.

856 Zu diskutieren ist des Weiteren die Frage, ob der Gegenstand der Einflussnahme den definitorischen Anforderungen als Partizipationsobjekt genügt. Denn dafür kommen nach dem hier zugrunde gelegten Begriffsverständnis nur hoheitliche Entscheidungen in Betracht.³⁵⁷² Der verfassungsrechtliche Auftrag politischer Parteien ist dagegen auf eine Beeinflussung der dem staatlichen Handeln vorgelagerten politischen Willensbildung des Volkes gerichtet.³⁵⁷³ Damit verbleiben die Parteien nicht nur hinsichtlich ihrer Herkunft und Verankerung, sondern auch bezüglich ihrer Wirkungsweise im gesellschaftlichen statt im staatlichen Bereich.³⁵⁷⁴ Denn diese beiden Sphären sind – wenngleich zwei Seiten derselben Medaille – voneinander zu unterscheiden.³⁵⁷⁵ Insbesondere sind die politischen Parteien kein Teil der staatlichen Organisation. Auch wenn sie vom Bundesverfassungsgericht missverständlich als *Verfassungsorgan* (nicht aber als *Staatsorgan*!)³⁵⁷⁶ bezeichnet worden sind³⁵⁷⁷ und eine sehr begrenzte Antragsbefugnis im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zugestanden bekommen haben,³⁵⁷⁸ hat das Gericht (v.a. im Zusammenhang mit der staatlichen Parteienfinanzierung) zugleich deren Staatsferne regelmäßig betont.³⁵⁷⁹

857 Doch hindert ihre gesellschaftliche Verortung die Parteien keineswegs daran, mit der politischen Willensbildung des Volkes die öffentliche Meinung auch im Hinblick auf hoheitliche Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Wie bereits bei der Meinungs- und Versammlungsfreiheit ausgeführt,³⁵⁸⁰ kommt der gesellschaftlichen Debatte ein Einfluss auf den staatlichen Entscheidungsprozess zu, womit für politische Parteien eine mittelbare – und damit tendenziell schwache – Partizipationswirkung verbunden ist. Eine stärkere Teilhabe liegt in der eigentlichen Hauptaufgabe der Parteien, die Kandidaten für Parlamentswahlen auszuwählen und vorzuschlagen (vgl. § 2 Abs. 2 PartG).³⁵⁸¹ Denn hier wirken sie auf einen hoheitlichen – nämlich staatsgewaltausübenden – Entscheidungsprozess (des Volkes) ein, was sich als „Repräsentationszusammenhang“³⁵⁸² zwischen Repräsentierten und Repräsentanten in gewählten Mandatsträgern als Teil staatlicher Organe niederschlägt. Allerdings endet

3572 S. oben, → Rn. 40.

3573 S. dazu *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 21 Rn. 155; s. auch *Augsberg*, Gesellschaftlicher Wandel und Demokratie, S. 27 (45).

3574 Vgl. *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Rn. 8; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 21 Rn. 154; von *Coelln*, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, GG, Art. 21 Rn. 12; s. auch *Schmitt Glaeser*, HStR III, § 38 Rn. 25 m.w.N.

3575 Dazu näher oben, → Rn. 134.

3576 BVerfGE 20, S. 56 (100 f.); s. auch von *Coelln*, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, GG, Art. 21 Rn. 17.

3577 BVerfGE 4, S. 27 (30).

3578 Gefestigte Rspr. seit BVerfGE 4, S. 27 (29 ff.); s. aus der jüngeren Rspr. BVerfGE 136, S. 323 (Rn. 22); 140, S. 1 (Rn. 61); 154, S. 320 (Rn. 36).

3579 BVerfGE 20, S. 56 (101 f.); 85, S. 264 (287); 104, S. 287 (299); III, S. 382 (407 f.).

3580 S. oben, → Rn. 370 f.

3581 Zur Rolle als „Wahlvorbereitungsorganisationen“ s. BVerfGE 91, S. 262 (267 f.).

3582 *Augsberg*, Gesellschaftlicher Wandel und Demokratie, S. 27 (47).

mit dem Wahlvorschlag (und der Wahlwerbung) die Einflussnahme von Parteien. Denn da der Wahlakt eine Transformation vom gesellschaftlichen in den staatlichen Bereich bewirkt, kann die Einflussnahme der ursprünglich von Parteien nominierten Mandatsträgern, sobald diese gewählt sind, nicht mehr der Partei rechtlich zugerechnet werden. Deshalb sind in den Parlamenten keine Parteien, sondern allenfalls ihnen nahestehende – rechtlich aber scharf von ihnen zu unterscheidende³⁵⁸³ – Fraktionen und Abgeordnete vertreten.³⁵⁸⁴

3. Politische Korporationen außerhalb des Partizipationsrechts

a) Gewerkschaften

Die politisch-partizipativ ebenfalls bedeutsamen Gewerkschaften sind bereits hinsichtlich des Partizipationssubjekts zu sehr eingeschränkt. Denn ihnen kann nicht jede Person beitreten, die ihre Ziele unterstützen möchte, sondern – sondern wegen des (relativen)³⁵⁸⁵ Gebots der Gegnerfreiheit³⁵⁸⁶ – im Wesentlichen nur Menschen in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis. Hinzu kommt das Erfordernis einer bestimmten berufsfachlichen Zuordnung etwa zum öffentlichen Dienst oder zur Metallindustrie. Sie stellen daher als Berufsverbände eine spezifische und wirkmächtige Ausprägung eines Betroffenenrechts im bipolaren Interessengegensatz mit den Arbeitgeberverbänden in der „sozialen Selbstverwaltung“ dar.³⁵⁸⁷ Außerdem fehlt es am erforderlichen Partizipationsobjekt, weil Gewerkschaften nicht auf die Beeinflussung hoheitlicher Entscheidungen ausgerichtet sind, sondern auf die eigenverantwortliche Mitgestaltung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in Wahrnehmung ihrer tarifautonomen Aufgaben. Damit agieren sie gerade unabhängig vom staatlichen Handeln.³⁵⁸⁸ 858

b) Vereine und Verbände

Vereine oder Verbände, die im weitesten Sinn politische Ziele verfolgen, verfügen – anders als die politischen Parteien – über kein Sonderrecht, sondern unterfallen dem allgemeinen Vereinigungsrecht gem. Art. 9 Abs. 1 GG und den bürgerlich-rechtlichen Vorschriften des Vereinsrechts gem. §§ 21 ff. BGB. Dies wirkt sich bereits beim 859

3583 Vgl. *Haug*, in: *Haug* (Hrsg.), *BWVerf*, Art. 27 Rn. 120; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Art. 21 Rn. 85.

3584 Ähnlich *Ullrich*, *Das Demonstrationsrecht*, S. 96.

3585 Solange die Gegnerunabhängigkeit gewahrt ist, sollen einzelne dem Arbeitgeberbereich zuzurechnende Mitglieder unschädlich sein, vgl. *Kemper*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Art. 9 Rn. 92 m.w.N.; *Scholz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, *GG*, Art. 9 Rn. 208.

3586 *BVerfGE* 50, S. 290 (368); 58, S. 233 (247); *Scholz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, *GG*, Art. 9 Rn. 208 f.

3587 *Scholz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, *GG*, Art. 9 Rn. 159 f.

3588 Vgl. *Scholz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, *GG*, Art. 9 Rn. 167.

Partizipationssubjekt aus: Zwar sind politische Vereine meist mitgliederoffen, aber weder Art. 9 Abs. 1 GG noch §§ 21 ff. BGB schreiben dies vor.³⁵⁸⁹ Daher sind Vereine und Verbände in rechtlicher Hinsicht ebenso wenig auf den partizipationsrechtlich notwendigen Popularcharakter verpflichtet, wie dies bei den bereits behandelten Behinderten- und Patientenverbänden der Fall ist.³⁵⁹⁰ Ebenso sind aufgrund der naturgemäßen Offenheit des Vereinsrechts für alle möglichen Formen von Zusammenschlüssen weder die Partizipationstätigkeit der Einflussnahme noch der Partizipationsgegenstand in Form hoheitlicher Entscheidungen vorgegeben. Vereine und Verbände können daher nur fakultativ eine partizipative Rolle spielen, wenn sie eintrittsoffen sind und ihre Zielsetzung bei einer entsprechenden Gestaltung des Vereins- bzw. Verbandszwecks auf die Beeinflussung hoheitlicher Entscheidungen ausgerichtet ist. Den klassischen Anwendungsfall dafür stellen die meist in der Rechtsform von Vereinen organisierten und meist auf einen engen thematischen Fokus – oft sogar nur auf ein einziges Projekt³⁵⁹¹ – ausgerichteten Bürgerinitiativen als „eine bürgerliche Form sachlich, zeitlich und sozial begrenzter kollektiver Selbstorganisationen zur unmittelbaren, öffentlichen Durchsetzung von Partizipation an Entscheidungsprozessen“³⁵⁹² dar. Aber eine rechtliche Beschränkung auf politisch tätige Organisationen ist dem Vereinsrecht fremd.

860 Schließlich kommt noch dazu, dass es – neben den bereits behandelten sektoralen Verbandsmitwirkungs- und -klagerechten – kein allgemeines „Vereinsbeteiligungsrecht“ gibt, das konkrete Mitgestaltungsrechte für Bürgerinitiativen oder sonst im weitesten Sinn politisch ausgerichtete Vereine enthält. Daher fehlt es insoweit an der für eine partizipationsrechtliche Qualifikation erforderlichen beteiligungsspezifischen Rechtsnormbasierung.³⁵⁹³ So können politische Vereine ungeachtet ihrer grundrechtlichen Fundierung in Art. 9 Abs. 1 GG – die mit keinem „demokratische[n] Funktionsmandat“ verbunden ist³⁵⁹⁴ – (allenfalls) die Rechte wahrnehmen, die auch allen natürlichen Personen zustehen und wie sie als Informations-, Anregungs-, Konsultations- und Mitgestaltungsrechte hier behandelt sind. Eine vordergründige Ausnahme bildet Art. 21 Abs. 3 BbgVerf, der speziell „Bürgerinitiativen oder Verbände zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten“ anspricht und damit ein Sonderrecht für politisch ausgerichtete Vereinigungen enthält. Doch zeigt eine nähe-

3589 Eine Aufnahmepflicht besteht nach der Rechtsprechung des BGH nur dann, wenn der Verein eine Monopolstellung (bzw. eine wirtschaftlich oder sozial überragende Machtstellung) innehat – was etwa bei bestimmten projektbezogenen Bürgerinitiativen denkbar wäre, vgl. BGH, Urt. v. 14.11.1968 – Az. KZR 3/67, NJW 1969, S. 316 (317); Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 21 Rn. 366 f.

3590 S. dazu oben, → Rn. 606, → Rn. 768.

3591 Zum Charakter als „single-purpose-movements“ näher Schuppert, AöR 102 (1977), S. 369 (373 m.w.N.).

3592 Bericht einer Forschungsgruppe an der Freien Universität Berlin, ZParl 1973, S. 247 (286); s. zu weiteren Definitionsansätzen Schuppert, AöR 102 (1977), S. 369 (381); Schmitt Glaeser, HStR III, § 38 Rn. 22.

3593 Schuppert, AöR 102 (1977), S. 369 (380), zählt Bürgerinitiativen deshalb zutreffend zur informellen Partizipation.

3594 So im Zusammenhang mit dem Verbandsklagerecht Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 9 Rn. 45.

re Betrachtung, dass sich alle dort gewährten Rechtspositionen bereits (ohne Überhang) aus anderen, allgemeineren Bestimmungen ergeben und sich die Bedeutung der Norm insofern auf eine deklaratorische Betonung dieser Rechte beschränkt.³⁵⁹⁵ Somit stellt das Vereinsrecht als solches keinen Teil des Partizipationsrechts dar, wengleich es häufig die organisationsrechtliche Grundlage für partizipationsrechtliche aktive Organisationen bildet.

IV. Abgrenzung zu (weiteren) zivilgesellschaftlichen Mitgestaltungsformen außerhalb des Partizipationsrechts

1. Gremienmitgliedschaften auf Landes- und Kommunalebene

Des Weiteren sind bedeutsame institutionelle Teilnehmungsformate aus dem Landes- und Kommunalrecht vieler Länder vom hier vertretenen Partizipationsrechtsverständnis abzugrenzen. Dies gilt für alle Formen, in denen Bürger oder Einwohner ohne Mandat durch eine Volkswahl in (meist kommunale) Gremien integriert werden. Hierzu zählt namentlich die beratende Mitgliedschaft sachkundiger Einwohner in beschließenden Ausschüssen³⁵⁹⁶ und in beratenden Ausschüssen³⁵⁹⁷ sowie die Mitgliedschaft von Gruppenangehörigen in gruppenspezifischen Vertretungsgremien wie Jugend- oder Seniorenräten,³⁵⁹⁸ zu Letzteren gibt es in einigen Ländern sogar gesonderte Seniorenmitwirkungsgesetze.³⁵⁹⁹ Zwar wirken die Betroffenen in allen diesen Fällen in institutionalisierter Weise – und daher mit einer über die bloße Artikulation hinausgehenden gesicherten Einflussmöglichkeit im Sinn der hier behandelten Mitgestaltungsrechte – an der hoheitlichen Willensbildung mit; auch bringt der Staat mit diesen Teilnehmungsformen ein besonderes Interesse an Kooperation und bürgerschaftlicher Aktivität zum Ausdruck.³⁶⁰⁰

861

3595 Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 21 Ziff. 4, geht demgegenüber von einer gesonderten Berechtigung von Verbänden und Bürgerinitiativen aus, obwohl das Formierungsrecht bereits von der allgemeinen Vereinigungsfreiheit gem. Art. 20 Abs. 1 BbgVerf sowie das Informationsrecht von Art. 19 Abs. 1 S. 1 BbgVerf abgedeckt sind und sich das Anhörungsrecht unter das allgemeine (sogar ausdrücklich kollektiv eröffnete) Petitionsrecht (vgl. Art. 24 BbgVerf) subsumieren lässt.

3596 §§ 40 Abs. 1 S. 4 GemO BW, 35 Abs. 1 S. 4 LKrO BW, 58 Abs. 3, 4 GO NRW, 41 Abs. 5, 6 KrO NRW, 44 Abs. 2 SächsGemO, 40 Abs. 2 SächsLKrO; nur für Bürger, aber mit vollem Stimmrecht: §§ 44 Abs. 1 S. 2 RLP, 37 Abs. 1 S. 2 LKO RLP; nur für Bürger mit beratendem Stimmrecht: § 27 Abs. 5 ThürKO.

3597 §§ 41 Abs. 1 S. 3 GemO BW, 36 Abs. 1 S. 3 LKrO BW, 43 Abs. 4 BbgKVerf, 36 Abs. 5, 136 Abs. 2 KV M-V, 71 Abs. 7 NKomVG, 44 Abs. 2 SächsGemO, 40 Abs. 2 SächsLKrO, 49 Abs. 3 KVG LSA; nur für Bürger, aber mit vollem Stimmrecht und der Möglichkeit des Vorsitzes: §§ 46 Abs. 3 GemO SH, 41 Abs. 3 KrO SH.

3598 §§ 41a GemO BW, 56b GemO RLP, 49c LKO RLP, 49a Abs. 2 KSVG SL.

3599 Berlin: Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz v. 22.5.2006, GVBl. BE S. 458; Hamburg: Hamburgisches Seniorenmitwirkungsgesetz v. 30.10.2012, GVBl. HH S. 559; Mecklenburg-Vorpommern: Seniorenmitwirkungsgesetz M-V v. 26.7.2010, GVBl. M-V S. 422; Thüringen: Thüringer Gesetz zur Stärkung der Mitwirkungs- und Teilnehmungsrechte von Senioren v. 10.10.2019, GVBl. TH S. 411; ähnliche Gesetzesinitiativen gab bzw. gibt es auch in anderen Ländern, so etwa Regierungsvorlagen in Bayern und im Saarland (LT-Drs. SL 16/1861); näher zum SenMitwG HH, Demokratisierung, S. 141 f.

3600 Baer, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, S. 147, 232.

862 Aber eine Zuordnung zum Partizipationsrecht ist dennoch nicht möglich. Denn diese Mitwirkungsformate stehen nicht jeder interessierten Person offen, sondern nur denen, die in diese Funktionen von Behörden³⁶⁰¹ oder dem kommunalen Vertretungsgremium³⁶⁰² berufen oder von den Betroffenen (beim Jugendgemeinderat oder bei Seniorenräten) gewählt³⁶⁰³ worden sind. Selbst wenn diese Mitwirkungsmöglichkeiten potenziell allen Einwohnern (wobei hier bereits das Sachkundigkeitskriterium eine Filterwirkung hat) bzw. Jugendlichen oder Senioren offenstehen, genügt dies nicht. Denn das Jedermann-Prinzip bedeutet – wie mehrfach ausgeführt – im Partizipationsrecht keine bloße Zugangsoption zu einem (wie auch immer gestalteten) Auswahlverfahren, sondern eine eigene – nicht von anderen Personen (mit-)abhängige – Entscheidung der Partizipationswilligen, ob sie mitwirken möchten.³⁶⁰⁴ Somit handelt es sich hierbei nicht um Partizipation, sondern um eine spezifische Form der Repräsentation.

863 Noch stärker trifft dies auf ein kommunalrechtliches Beteiligungsformat für besondere Einwohnergruppen (z.B. Senioren, Behinderte, Ausländer)³⁶⁰⁵ zu. So sieht das Kommunalrecht einiger Länder (teils obligatorisch, teils fakultativ) Ausländer- bzw. Integrationsbeiräte³⁶⁰⁶ oder Behindertenbeiräte³⁶⁰⁷ mit unterschiedlich stark geregelten Mitwirkungsrechten vor. Besonders umfassend ist dieses Instrument in Schleswig-Holstein und – etwas schwächer – in Rheinland-Pfalz ausgestaltet, wo es allen „gesellschaftlich bedeutsamen Gruppen“ eröffnet werden kann.³⁶⁰⁸ In Schleswig-Holstein können diese Beiräte durch Satzung gebildet werden und sind dann über alle wichtigen Angelegenheiten, die die in ihnen vertretenen gesellschaftlichen Gruppen betreffen, zu unterrichten.³⁶⁰⁹ Sie haben – in Abhängigkeit von ihrer Betroffenheit – ein Antragsrecht und ein durch den Vorsitzenden oder besondere

3601 Vgl. §§ 4 Abs. 2, 6 Abs. 1 SenMitwG BE zur Berufung der Mitglieder der bezirklichen Seniorenvertretungen bzw. des Landesseniorenrates.

3602 Vgl. §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1, 6 Abs. 1 SenMitwBetG TH; für sachkundige Einwohner s. z.B. §§ 40 Abs. 1, 41 Abs. 1 GemO BW.

3603 Vgl. §§ 5 Abs. 2, 9 Abs. 2 SenMitwG HH, 9 Abs. 1 SenMitwG M-V.

3604 Dasselbe Prinzip betrifft auch die Bürgerschaftsvertreter im Nationalen Begleitgremium gem. § 8 Abs. 3 StandAG und die Bürgerräte, s. oben, → Rn. 653, → Rn. 758-760; aus demselben Grund zählen auch für andere institutionelle Mitwirkungsformen wie etwa die Betätigung als ehrenamtliche Richter gem. §§ 44 ff. DRiG (vgl. *B. Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, S. 34) nicht zum hier vertretenen Partizipationsrechtsverständnis; in diesem Fall käme außerdem hinzu, dass die hoheitlichen Entscheidungen der Gerichte sehr oft keine überindividuellen Interessen betreffen, was ebenfalls eine definitorische Voraussetzung ist.

3605 *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 141, 142; tlw. beispielhaft genannt in §§ 56a GemO RLP, 49b LKO RLP; §§ 47 Abs. 1 S. 2 SächsGemO, 43 Abs. 1 S. 2 SächsLKRö nennen mit einem Naturschutzbeirat auch ein Beispiel einer thematischen statt gruppenbezogenen Ausrichtung von Beiräten.

3606 §§ 19 BbgKVerf, 84 ff. HGO, 4b HKO, 27 GemO NRW, 56 GemO RLP, 49a LKO RLP, 50 KSVG SL, 26 Abs. 4 ThürKO.

3607 §§ 41a, 118a KV M-V, 50a KSVG SL (Senioren und Behinderte).

3608 §§ 47d, 47e GemO SH, 42a, 42b KrO SH; 56a GemO RLP, 49b LKO RLP; ohne besondere Rechtsstellung auch ähnlich in §§ 27a GO NRW, 47 SächsGemO, 43 SächsLKRö, 80 KVG LSA.

3609 §§ 47d Abs. 1, 47e Abs. 1 GemO SH, 42a Abs. 1, 42b Abs. 1 KrO SH.

Bbeauftragte auszuübendes Rederecht im jeweils zugeordneten Gemeinderat oder Kreistag sowie in dessen Ausschüssen und damit auch institutionell verbürgte Einflussmöglichkeiten im Sinn von Mitgestaltungsrechten.³⁶¹⁰ Wie aber bei den zuvor beschriebenen Ausschüssen können auch an diesen Beiräten nicht einfach alle Interessierten oder auch nur Angehörigen der gesellschaftlich bedeutsamen Gruppen mitwirken. Vielmehr hat die Satzung, mit der ein solcher Beirat gebildet wird, auch die Anforderungen an die Mitgliedschaft, die Zahl der Mitglieder und insbesondere das Wahlverfahren³⁶¹¹ zu regeln.³⁶¹² Folglich vertreten die gewählten Beiräte die anderen Angehörigen der jeweiligen Gruppe, womit sich auch dieses Teilhabeinstrument als ein spezifisches Repräsentationsformat erweist.

2. Beteiligungsmodelle kraft Mitfinanzierung

a) Projektbeteiligung durch privatrechtliche Vereinbarung

Ebenfalls abzugrenzen sind Partizipationsmodelle, die sich aus der Nutzung allgemein verfügbarer Rechtsinstrumente ergeben, wie etwa Finanzierungsgenossenschaften oder -gesellschaften zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.³⁶¹³ Zu den Anwendungsbeispielen zählen Infrastrukturgenossenschaften (z.B. Windparks)³⁶¹⁴ und viele Formen von Public-Private-Partnership-Konstellationen. Zweifellos kommt sowohl rein bürgerschaftlich strukturierten Organisationen als auch Kooperationsformen zwischen individuellen Privatpersonen einerseits und den hoheitlich handelnden Körperschaften andererseits eine erhebliche Bedeutung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu.³⁶¹⁵

In allen diesen Fällen ergibt sich der Anspruch auf eine Teilhabe an hoheitlichen Entscheidungsprozessen aber nicht aus gerade darauf gerichteten rechtlichen Bestimmungen,³⁶¹⁶ sondern aus einer besonderen subjektiv-rechtlichen Beziehung der Betroffenen zum Gegenstand des Entscheidungsprozesses wie etwa einer mitfinanzierungsbedingten Anteilsinhaberschaft an einem bestimmten Projekt, die dann mittels der für die gewählte Rechtsform vorgesehenen (z.B. genossenschafts- oder ge-

3610 Ähnlich *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 140.

3611 Die Wahl kann in der Satzung sowohl der den Beirat bildenden Kommunalvertretung als auch den Gruppenangehörigen zugewiesen werden, während *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 143, nur die Optionen einer mittelbaren oder unmittelbaren Wahl durch Letztere anspricht.

3612 §§ 47d GemO SH, 42a Abs. 2 KrO SH.

3613 Siehe *Kramer*, Bürgerwindparks, S. 44 f.; eine Übersicht von in Frage kommenden Rechtsformen für eine Anteilseignerschaft geben *Rottmann/Grüttner*, Finanzielle Bürgerbeteiligung, S. 45 (54-56).

3614 Zu Begriff und Beispielen näher *Kluth*, Die Infrastrukturgenossenschaft, S. 9 (20).

3615 Bezüglich Genossenschaften *Kluth*, Die Infrastrukturgenossenschaft, S. 9 (19).

3616 Den in diesem Kontext mitunter erwähnten „Windenergie-Erlassen“ verschiedener Länder kommt kein Rechtsnormcharakter zu, vgl. *Maly/Meister/Schomerus*, Finanzielle Bürgerbeteiligung, S. 371 (374); *Rottmann/Grüttner*, Finanzielle Bürgerbeteiligung, S. 45 (48), ordnen diese Teilhabeform zutreffend als informelle Beteiligung ein.

sellschaftsrechtlichen) Stellung der Anteilseigner regelmäßig Mitbestimmungsrechte erzeugt.³⁶¹⁷ Ungeachtet vieler möglicher Vorteile solcher Lösungsansätze³⁶¹⁸ entsteht die Partizipation hier nicht aus einer demokratiepolitischen Rechtsstellung als Bürger, sondern aus Grundrechten wie der individuellen Eigentumsгарantie.³⁶¹⁹ Zudem ist diese Teilhabe abhängig von der finanziellen Leistungskraft der Partizipationswilligen, was mit dem demokratischen Egalitätsprinzip konfligiert.³⁶²⁰ Somit fehlen für eine Subsumtion unter den hier vertretenen Partizipationsrechtsbegriff sowohl die Unabhängigkeit von der Betroffenheit eigener Rechte als auch die Rechtsbasierung durch Normen, die nicht nur fakultativ zur Schaffung von Partizipation herangezogen werden können, sondern gerade auf eine Mitwirkung an hoheitlichen Entscheidungsprozessen verbindlich ausgerichtet und damit spezifisch-partizipationsrechtlicher Natur sind.

- 866 Ähnlich verhält es sich mit privaten Initiativen, für die es einen öffentlich-rechtlichen Rahmen gibt, wie das bei den nach amerikanischem Vorbild³⁶²¹ eingerichteten Quartierentwicklungsgruppen gem. § 171f BauGB der Fall ist. Hierbei handelt es sich um ein besonderes Angebot des „aktivierenden Staates“.³⁶²² Der Sache nach entspricht dieses wirtschaftlich-bürgerschaftliche Engagement, das Leerstände bekämpfen und Stadtteilzentren wiederbeleben will,³⁶²³ einem Selbsthilfverband zur Aufwertung des eigenen Quartiers. Aber der Zugang ist eigentümergetragen (vgl. z.B. § 2 Abs. 1 u. 3, § 6 Abs. 2 GQP BW) und damit nicht für jede Person gewährleistet. Zudem ist diese öffentlich-rechtlich unterstützte, private Organisationsform zwar durch landesgesetzliche Bestimmungen (i.V.m. § 171f BauGB) spezifisch normativ ausgestaltet,³⁶²⁴ aber nicht auf eine Einwirkung auf hoheitliche Entscheidungsprozesse ausgerichtet. Somit scheidet eine Zuordnung zum Partizipationsrecht aus.

b) Projektbeteiligung durch gesetzliche Anbietungspflicht

- 867 Partizipationsrechtlich relevant könnte demgegenüber eine gesetzliche Verpflichtung für Vorhabenträger von überindividuell interessanten Energie- oder Infrastrukturprojekten sein, der Bürgerschaft ein obligatorisches Angebot zur Beteiligung an der Trägergesellschaft zu machen und so eine direkte Einflussnahme auf das Projekt zu

3617 Vgl. *Kramer*, Bürgerwindparks, S. 46; *Rottmann/Grüttner*, Finanzielle Bürgerbeteiligung, S. 45 (51), im Fall der direkten finanziellen Bürgerbeteiligung.

3618 Vgl. *Kramer*, Bürgerwindparks, S. 53 ff.

3619 Siehe *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 451 ff.

3620 S. dazu *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 453; *Rottmann/Grüttner*, Finanzielle Bürgerbeteiligung, S. 45 (48).

3621 *Schink*, in: *Spannowsky/Uechtritz* (Hrsg.), *BeckOK BauGB*, § 171f Rn. 5; *Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Begr.), *BauGB*, § 171f Rn. 2.

3622 *Baer*, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, S. 233.

3623 *Schink*, in: *Spannowsky/Uechtritz* (Hrsg.), *BeckOK BauGB*, § 171f Rn. 1f.

3624 Zur baden-württembergischen Umsetzung s. *Dannecker/Hirzel*, *VBIBW* 2016, S. 59 ff.

eröffnen. Diese Möglichkeit bietet das Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz in Mecklenburg-Vorpommern³⁶²⁵ nach dänischem Vorbild,³⁶²⁶ wonach allen im Umkreis von fünf Kilometern von Windkraftanlagen wohnenden Personen (sowie den Belegenheitskommunen)³⁶²⁷ ein Angebot von Anteilen der Trägergesellschaft – insgesamt im Umfang von mindestens 20 Prozent – gemacht werden muss (§ 4 Abs. 1 i.V.m. § 5 Abs. 1 BüGembeteilG).³⁶²⁸

Um dem Partizipationsrecht zugeordnet werden zu können, müsste sich dieser gewährleistete Einfluss allerdings auf das Agieren des Vorhabenträgers in dem der hoheitlichen Projektgenehmigung vorgelagerten Planungs- und Verfahrensphase – und damit mittelbar auf den hoheitlichen Entscheidungsprozess – als Partizipationsobjekt beziehen. Denn nur dann ist eine echte Mitwirkung der Partizipationswilligen beim „ob“ und beim „wie“ des Projekts möglich. Um dies sicherzustellen, müsste die Angebotsverpflichtung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt – am besten unmittelbar nach der Gesellschaftsgründung, spätestens aber vor der Antragstellung im Genehmigungsverfahren – greifen.³⁶²⁹ Kann aber die Beteiligungsofferte erst gemacht werden, wenn die Genehmigung bereits erfolgt und die Inbetriebnahme in spätestens zwei Monaten geplant ist (so § 4 Abs. 3 BüGembeteilG), fehlt es an einer (mittelbaren) Mitwirkungsmöglichkeit am überindividuell interessanten hoheitlichen Entscheidungsverfahren. Bei einem solchen Setting geht es offensichtlich nicht um politische Partizipation, sondern um eine (möglichst akzeptanz erhöhende)³⁶³⁰ Beteiligung an den ökonomischen Erträgen des Projekts,³⁶³¹ wie die Beteiligungssurrogate eines vergünstigten lokalen Stromtarifs bzw. eines Sparprodukts für die betroffenen Einwohner oder einer Ausgleichsabgabe für die betroffenen Gemeinden zusätzlich belegen (§ 10 Abs. 1, 5 BüGembeteilG).

868

3625 Gesetz über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern v. 18.5.2016, GVOBl. M-V S. 258; zu Überlegungen anderer Länder s. *Maly/Meister/Schomerus*, Finanzielle Bürgerbeteiligung, S. 371 (381).

3626 *Lege*, NVwZ 2019, S. 1000; *Maly/Meister/Schomerus*, Finanzielle Bürgerbeteiligung, S. 371 (375).

3627 Zum Betroffenheitskriterium s. auch *Kramer*, Bürgerwindparks, S. 46 f.

3628 Zur Landesgesetzgebungskompetenz sowie zur Vereinbarkeit dieser Verpflichtung mit der Berufs- und Eigentumsfreiheit der Vorhabenträger und mit deren Gleichbehandlungsanspruch gegenüber anderen abgabepflichtigen Unternehmen s. BVerfG, Beschl. v. 23.3.2022 – Az. 1 BvR 1187/17, bundesverfassungsgericht.de; a.A. bzgl. Art. 14 GG *Lege*, NVwZ 2019, S. 1000 (1001 ff.), und bzgl. der Landesgesetzgebungskompetenz *Kramer*, Bürgerwindparks, S. 84 ff.; zur Verfassungsmäßigkeit s. auch *Maly/Meister/Schomerus*, Finanzielle Bürgerbeteiligung, S. 371 (377 f.).

3629 Ähnlich *Kramer*, Bürgerwindparks, S. 48 f.

3630 *Kramer*, Bürgerwindparks, S. 51 f.

3631 Ausweislich der Entwurfsbegründung geht es beim BüGembeteilG darum, im Weg eines „raumordnerische[n] Konfliktausgleich[s]“ einen Verbleib des wirtschaftlichen Ertrags in den betroffenen (oft strukturschwachen) Räumen sicherzustellen, vgl. LT-Drs. M-V 6/4568, S. 2, 23.

3. Widerstandsrecht gem. Art. 20 Abs. 4 GG

869 Schließlich ist auch das Widerstandsrecht gem. Art. 20 Abs. 4 GG nicht zum Partizipationsrecht zu zählen.³⁶³² Zwar handelt es sich um eine bürgerschaftliche Ingerenzoption, die allen Deutschen zusteht und als grundrechtsgleiches Recht³⁶³³ gerade nicht von hoheitlichen Funktionsträgern als solchen beansprucht werden kann,³⁶³⁴ doch richtet es sich nicht auf eine Beeinflussung von hoheitlichen Entscheidungsprozessen, sondern gegen diejenigen Staatsorgane oder Privatpersonen bzw. -gruppen, die zumindest Kernelemente der verfassungsmäßigen Ordnung (wie Demokratie, Rechtsstaat und Menschenwürde)³⁶³⁵ zu beseitigen versuchen oder beseitigt haben.³⁶³⁶ Hierbei geht es folglich nicht um bürgerschaftliche Entscheidungsteilhabe, sondern um die Erhaltung oder Wiederherstellung der Verfassungsordnung.³⁶³⁷ Insofern entspricht der Gegenstand des bürgerschaftlichen Engagements beim Widerstandsrecht nicht dem partizipationsrechtlich erforderlichen Partizipationsobjekt.

3632 Dasselbe gilt ungeachtet von Unterschieden im Detail für entsprechende landesverfassungsrechtliche Bestimmungen; diese lehnen sich in zwei Fällen an die grundgesetzliche Regelung an (Art. 21 Abs. 5 LSAVerf, 114 SächsVerf), sind in zwei Fällen nicht auf die verfassungsmäßige Ordnung, sondern – etwas enger – nur auf die Menschen- bzw. Grundrechte bezogen (Art. 19 BremVerf, 36 Abs. 3 BerlVerf) und ist in einem Fall besonders weitgehend „gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt“ formuliert (Art. 147 Abs. 1 HessVerf); s. auch die etwas andere Einteilung bei *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 IV Rn. 11 f.

3633 S. dessen Nennung in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG; ebenso *Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 340; *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 IX Rn. 13; *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 IV Rn. 14.

3634 *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 IX Rn. 15; *Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 342.

3635 Vgl. BVerfGE 144, S. 20 (Ls. 3 a - c)), zu den Kernelementen des Begriffs der freiheitlichen demokratischen Ordnung; ähnlich *Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 347 f., 350; *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 IV Rn. 18, nimmt auf die in den Abs. 1-3 von Art. 20 GG ausgeformte Ordnungsvorstellung Bezug.

3636 *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 IX Rn. 17, 20 f.; *Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 345; *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 IV Rn. 19 f.

3637 *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 IX Rn. 25.