

Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland: Effekte auf Rechtsanwendung, Umweltqualität und Machtverhältnisse

Töller, Annette Elisabeth

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Töller, A. E. (2020). Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland: Effekte auf Rechtsanwendung, Umweltqualität und Machtverhältnisse. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 13(2), 280-299. <https://doi.org/10.3224/dms.v13i2.05>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Annette Elisabeth Töller

Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland: Effekte auf Rechtsanwendung, Umweltqualität und Machtverhältnisse*

Zusammenfassung

In der deutschen Umweltpolitik hat sich die Macht-konstellation von Wirtschafts- und Umweltinteressen in den letzten 20-25 Jahren grundsätzlich zu Gunsten der Umweltverbände gewandelt. Vor diesem Hintergrund befasst sich der Beitrag mit dem 2006 eingeführten und seit 2013 verstärkt genutzten Klagerecht für anerkannte Umweltverbände. Er geht – insbesondere anhand der 47 Klagen der Deutschen Umwelthilfe (DUH) gegen Luftreinhaltepläne – den Fragen nach, ob und wie dieses Klagerecht genutzt wird, welche Effekte seine Nutzung auf die Anwendung des Umweltrechts und die Umweltqualität hat und ob sich Auswirkungen dieser Nutzung auf die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik zeigen lassen.

Schlagerworte: Umweltverbände, Klagerecht, Luftreinhaltung, Umweltqualität, Macht.

Abstract

The right of environmental associations in Germany to take legal action: effects on the enforcement of the law, environmental quality and power relations

In German environmental policy, the power constellation of economic vs. environmental interests has fundamentally changed in favour of environmental associations over the last 20-25 years. Against this background, this article deals with the right of action for recognized environmental associations, which was introduced in 2006 and has been used increasingly since 2013. It examines – in particular on the basis of the 47 lawsuits filed by the Deutsche Umwelthilfe (DUH) against air quality plans – the questions of whether and how this right of action is used, what effects its use has on the application of environmental law and environmental quality and whether the use of the right of action has an impact on the balance of power in environmental policy.

Keywords: Environmental associations, right of action, air pollution control, environmental quality, power

1 Einleitung

Die Macht zwischen den gesellschaftlichen Interessen ist im Politikfeld Umweltpolitik (nicht nur, aber auch in Deutschland) ungleich zugunsten der Wirtschaftsinteressen und zulasten der Umweltinteressen verteilt. Allerdings ist in diese Konstellation von mächtigen Wirtschaftsverbänden und machtlosen Umweltverbänden in den letzten 20-25 Jahren einige Bewegung gekommen. Während die Wirtschaftsverbände durch Modernisierung und interne Differenzierung an Macht eingebüßt haben, erfreuen sich die

Umweltverbände mit steigenden Mitgliederzahlen gesicherter Ressourcen, haben ihre Positionen gemäßigt und ihr Handlungsspektrum diversifiziert. Ihr Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen hat sich verbessert, auch wenn die Effekte eines solchen Zugangs auf Umweltpolitik und Umweltqualität unklar sind. Diese Verschiebungen in den Machtverhältnissen gesellschaftlicher Gruppen in der Umweltpolitik sind bislang weder konzeptionell noch empirisch in relevantem Maße betrachtet worden. Denn die Interessenforschung interessiert sich wenig für die Umweltpolitik (aber z. B. Roose, 2009; Bernhagen, 2012; Zimmer & Speth, 2015b, S. 41; Rucht, 2019), und die Umweltpolitikforschung setzt Interessenkonflikte und Machtungleichheit häufig voraus, ohne sich jedoch ausreichend mit ihren Veränderungen und Auswirkungen zu befassen (siehe aber z. B. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), 1996; Töller & Böcher, 2017; Jahn, 2017; Bery & Rootes, 2018).

Eine interessante neuere Entwicklung stellt in diesem Zusammenhang das Klage-recht anerkannter Umweltverbände dar, welches in Deutschland 2006 in Folge der Umsetzung der Aarhus-Konvention eingeführt und seither schrittweise ausgebaut wurde. Umweltverbände können damit Verwaltungshandeln gerichtlich angreifen und eine mangelnde Anwendung des Umweltrechts geltend machen. Aus der Perspektive der Interessengruppenforschung sind es gerade die vergleichsweise „schwachen“ umweltpolitischen Verbände, für die die Nutzung der „altruistischen Verbandsklage“ naheliegt (van Elten & Rehder, 2020). Aus einer institutionentheoretischen Sicht stellt ein solches Verfahren ein institutionelles Setting dar, welches den rund 300 anerkannten Umweltverbänden in Deutschland eine erhebliche neue Machtressource zuweist. Hier stellt sich eine ganze Reihe von Fragen: Wie nutzen die Umweltverbände diese Machtressource? Welche Effekte hat dies auf die Anwendung des Umweltrechts sowie auf das Ausmaß des tatsächlich erreichten Umweltschutzes? Und welche Auswirkungen haben das Klagerecht und seine Nutzung letztlich auch auf die Macht der Umweltverbände?

Während für einige europäische Länder Studien zur Rolle des Verbandsklagerechts im jeweiligen Rechtssystem sowie (als *legal opportunity structure*) für die strategische Ausrichtung der Umweltverbände vorliegen (siehe im Einzelnen die Referenzen bei Töller & Schnase, 2020, Abschnitt 2), gibt es für Deutschland bislang lediglich einige Übersichtsstudien (Führ et al., 2014; Schmidt & Zschiesche, 2018; SRU, 2016) sowie einige erste empirische Untersuchungen zu den Klagen im Bereich Luftreinhaltung (Saar, 2019; Töller, 2020; Töller & Schnase, 2020). Der vorliegende Aufsatz möchte dazu beitragen, diese Forschungslücke zu schließen, indem er den oben formulierten Fragen nachgeht. In Abschnitt 2 werden dazu die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik und ihr Wandel skizziert. In Abschnitt 3 werden die rechtlichen Grundlagen des Klagerechts für anerkannte Umweltverbände aufgezeigt. Es wird zudem ein Überblick über die Nutzung des Verbandsklagerechts gegeben und erläutert, welche Rolle das Klagerecht als Institution für Macht und den Wandel von Machtverhältnissen spielen kann. In Abschnitt 4 wird anhand des Beispiels der 47 Klagen der Deutschen Umwelthilfe (DUH) zur Einhaltung der NO₂-Immissionsgrenzwerte der europäischen Luftqualitätsrichtlinie gezeigt, wie das Klagerecht in diesem Fall genutzt wurde und welche Wirkungen es auf verschiedenen Ebenen hat. Die Policyforschung unterscheidet den *Policy Output* (beschlossene politische Programme) von *Outcomes* (geändertes Verhalten der Adressaten) und *Impacts* (Änderungen in der realen Welt) (z. B. Rieder, Balthasar & Kissling-Näf, 2014, S. 567). In unserem Fall stellen die Luftqualitätsgrenz-

werte und die zu ihrer Einhaltung getroffenen prozeduralen Regelungen im Bundesimmissionsschutzgesetz den *Policy Output* dar. Was die Bundesländer als Adressaten dieser Regelungen (in Form der Luftreinhaltepläne) daraus machen, ist das *Outcome*. Die gemessene Luftqualität bzw. deren Änderung wird als *Impact* verstanden. Empirisch betrachtet werden hier bestimmte Aspekte des Outcomes sowie der Impact unter dem Einfluss der Verbandsklagen ermittelt. Darüber hinaus werden Überlegungen zu den Auswirkungen auf die Machtverhältnisse angestellt, die jedoch vorläufiger Natur sind. Im Hinblick auf die Methoden ist diese Studie eine Literaturstudie, die Ergebnisse anderer Studien referiert. D. h. die Methoden für die Erhebung und Auswertung der in Kap. 4 präsentierten Daten können in den dort angegebenen Referenzen nachvollzogen werden. Der Beitrag endet mit einem Resümee, welches die Resultate des Beitrags zusammenfasst, sie in einen größeren Kontext einordnet und weiteren Forschungsbedarf aufzeigt (5).

2 Machtverhältnisse in der Umweltpolitik

Macht kann – unter Bezugnahme auf Max Weber – als die von konkreten Fragen abstrahierte Fähigkeit eines gesellschaftlichen oder staatlichen Akteurs, seine Interessen (die egoistischer oder altruistischer Natur sein können) durchzusetzen, verstanden werden (Weber, 1985, S. 28). Insofern kann die Macht eines bestimmten Akteurs immer nur relational, unter der Angabe von Machtverhältnissen zwischen verschiedenen Akteuren in einem Regelungsfeld, bestimmt werden. Für die Macht eines Akteurs können verschiedene Machtressourcen relevant sein, u. a. das Verfügen über formale rechtliche Kompetenzen, die Benutzung und Beherrschung von Regeln und das Verfügen über Expertise (Crozier & Friedberg, 1979, S. 54). Von Macht ist Einfluss zu unterscheiden, der im Hinblick auf eine bestimmte Entscheidung ausgeübt wird, aber das Verfügen über Macht voraussetzt. Im Folgenden werden für Deutschland zwei idealtypische Machtkonstellationen in der Umweltpolitik beschrieben. Reale Konstellationen können dann eher Typ 1 oder 2 zugeordnet werden. Zwar dürfte das Vorkommen von Typ 2 im Zeitverlauf zugenommen haben, aber es gibt auch immer noch Typ 1-Situationen.

2.1 Typ 1: Traditionelle Machtverhältnisse in der Umweltpolitik

Umweltpolitik besteht zunächst im Entwickeln, Aushandeln, Beschließen und Umsetzen von Maßnahmen, die eine Schädigung der Umwelt reduzieren, beenden oder idealerweise vermeiden sollen.¹ In Typ 1 lehnt die Industrie als Hauptverursacherin von Umweltschäden in Form von schädlichen Emissionen in Luft, Wasser und Boden Regulierung ab, weil diese die Produktion einschränkt, die Produktionskosten erhöht oder gar Standorte gefährdet. Diese Position, nicht selten im Schulterschluss mit den jeweiligen Branchengewerkschaften vertreten (Böcher & Töller, 2019, S. 134), wird in den meisten Fällen durchgesetzt, da die Umweltpolitik durch ein Machtungleichgewicht zwischen Verursachern und Bekämpfern der Umweltschäden charakterisiert ist. Während insbesondere die Industrie und ihre Verbände als einflussreich und durchsetzungsstark gelten, haben in Typ 1 die Umweltverbände das Nachsehen.² In einer Befragung gaben knapp 47% von 150 MinisterialbeamtInnen des Bundesumweltministeriums (BMU) an, dass die

Wirtschaftsinteressen in aller Regel einflussreicher seien als die Umweltinteressen (Pehle, 1998, S. 182 f.). Dieses Ungleichgewicht hat verschiedene Ursachen.

Eine zentrale Ursache liegt bei den Wirtschaftsverbänden und der schon von Mancur Olson (1968) beschriebenen Logik kollektiven Handelns. Demnach unterscheiden sich – im Gegensatz zu den Annahmen des Pluralismus – die Chancen von Interessen, organisiert und repräsentiert zu werden. Vor allem die Interessen der Unternehmen seien in hohem Maße organisiert und daher mächtig (im Einzelnen Olson, 1968, S. 15 ff.; 124 ff.; 141). Das Ergebnis ist, „daß kleine Gruppen mit ‚Sonderinteressen‘, den ‚althergebrachten Interessen‘, unverhältnismäßig viel Macht besitzen“ (Olson, 1968, S. 126). Dieses Argument gilt in besonderem Maße für die Umweltpolitik und impliziert, dass die Wirtschaftsinteressen aufgrund der finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Mitglieder (Olson, 1968, S. 143) mit mehr Ressourcen ausgestattet sind, um AktivistInnen zu bezahlen, LobbyistInnen zu engagieren und Expertisen zu beauftragen etc. (Olson, 1968, S. 139 ff.), als Umweltinteressen, die von Mitgliedsbeiträgen und Spenden abhängig sind (SRU, 1996, S. 231; Pehle, 1998, S. 174 sowie allgemein Zimmer & Speth, 2015a, S. 14).

Die zweite Ursache des Machtungleichgewichts liegt beim politischen System (Loer & Töller, 2019). Die für viele Bereiche der Interessenvertretung in Nachkriegsdeutschland typischen neo-korporatistischen Strukturen hat es in der Umweltpolitik nie gegeben. Innerhalb des Kabinetts erweist sich das Umweltressort gegenüber den „Verursacherressorts“ (Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr) meist als weniger durchsetzungsfähig (Pehle, 1998, S. 68; Böcher & Töller, 2019, S. 116 ff.). Zudem weisen die Verursacherressorts „etablierte bilaterale Klientelsimen“ auf, während die Umweltverbände von Seiten des Umweltministeriums ausgegrenzt werden (Pehle, 1998, S. 183 ff.). Überdies gibt es auch zwischen der Bundesregierung und der Industrie engen personellen Austausch, ein Phänomen, das als „Drehtürphänomen“ beschrieben und vielfach kritisiert wurde (Loer & Töller, 2019). Auch das liberale Rechtssystem gewährt traditionell den Umweltnutzern, nicht aber den Umweltschützern Abwehrrechte (SRU, 2016, S. 7). Schließlich kann die Wirtschaft mit „systemrelevanter Leistungsverweigerung“ (also der Gefährdung von Arbeitsplätzen, Standorten etc.) drohen (Offe, 1969, S. 169).

Die für die Typ 1-Konstellation typische geringe Macht der Umweltverbände hat neben der Macht ihrer Gegenspieler und der selektiven Zugänglichkeit des politischen Systems auch mit ihnen selbst zu tun. So entspricht in Typ 1 – bei allen Nuancen zwischen den verschiedenen Verbänden (Böcher & Töller, 2019, S. 138 ff.) – Protest als Handlungsform dem Selbstverständnis der Umweltverbände, während man auf Lobbying und andere Einflussformen nicht eingerichtet ist. Im OECD-Vergleich gehört die deutsche Umweltbewegung zu den stärksten, wobei sie (etwa im Vergleich zu Schweden) als relativ fundamentalistisch gilt (Jahn, 2017, pp. 132-134). Dass die Umweltverbände, die überwiegend auch in der Anti-Atomkraft-Bewegung aktiv waren, „radikale, nicht durchsetzbare Forderungen“ erhöhen, sich nicht koordinierten und von realen politischen Abläufen keine Ahnung hätten, war jedenfalls in den 1980er Jahren auch die Wahrnehmung auf Seiten des politischen Systems (SRU, 1996, S. 242; Pehle, 1998, S. 185). Die vergleichende Forschung hat festgestellt, dass Umweltverbände umso weniger konfrontativ agieren, je mehr sie Zugang zu politischen Entscheidungen haben, jedoch bleibt hier die kausale Richtung offen (Giugni & Grasso, 2015, pp. 346 f.).

Das Resultat dieses Typ 1-Machtungleichgewichts ist ein Muster von Policy-Entscheidungen, in dem die beschlossene umweltpolitische Regulierung in aller Regel

von dem abweicht, was aus Sicht des Umweltschutzes erforderlich erscheint. In der Regel beginnt der Prozess der Regulierung mit anspruchsvollen Vorschlägen, die dann infolge von Protest und Drohungen der Adressaten dieser Regulierung nach und nach abgeschwächt und verwässert werden (Böcher & Töller, 2019). Kann es nicht mehr gelingen, die Umweltregulierung zu verhindern oder zu schwächen, dann bleibt noch die Möglichkeit, ihre Implementation zu unterminieren. Seit den 1970er Jahren weiß man, dass zu gescheiterter Implementation von Umweltrecht neben nicht vollziehbarem Recht und mangelndem Personal bei den Vollzugsbehörden auch der Widerstand der Normadressaten zuverlässig beiträgt (Mayntz, Derlien, Bohne, Hesse, Hucke & Müller, 1978). Patrick Bernhagen fand in seiner Studie zu 15 OECD-Ländern zwischen 1981 und 1999 einen positiven Zusammenhang zwischen organisatorischer Stärke der Wirtschaft und Ausmaß der Umweltverschmutzung (als Proxy für weniger Regulierung oder Implementation) (Bernhagen, 2012).

2.2 Typ 2: Gewandelte Machtverhältnisse in der Umweltpolitik

Seit geraumer Zeit zeichnet sich ein „Strukturwandel der Interessenvertretung“ ab (Loer & Töller, 2019; ebenso Zimmer & Speth, 2015a), der auch die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik nicht unberührt gelassen hat. Im Folgenden werden gewandelte Machtverhältnisse als (Ideal-)Typ 2 skizziert.

In Typ 2 hat erstens die Modernisierung auf Seiten der Wirtschaft zu einer abnehmenden Organisationsneigung geführt. Damit verlieren die Verbände und gewinnen Konzerne, Kanzleien und andere Beratungsfirmen an Bedeutung (Zimmer & Speth, 2015a, S. 17; Loer & Töller, 2019; Böcher & Töller, 2019, S. 130). Zudem entspricht die Vorstellung der Wirtschaft und ihrer Verbände als einem monolithischen Block gegen den Umweltschutz nicht mehr der Realität (siehe Töller & Böcher, 2017). Zum einen ist es keinesfalls immer zwingend im Interesse von Unternehmen, gegen Umweltschutz zu sein (z. B. Porter, 1990). Zum anderen haben sich die Interessen auf Seiten der Wirtschaft ausdifferenziert. So gibt es heute neben den durch Umweltregulierung belasteten auch diejenigen Branchen, die von Umweltpolitik profitieren, wie etwa der Anlagenbau oder die erneuerbaren Energien (Töller & Böcher, 2017), die ihre eigenen Verbände („Helferverbände“) herausgebildet haben (Böcher & Töller, 2019, S. 135). Insgesamt lehnt die Wirtschaft umweltpolitische Forderungen meist nicht mehr grundsätzlich ab, die Kontroversen gelten eher der akzeptablen Regulierungsintensität, den geeigneten Instrumenten oder den Ausnahmeregelungen (Böcher & Töller, 2019, S. 137).

Zweitens hat sich in Typ 2 auch auf Seiten des politischen Systems einiges geändert (Loer & Töller, 2019). Seit (und in Folge) der ersten rot-grünen Koalition auf Bundesebene zwischen 1998 und 2005 mit einer grünen Leitung des Bundesumweltministeriums wuchs die Aufgeschlossenheit des BMU gegenüber den Umweltverbänden deutlich. Neue gesetzlich verankerte Beteiligungsmöglichkeiten führten dazu, dass auch informelle Kontakte geknüpft wurden (SRU, 1996, S. 240). Gleichwohl blieb das BMU gegenüber den Verursacherressorts strukturell benachteiligt (Töller, 2019a; SRU, 2019). Auf der Ebene der Länder wurde die Regierungsbeteiligung der Grünen zum Normalfall, die sich häufig das Umweltministerium sichern (Jungjohann, 2019).

Drittens haben sich die Umweltverbände, die sich seit der Jahrtausendwende eines enormen Zuwachses an Mitgliedern erfreuen, selber verändert. So sind in Deutschland

mit gut 1,7 Mio. Personen heute mehr Menschen Mitglied in einem Umweltverband als in einer Partei (Böcher & Töller, 2019, S. 140). Auch wenn sich die Umweltverbände in Deutschland im Hinblick auf ihre ideologische Verortung, ihre Themenschwerpunkte und Entwicklungsdynamiken sowie ihre internen Strukturen und Verfahren weiterhin deutlich unterscheiden (z. B. Sperfeld, Niebert, Klostermeyer & Ebert, 2016, p. 4; Berny & Rootes, 2018), so werden Positionen insgesamt weniger kategorisch vertreten (SRU, 1996, S. 230 ff.; Pehle, 1998, S. 185). Protest ist nur noch eine Handlungsform neben anderen (Rucht, 2007, S. 527). Damit (und mit der stabilen Mitgliederbasis) geht eine Professionalisierung einher (SRU, 1996, S. 231; Roose, 2009, S. 110; Sperfeld, Niebert, Klostermeyer & Ebert, 2016, p. 2), wobei sich bei den Handlungsformen Muster einer Spezialisierung abzeichnen (z. B. für den Naturschutzbund Deutschland (NABU) Bargheer, 2018). Bei den Handlungsformen ist Lobbying ebenso von Relevanz wie die Einspeisung von Expertisen (SRU, 1996, S. 232; Roose, 2009; Böcher & Töller, 2019, S. 142), die Kooperation mit Wirtschaftsakteuren (Sperfeld, Blanka, Mohaupt & Hobelsberger, 2018) und das Engagement in selbstregulativen bzw. ko-regulativen Settings (SRU, 1996, S. 237; Böcher & Töller, 2019, S. 141 ff.).

In welchem Maße konkrete heutige Entscheidungssituationen der in Typ 2 beschriebenen Machtkonstellation entsprechen, ist empirisch zu ermitteln und kann nicht vorausgesetzt werden (z. B. Orłowski & Gründinger, 2011, S. 132 ff.). Ob eine solche Entwicklung über die Änderung der oben skizzierten Mechanismen einen (positiven) Effekt auf die Umweltpolitik und -qualität hat, ist im Wesentlichen nicht untersucht. Eine von Detlef Jahn durchgeführte Analyse zu den Bestimmungsfaktoren der umweltpolitischen Position der Regierung sowie der Umweltperformanz in 21 hochindustrialisierten Staaten kommt zu einem gegensätzlichen Resultat. Demnach sei in Deutschland der Einfluss der Umweltverbände auf die umweltpolitischen Positionen der Regierungen ebenso wie auf die Umweltperformanz zwischen 1980 und 2007 hoch gewesen, habe jedoch nach der Finanz- und Wirtschaftskrise (2008-2012) deutlich abgenommen (Jahn, 2017, pp. 142 ff.). Damit erscheinen die Befunde zur Macht der Umweltverbände und zur Umweltqualität widersprüchlich.

Überdies stehen die hier nur grob skizzierten Wandlungen im Kontext weiterer zentraler Veränderungen, deren Auswirkungen auf die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik hier nicht betrachtet werden können. Erstens weist die Umweltpolitik neben der Landwirtschaftspolitik von allen Politikfeldern den höchsten Anteil von Bundesgesetzen mit europäischem Einfluss auf (in der 18. Wahlperiode waren dies 70%) (Töller, 2019b). Damit nehmen die autonomen Entscheidungsspielräume ab und die verflochtenen Entscheidungsstrukturen im Mehrebenensystem nehmen zu. Zweitens haben sich in den letzten 20 Jahren die auf die Agenda gelangenden Umweltprobleme und damit die Anforderungen an Umweltpolitik verändert (SRU, 2019). Ein unverändert gravierendes Problem bleibt schließlich drittens die mangelnde Implementation der bestehenden Umweltregulierung (SRU, 2016; Ziekow, Bauer, Steffens, Willwacher, Keimeyer & Hermann, 2018). Hier setzt das Verbandsklagerecht an.

3 Das Verbandsklagerecht in Deutschland

3.1 Die Einführung und rechtliche Ausgestaltung des Verbandsklagerechts

Im Gegensatz zu anderen EU-Mitgliedstaaten, die schon lange über ein Verbandsklagerecht verfügen (SRU, 2016, S. 6), gab es in Deutschland traditionell für Umweltverbände keine Möglichkeit, etwa bei Verfahren zur immissions- oder wasserschutzrechtlichen Genehmigung oder der Planfeststellung oder -genehmigung die Nichteinhaltung von Umweltrecht vor einem Verwaltungsgericht geltend zu machen. Denn im deutschen Recht darf eigentlich nur klagen, wer durch eine Maßnahme in seinem eigenen Recht verletzt sein kann (SRU, 2016, S. 4). Dieses Prinzip wurde bereits in den 1980er Jahren durch die Einführung eines Klagerechts in einer Reihe von Bundesländern sowie 2002 durch das Bundesnaturschutzgesetz aufgeweicht.³ Eine weitergehende Wendung trat mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) Ende 2006 in Kraft, das ein allgemeines Klagerecht für anerkannte Umweltverbände einführte und so die Aarhus-Konvention von 1998 und die EU-Richtlinie 2003/35/EG in deutsches Recht umsetzen sollte. Ziel des Klagerechts war es, die Einhaltung des Umweltrechts zu verbessern (Europäische Kommission, 2003; Hofmann, 2019).

Zunächst blieb das Klagerecht der Umweltverbände nach deutschem Recht jedoch auf UVP-pflichtige Vorhaben⁴ wie z. B. Industrieanlagen begrenzt. Den Verbänden sollte es zudem nur möglich sein, Verstöße gegen Rechtsvorschriften geltend zu machen, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die angegriffene Entscheidung von Bedeutung sind (Schmidt & Zschesche, 2018, S. 7). Diese enge Umsetzung des europäischen Rechts wurde durch das Trianel-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) von 2011 (EuGH Rs. C-115/09) für europarechtswidrig erklärt. Es folgte 2013 eine Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, die die Rügebefugnis allgemein auf Verstöße gegen umweltschutzbezogene Vorschriften erweiterte (Schmidt & Zschesche, 2018, S. 7). Schließlich entschied 2015 der EuGH im Urteil *Kommission vs. Deutschland* (EuGH Rs. C-137/14), dass die strenge Präklusionsregel⁵ des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes gegen das Erfordernis eines umfassenden und effektiven Zugangs zu Gerichten verstoße (Schmidt & Zschesche, 2018, S. 8). Mit der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes von 2017 wurde diese Regelung abgeschafft, so dass Umweltverbände nun auch gegen Vorhaben klagen können, wenn sie nicht im Vorfeld dagegen Einspruch erhoben haben (BGBl. I Nr. 32 vom 1. Juni 2017, S. 1298; Martinez, 2019).

War also die Phase bis 2017 durch eine Ausweitung des Klagerechts der Umweltverbände charakterisiert, so zeichnen sich seit 2018 gegenläufige Bestrebungen ab. Der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung von Anfang 2018 enthält das Vorhaben, die Geschwindigkeit „in den Bereichen Verkehr, Infrastruktur, Energie und Wohnen“ zu steigern und dazu u. a. „das Verbandsklagerecht in seiner Reichweite zu überprüfen“ und sich auf der EU-Ebene für die Wiedereinführung der Präklusion einzusetzen (CDU, CSU & SPD, 2018, Zl. 3421-3423). Im November 2018 forderten die JustizministerInnen der Länder eine Wiedereinführung der Präklusionsregelung (Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JMK), 2018), auch wenn BeobachterInnen einwenden, dass die Reform von 2017 noch nicht „seriös auf ihre Wirkung überprüfbar ist“ und die geforderte

Reform wohl europarechtswidrig sei (Martinez, 2019). Im Dezember 2018 wurde mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren neben verschiedenen Maßnahmen zur Effizienzsteigerung bei Planfeststellungsverfahren auch eine Verkürzung der Frist für die Klagebegründung beschlossen, die der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) als „indirekte Wiedereinführung der soeben abgeschafften, weil europarechtswidrigen, Präklusionsregelung“ bezeichnete (BUND, 2018, S. 11). Im September 2019 legten führende CDU-PolitikerInnen einen 11-Punkte-Plan vor, in dem sie u. a. geltend machten, das Verbandsklagerecht werde „für eine Blockade von Infrastrukturprojekten“ benutzt, und u. a. vorschlugen, zur Beschleunigung von Planungsverfahren das Klagerecht von Umweltverbänden deutlich einzuschränken (Linnemann, Schnieder, Ziemiak, Ploß & Wüst, 2019, S. 3). Überdies solle die Bundesregierung die deutsche EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte 2020 nutzen, um eine Reform der Aarhus-Konvention zu erreichen (Linnemann, Schnieder, Ziemiak, Ploß & Wüst, 2019, S. 2).

3.2 Die Nutzung des Verbandsklagerechts in Deutschland

Nach der Auswertung von Alexander Schmidt und Michael Zschiesche (2018) im Auftrag des SRU lag die Anzahl der Verbandsklagen⁶ bundesweit bereits zwischen 2002 und 2006 bei 27,6 Fällen pro Jahr und stieg zwischen 2007 und 2012 auf 28,5 Fälle pro Jahr an. Erst zwischen 2013 und 2016 nahmen die Fälle deutlich zu und lagen bei 35 pro Jahr. Schon aufgrund der knapp 50 Klagen im Bereich Luftreinhaltung (s. u.) dürften diese Zahlen noch gestiegen sein. Bemerkenswert daran ist zunächst die vergleichsweise hohe Zahl der Verfahren schon vor Einführung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes von 2006, die die Autoren auf die 2002 eingeführten Klagemöglichkeiten durch das Bundesnaturschutzgesetz sowie die daraus resultierende Einführung von Verbandsklagerechten in denjenigen Bundesländern, die bis dato noch keine landesrechtlichen Verbandsklageregelungen hatten, zurückführen (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 16). Dass danach die Anzahl der Fälle kaum anstieg, erklären die Autoren damit, dass bis zum Trianel-Urteil von 2011 und dessen Umsetzung 2013 das Klagerecht der Umweltverbände nach dem UmwRG beschränkt blieb. Erst mit diesem Urteil sei deutlich geworden, dass z. B. bei Verbandsklagen gegen Industrieanlagen auch die Verletzung von naturschutz- oder wasserrechtlichen Vorschriften gerügt werden könne, was vor allem für Klagen gegen Windenergie- und Tierhaltungsanlagen von Belang sei, die zwischen 2013 und 2016 stark zugenommen hätten (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 16). Hinzu kam ab 2013 auch die Möglichkeit, gegen Luftreinhaltepläne zu klagen (siehe Abschnitt 4). Insgesamt machen Verbandsklagen stabil nur etwa 0,04% aller verwaltungsrechtlichen Verfahren (ausgenommen sind asylrechtliche Verfahren) aus (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 13 f.).

Analysiert man, welche der knapp 300 anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände⁷ in Deutschland das Klagerecht nutzen, so ergibt sich ein Muster einer sich auch wandelnden Spezialisierung: Zwischen 2002 und 2006 waren es vor allem der BUND und der NABU sowie in Brandenburg und Sachsen die Grüne Liga, die in 89% aller Fälle klagten. Ab 2010 begann die Deutsche Umwelthilfe (siehe unten) mit ihren Klagen gegen Luftreinhaltepläne und gegen Kohlekraftwerke, und seit 2013 wendete sich das Osnabrücker Umweltforum mit Klagen gegen Tierhaltungsanlagen (Schmidt &

Zschiesche, 2018, S. 17). Quantifiziert man die Klagegegenstände im Zeitverlauf, dann sind Klagen gegen Infrastrukturprojekte (Planfeststellungen) von 44% (2002-2006) auf knapp 25% (2013-2016) zurückgegangen, während seit 2006 Klagen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen (insbes. für Windkraft- und Tierhaltungsanlagen) zugenommen haben und bei 35% aller Fälle liegen. Die Klagen der Umweltverbände erweisen sich insgesamt als überdurchschnittlich erfolgreich: Während die durchschnittliche Erfolgsquote von Klagen vor Verwaltungsgerichten (ohne Asylrecht) bei etwa 12% anzusiedeln ist (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 19, FN 35; 26), waren die Verbandsklagen zwischen 2013 und 2016 zu 36,4% erfolgreich und zu 12,1% teilweise erfolgreich (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 18). Dabei unterscheiden sich die Erfolgsquoten der Klagen nach Klagegegenständen. Klagen gegen Luftreinhaltepläne⁸ sind immer und gegen Tierhaltungsanlagen häufig erfolgreich. Hingegen halten sich bei Klagen gegen Windenergieanlagen und Bebauungspläne Erfolg und Misserfolg die Waage. Klagen gegen wasserrechtliche Erlaubnisse sind kaum zu gewinnen (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 20).

3.3 Theoretische Perspektive auf das Verbandsklagerecht

Theoretisch betrachtet kann das Verbandsklagerecht als Institution verstanden werden. Umweltpolitisches Handeln kann zwar nur durch Akteure erfolgen, aber diese sind immer in hohem Maße institutionell konfiguriert (Böcher & Töller, 2019, S. 171 ff.). Institutionen im Sinne von Kompetenzzuordnungen und Verfahrensregelungen regeln, wer über was und nach welchen Spielregeln entscheiden darf oder muss. Aus der Perspektive des *Rational-Choice*-Institutionalismus stellen Institutionen Rahmenbedingungen dar, innerhalb derer nutzenmaximierende Akteure ihre Strategien auswählen (Peters, 2012, pp. 52 ff.). Insofern Institutionen das Potential haben, Macht und Machtverhältnisse zu beeinflussen, kann eine Veränderung von Institutionen auch zu einer Veränderung der Machtverhältnisse führen.

Insofern hat das hier im Mittelpunkt stehende Klagerecht für anerkannte Umweltverbände ein hohes Potential, nicht nur die Implementation des Umweltrechts und die Umweltqualität zu verbessern, sondern auch, die Macht der Umweltverbände zu vergrößern und damit die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik zu verändern. Ob dies der Fall ist, bedarf allerdings der empirischen Untersuchung. Dies dürfte neben der oben schon angesprochenen Ausgestaltung des Klagerechts davon abhängen, ob, wie und in welchem Umfang es von den Umweltverbänden genutzt wird und was die Gerichte in ihren Urteilen letztlich daraus machen. Diesen Fragen geht das nächste Kapitel anhand eines konkreten Falls nach.

4 Die Klagen der DUH auf Einhaltung der NO₂-Grenzwerte

Im Folgenden soll anhand der 47 Klagen der Deutschen Umwelthilfe (DUH) gegen Luftreinhaltepläne exemplarisch der Frage nachgegangen werden, wie die Umweltverbände das Klagerecht nutzen und welche Effekte dies auf die Umweltpolitik, die Umweltqualität und die Macht der Umweltverbände hat. Dieser Fall stellt für die Annahme, dass das Klagerecht als Institution solche Effekte haben *sollte*, einen wahrscheinli-

chen Fall (einen „most likely case“) dar (Bennett, 2012, p. 29). Denn hier ist die Erfolgsquote der Klagen mit 100% besonders hoch. Überdies wurden diese Klagen in besonderem Maße politisiert. Schließlich ist dies einer der wenigen Fälle, zu dem zumindest in gewissem Umfang bereits empirische Untersuchungen vorliegen (insbes. Töller, 2020; Töller & Schnase, 2020), auf die sich die folgenden Ausführungen im Wesentlichen stützen.

4.1 Problem- und Regulierungskontext

Stickoxide (NO_x) werden in Städten insbesondere von Dieselfahrzeugen emittiert und können nach Einschätzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) bei entsprechender Konzentration zu erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen bei Menschen führen (WHO, 2013, pp. 73-122). Die 2008 verabschiedete europäische Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EC enthält daher u. a. einen Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO_2), der über die Umsetzung im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) seit dem 1.1.2010 in Deutschland gilt. Demnach darf die Konzentration von NO_2 im Jahresmittel nicht mehr als $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ betragen. Die EU-Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 23 der Richtlinie verpflichtet, die NO_2 -Belastung der Luft in Ballungsgebieten zu messen und bei einer Überschreitung des Grenzwertes Luftreinhaltepläne zu erstellen. Diese Luftreinhaltepläne müssen geeignete Maßnahmen enthalten, um den Zeitraum der Überschreitung des Grenzwertes so kurz wie möglich zu halten. Die Erstellung der Luftreinhaltepläne obliegt in Deutschland den Bundesländern, die diese Aufgabe jedoch intern unterschiedlich organisieren (Gollata & Newig, 2017). Auch wenn insgesamt die gemessenen NO_2 -Immissionen zurückgehen, gelingt es in vielen Ballungsgebieten bis heute nicht, den Grenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittel einzuhalten. In 2017 war dies in 65, in 2018 in 57 deutschen Städten der Fall, wobei die Überschreitungen in Stuttgart (mit $71 \mu\text{g}/\text{m}^3$), Darmstadt (mit $67 \mu\text{g}/\text{m}^3$) und München (mit $66 \mu\text{g}/\text{m}^3$) besonders groß waren (Umweltbundesamt (UBA), 2019).⁹

Aufgrund der dauerhaften Überschreitung der Grenzwerte schickte die Europäische Kommission bereits im Sommer 2015 ein erstes Mahnschreiben an die Bundesregierung und leitete schließlich im Mai 2018 ein Vertragsverletzungsverfahren u. a. gegen Deutschland ein (Europäische Kommission, 2015; 2018).

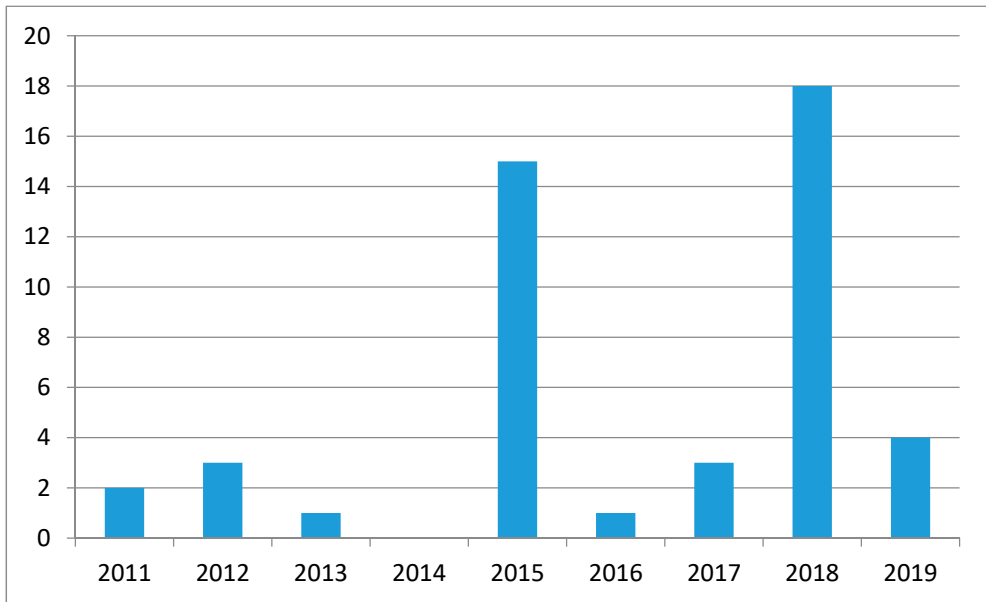
Die Ursache für die mangelnde Umsetzung liegt in erster Linie darin, dass die Einhaltung des Grenzwerts vielerorts lange keine hohe Priorität genoss und daher allenfalls Maßnahmen ergriffen wurden, die weder Geld kosteten, noch die Mobilität von BürgerInnen und Gewerbe merklich einschränkten (Saar, 2019; Töller, 2020).¹⁰

4.2 47 Klagen der DUH und bislang 21 Gerichtsurteile

Bereits Anfang 2011 begann die Deutsche Umwelthilfe, die angesichts einer geringen Mitgliederbasis, einer hohen Spendenabhängigkeit und einer frühen Spezialisierung auf Klagen ein eher untypischer Umweltverband ist, Landesregierungen wegen Nichteinhaltung der NO_2 -Immissionsgrenzwerte der Luftqualitätsrichtlinie zu verklagen (DUH, 2019; Töller, 2020). Wie in *Abbildung 1* gezeigt, reichte die DUH zwischen 2011 und 2019 in insgesamt 47 Fällen Klagen ein. In zwei weiteren Fällen (zweimal Hamburg) klagte der BUND gegen einen Luftreinhalteplan. Bislang ergingen 21 Urtei-

le von Verwaltungsgerichten – davon drei vom Bundesverwaltungsgericht in Leipzig – zu diesen Klagen.¹¹ Nachdem das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) (das auf dem Weg der Sprungrevision¹² vom Land Hessen zum Fall Darmstadt angerufen worden war) 2013 erstmals entschied, dass anerkannte Umweltverbände berechtigt sind, gegen Luftreinhaltepläne zu klagen (das Land Hessen hatte dies bestritten), steigerte die DUH im Jahr 2015 die Gesamtanzahl der Klagen auf 21. Nach den beiden BVerwG-Urteilen von Februar 2018 (s. u.) kamen 2018 insgesamt 18 weitere Klagen hinzu.

Abbildung 1: Klagen der DUH gegen Luftreinhaltepläne 2011-2019



Quelle: Töller, 2020

In allen 18 bislang gesprochenen Urteilen dezentraler Gerichte (Verwaltungs- oder Oberverwaltungsgerichte) kamen diese zu dem Ergebnis, dass die jeweilige Klage sowohl zulässig als auch im Wesentlichen begründet sei (siehe im Einzelnen Töller, 2020), da das beklagte Land im Luftreinhalteplan für die betreffende Stadt nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, um den Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten. Zur in den meisten Klagen der DUH verlangten Einführung von *Diesel-Fahrverboten* verhielten sich die Gerichte jedoch unterschiedlich. Vor allem anfangs bemängelten die Gerichte eher vorsichtig, dass die zuständigen Stellen Fahrverbote nicht einmal in Betracht gezogen hätten oder deuteten an, dass Fahrverbote möglicherweise geeigneter als die ergriffenen Maßnahmen sein könnten. In neueren Urteilen kamen die Gerichte hingegen teilweise sehr dezidiert zu dem Ergebnis, dass die Einführung konkreter (strecken- oder sogar flächenbezogener) Fahrverbote für bestimmte Dieselfahrzeuge für die Einhaltung der NO₂-Immissionsgrenzwerte unerlässlich und daher dringend geboten sei (Töller, 2020; Töller & Schnase, 2020). Ausschlaggebend für diesen „Turn“ waren zwei weitere Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom Februar 2018. Dieses war von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (NRW) ebenfalls auf dem Weg der Sprungrevision angerufen worden,

nachdem das Verwaltungsgericht Düsseldorf (2016) für Düsseldorf verlangt hatte, Fahrverbote zu prüfen, und das Verwaltungsgericht Stuttgart (2017) für Stuttgart sogar festgestellt hatte, dass es keine anderen geeigneten Maßnahmen als Diesel-Fahrverbote gebe, um die Grenzwerte einzuhalten. Das BVerwG stellte in beiden Urteilen fest, dass Fahrverbote prinzipiell geeignete und unter Umständen die einzigen geeigneten Maßnahmen zur Einhaltung des Rechts seien. Jedoch müsse das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachtet werden, etwa indem Übergangsfristen oder Ausnahmen, z. B. für AnwohnerInnen oder das lokale Gewerbe, vorgesehen werden (Töller, 2020).

4.3 Wirkungen der Klagen und Urteile

Welche Wirkungen hatten die Klagen bzw. die auf sie folgenden Urteile? Fragt man nach Wirkungen auf das Verhalten der Adressaten (hier die Länder), also dem *Outcome*, so kommen in Luftreinhalteplänen festgelegte Maßnahmen im Allgemeinen und die Verhängung von Fahrverboten im Besonderen in Frage. In einigen Fällen sind die Klagen allerdings noch bei den Gerichten anhängig, und eine Reihe von Urteilen ist noch nicht letztinstanzlich, weil das betreffende Land Berufung bzw. Revision eingelegt hat, so dass das zuständige Oberverwaltungsgericht bzw. das Bundesverwaltungsgericht entscheiden muss. Für 15 Städte in Nordrhein-Westfalen wurden die Gerichtsverfahren durch einen unter Vermittlung des Oberverwaltungsgerichts Münster zustande gekommenen Vergleich beendet. Zudem gibt es einige Städte, für die nach einem letztinstanzlichen Urteil Fahrverbote eingeführt werden müssten, dies jedoch – trotz teilweise verhängter Zwangsgelder – nicht erfolgt ist. Dies ist z. B. für München der Fall. Nur vier Städte haben bislang tatsächlich Diesel-Fahrverbote eingeführt: Hamburg (streckenbezogen, Juni 2018), Stuttgart (flächenbezogen, Anfang 2019) und Berlin (streckenbezogen, November 2019) infolge von Gerichtsurteilen und Darmstadt (streckenbezogen, Juni 2019) als Ergebnis eines außergerichtlichen Vergleichs zwischen dem Land Hessen und der DUH (Töller, 2020). Allerdings stellt ein Fahrverbot als hochgradig in die Freiheit der Adressaten eingreifendes Instrument nur die *ultima ratio* dar, und die Hoffnung war vielerorts, dass insbesondere infolge des Drohens von Fahrverboten für die Kommunen mit zu hohen NO₂-Immissionen entsprechend andere wirksame Maßnahmen ergriffen würden. In der Tat wurden seither in vielen betroffenen Städten Maßnahmen ergriffen: Tempobeschränkungen, Ortsumgehungen, Umweltsperren, Elektrifizierung der Busflotten und Verwaltungsfahrzeuge, aber auch Maßnahmen, die auf das Verhalten der VerkehrsteilnehmerInnen abzielen (z. B. Petrak, 2019). Allerdings steht eine flächendeckende Analyse der *Policy-Outcomes* (also aller Maßnahmen in den Luftreinhalteplänen) unter dem Einfluss der DUH-Klagen noch aus.

Es stellt sich zudem die Frage, ob die Klagen oder die Urteile einen Effekt auf die Umweltqualität haben. Da aufgrund der technischen Verbesserungen der Fahrzeugflotte die NO_x-Emissionen und damit auch die NO₂-Immissionen insgesamt (aber eben zu langsam) abnehmen, ist es auch hier nicht leicht, einen kausalen Zusammenhang zwischen Klagen und der Entwicklung der Immissionen zu identifizieren.

Annette E. Töller und Paul Schnase (2020) untersuchen die jährliche durchschnittliche Verminderung der gemessenen NO₂-Immissionen an Messstationen mit Klagen im Vergleich zu denen ohne Klagen sowie an Messstationen mit Urteilen im Vergleich

zu denen ohne Urteile. Ab 2016 finden die AutorInnen (in Bestätigung ihrer theoretischen Annahmen), dass die durchschnittlichen Verminderungen der Immissionen in Städten mit Klagen größer ausfällt als in Städten ohne Klagen, und dass die durchschnittlichen Verminderungen der Immissionen in Städten mit Urteilen größer ausfällt als in Städten ohne Urteile, wobei der Unterschied bei den Urteilen größer ist als bei den Klagen. Zu einer erheblichen Steigerung der jährlichen Verminderung der durchschnittlichen gemessenen NO₂-Immissionen in allen drei Gruppen kam es erst 2019, wobei wiederum die Verminderung in Städten mit Klagen größer ist als in Städten ohne Klagen und diese in Städten mit Urteilen größer sind als in Städten ohne Urteile. Die AutorInnen erklären dies insbesondere mit der Deutlichkeit, mit der seit den beiden Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom Februar 2018 und den darauffolgenden Urteilen dezentraler Gerichte nun Fahrverbote wirklich drohen, was auch durch die tatsächliche Einführung von Fahrverboten ab 2018 unterstrichen wurde (Töller & Schnase, 2020).¹³

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass erst die Klagen der DUH (und des BUND in zwei Fällen) dazu geführt haben, dass das Problem der Grenzwertüberschreitungen und der daraus resultierenden möglichen Gesundheitsgefahren zunächst in dezentralen Kontexten thematisiert wurde. Von Anfang an war dabei bekannt, dass Dieselfahrzeuge Hauptverursacher des Problems sind. Der Dieselskandal hatte damit allenfalls indirekt zu tun, weil er deutlich machte, dass der quantitative Anteil der Dieselfahrzeuge an den überschüssigen Immissionen noch größer war als angenommen, und indem er das Problem von Hamburg, Stuttgart oder Aachen nun als ein nationales Problem definierte (Töller, 2020). Über die aufgezeigten Auswirkungen der Klagen bzw. Urteile auf *Outcome* und *Impact* hinaus lassen sich weitere Effekte identifizieren. Insbesondere führten sie zu einer erheblichen Politisierung der Diskussion. Nach den BVerwG-Urteilen vom Februar 2018 diskutierte man deutschlandweit über den Sinn von Fahrverboten. Anfang 2019 entbrannte eine Kontroverse unter MedizinerInnen und dann in der ganzen Republik über die Schädlichkeit von NO₂-Immissionen und die Stichhaltigkeit des 40-µg-Grenzwertes (z. B. Le Ker, 2019; Saar, 2019, S. 7). Auf Bitten der Bundesregierung äußerte sich im April 2019 die nationale Akademie der Wissenschaften (Leopoldina) beschwichtigend zum Problemfeld (Leopoldina, 2019).

Welchen Effekt der Klagen auf die Macht der DUH als Umweltverband kann man identifizieren? Die DUH erscheint insgesamt in Folge des Klagerechts und ihrer regelrechten Kampagne im „Kampf für saubere Luft“ (DUH, 2019) als ausgesprochen mächtig im o. g. Sinne, weil sie die Länder – über den Umweg über die Gerichte – letztlich (zumindest theoretisch) zwingen kann, Maßnahmen zu beschließen, die diese eigentlich nicht beschließen möchten – dies immer unter der Prämisse, dass das jeweilige Land es zuvor versäumt hatte, andere geeignete Maßnahmen zu beschließen, und dass die Gerichte der Klägerin in allen Fällen im Wesentlichen Recht gegeben haben (Töller, 2020). Gleichwohl lassen sich aber einige Länder (z. B. Bayern, teils auch NRW) nicht zwingen und ignorieren Urteile und Zwangsgelder (Saar, 2019, S. 7). Als Gegner der DUH erscheinen hier in erster Linie die Länder, nicht aber die FahrerInnen von Dieselfahrzeugen oder die Automobilindustrie, deren Rolle hier schwer zu greifen ist.

Allerdings erzeugt der Machtgewinn der DUH auch politische Rückwirkungen, die ebenfalls als Effekte zu verstehen sind (z. B. Ott, 2019, S. 5; van Elten & Rehder, 2020). So geriet die Deutsche Umwelthilfe selber Ende 2018 in die Defensive, als die

CDU auf ihrem Bundesparteitag beschloss, die Gemeinnützigkeit der DUH prüfen zu lassen, und sich zudem dafür einzusetzen, dass die DUH kein Geld mehr aus dem Bundeshaushalt bekommt (z. B. Der Spiegel, 2018). Weitere Effekte sind die oben, im letzten Absatz des Kap. 3.1, beschriebenen aktuellen Bestrebungen der CDU in der Großen Koalition, das Verbandsklagerecht – unter Verweis auf die notwendige Beschleunigung von Infrastrukturprojekten – deutlich einzuschränken.

5 Resümee

In der Umweltpolitik hat sich die Machtkonstellation in den letzten 20-25 Jahren geändert. Als Typ 1 wurde eine Konstellation beschrieben, in der die Wirtschaftsverbände – gut organisiert und schlagkräftig – Umweltregulierung abzuwenden wissen, während die Umweltverbände Zaungäste bleiben. Als Typ 2 wurde eine veränderte Konstellation beschrieben, in der die Umweltverbände insgesamt an Macht gewonnen haben. In welchem Maße die politische Realität heute durch Typ 2 angemessen beschrieben wird und ob der mögliche Wandel zu mehr Einfluss auf die Umweltpolitik und am Ende zu mehr Umweltschutz führt, ist durchaus offen. Vor dem Hintergrund dieser Beobachtung hat sich der Beitrag mit dem Klagerecht für anerkannte Umweltverbände befasst, welches zur Umsetzung der Aarhus-Konvention 2006 in Deutschland eingeführt, infolge verschiedener Urteile des Europäischen Gerichtshofs ausgebaut und etwa ab 2013 verstärkt genutzt wurde. Ausgehend von der Annahme des *Rational-Choice*-Institutionalismus, wonach Institutionen Rahmenbedingungen für strategisches Handeln darstellen und auch die Verteilung von Macht beeinflussen können, ging der Beitrag den Fragen nach, ob und wie das Verbandsklagerecht von den Umweltverbänden genutzt wurde, ob und in welchem Maße seine Nutzung die Anwendung des Umweltrechts und die Umweltqualität verbessert und ob es insgesamt zu einer Veränderung der Machtverhältnisse beigetragen hat. Auch wenn es zu einer tragfähigen Antwort noch sehr viel mehr und breiterer Analysen bedarf, so konnte dieser Beitrag doch erste Befunde hierzu präsentieren.

Eine erste Auswertung in der Breite zeigt, dass Umweltverbände das Verbandsklagerecht nutzen, wobei sich Muster einer sich wandelnden Spezialisierung abzeichnen. Erweisen sich die Klagen als insgesamt überdurchschnittlich erfolgreich, so ergeben sich deutliche Unterschiede nach Klagegegenstand. Die vorgestellte Fallstudie zur Luftreinhaltepolitik konnte zeigen, dass – im hier vorliegenden Fall eines flächendeckenden Versagens der Anwendung des Umweltrechts – das Klagerecht den Umweltverbänden in der Tat die Möglichkeit bot, eine regelrechte Kampagne durchzuführen.¹⁴ Nur dieses systematische Versagen in der Rechtsanwendung erklärt auch die Erfolgsquote von 100%, die in anderen Bereichen nicht annähernd erreicht wird.

Die Effekte der Klagen sind vielfältig. Neben dem Umstand, dass die NO₂-Immissionen überhaupt zu einem politischen Thema wurden, gehört zu den Effekten der DUH-Klagen¹⁵ die Einführung einzelner Fahrverbote. Eine systematische Untersuchung, wie sich die Luftreinhaltepläne als *Outcome* unter dem Einfluss der Klagen (sowie teilweise in Folge von Vergleichen) verändert haben, steht noch aus. Eine empirische Untersuchung fand heraus, dass die durchschnittlichen Immissionsminderungen in Städten mit Klagen höher waren als in Städten ohne Klagen und in Städten mit Urteilen höher als in Städten ohne Urteile, woraus auf einen gewissen Effekt der Klagen

und Urteile im Sinne einer Steigerung der Immissionsminderung geschlossen werden kann. Jedoch bedarf es auch hier weiterer Untersuchungen insbesondere in Form von vergleichenden Fallstudien. Ein Machtzuwachs der DUH infolge der erfolgreichen Klagen lässt sich nicht zuletzt an der massiven Gegenbewegung festmachen: So führt die CDU seit 2018 geradezu eine Kampagne gegen die DUH im Speziellen und das Klagerecht der Umweltverbände im Allgemeinen.

Insofern die Anwendung der Luftqualitätsregulierung einen wahrscheinlichen Fall für die institutionentheoretische Annahme erwartbarer Effekte darstellt, muss beachtet werden, dass in anderen, weniger wahrscheinlichen Fallkonstellationen die Problemstruktur in den verschiedenen Klagekontexten unterschiedlich ausfallen sollte, was für mögliche Effekte der Klagen nicht unerheblich ist. Haben wir es hier mit dem Konflikt zwischen Gesundheitsschutz und uneingeschränkter Mobilität von Individuen in Städten zu tun, so ging es etwa beim spektakulären Beispiel der Klage gegen die Elbvertiefung in erster Linie um Belange des Natur- und Artenschutzes, die den Interessen der Schiffs- und Hafenwirtschaft entgegenstanden. Bei den im November 2019 neu eingereichten Klagen der DUH gegen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wegen Nichteinhaltung der Nitratgrenzwerte haben wir einen Konflikt zwischen der Düng Praxis der Landwirtschaft und der Wasserqualität. Letztlich geht es hier auch darum, dass BürgerInnen (und nicht die Landwirtschaft als Verursacherin) die Externalitäten in Form steigender Wassergebühren zu tragen haben (Müller, 2019). Ganz anders gelagert ist die Problemstruktur bei den 325 Klagen, die derzeit bundesweit gegen Windkraftanlagen geführt werden – in 61% der Fälle von Naturschutzverbänden (Quentin, 2019). Denn hier werden verschiedene Umweltbelange (Natur- versus Klimaschutz) gegeneinander verhandelt.

Angesichts des bislang eher rudimentären Forschungsstandes ist es sicherlich zu früh, etwa die weitergehende Frage einer Justizialisierung (van Elten & Rehder, 2020) auch der Umweltpolitik zu diskutieren. Jedoch deutet sich ein Effekt ab, der die Befunde vom Klagerecht als Machtinstrument der Umweltverbände gerade im Zusammenhang mit den Ausführungen zu den Machtverhältnissen kontextualisiert. Die Klagen führen in den meisten Fällen zu einer erheblichen Konfrontation, die in der Regel nicht zwischen den Umweltverbänden und denjenigen stattfindet, deren ökologische Externalitäten eigentlich angegriffen werden: Etwa die Automobilindustrie, die Seehandels- und Hafenwirtschaft, die Landwirtschaft etc., sondern – weil es eben um Verwaltungsverfahren geht – zwischen Umweltverbänden und staatlichen Akteuren, meist den Ländern. Die Länder haben sicher auch relevante Entscheidungen (oder in vielen Fällen eben Nichtentscheidungen im Sinne einer fehlenden oder nicht ausreichenden Anwendung des Umweltrechts) zu verantworten. Letztlich werden sie durch die Klagen aber zum Prellbock für die Belange und Versäumnisse wirtschaftlicher Akteure. Dies könnte im Ergebnis die oben konstatierte Auflösung einer konfliktiven Konstellation zwischen Umweltverbänden und staatlichen Instanzen – insbesondere auf der Ebene der Länder – durchaus gefährden. Damit könnten sich insgesamt nicht nur die Beziehungen zwischen Umweltverbänden und staatlichen Instanzen wieder verschlechtern, es wäre auch denkbar, dass sich damit der Einfluss der Umweltverbände – vor allem auch auf die Formulierung der Umweltpolitik – erneut (in Richtung des Typ 1) reduziert. Ob die Umweltverbände dies ggf. durch geschickte Arbeitsteilung zu verhindern wissen, muss weitere Forschung zeigen. Zudem können Klagen letztlich immer nur der Einhaltung des bestehenden Umweltrechts gelten. Es wäre daher ebenfalls wichtig, näher zu erfor-

schen, inwieweit das Klagerecht bei den deutschen Umweltverbänden auch zu einer Ressourcenumschichtung zulasten der Politikformulierung führt, was ebenfalls ihren Einfluss in dieser wichtigen Phase mindern könnte.

Anmerkungen

- * Ich danke Michael Böcher, Paul Schnase und Sarang Thakkar sowie den beiden GutachterInnen für hilfreiche Hinweise zu einer früheren Fassung.
- 1 Der Begriff „zunächst“ impliziert, dass dies eine recht basale und in gewisser Weise auch überholte Definition von Umweltpolitik darstellt. Darüber hinausgehende Konzepte sind für die Umweltpolitik (siehe z. B. Jahn, 2017, pp. 128 f.), nicht aber für den vorliegenden Beitrag von Bedeutung.
 - 2 Die Reduktion der gesellschaftlichen Interessen in der Umweltpolitik auf Branchenverbände der Industrie und Umweltverbände stellt eine – für das Ziel dieses Beitrags zulässige – Vereinfachung dar. Die Rollen weiterer gesellschaftlicher Interessen werden z .B. bei Böcher & Töller (2019, S. 128 ff.) differenzierter ausgeführt.
 - 3 Die zuvor bestehenden Klagerechte einiger Länder erlaubten nur Klagen gegen Entscheidungen von Landesbehörden. Mit dem Bundesnaturschutzgesetz von 2002 wurde die naturschutzrechtliche Klage bundesweit eingeführt.
 - 4 Dies sind Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden muss.
 - 5 Die Präklusion bezeichnet den Ausschluss von Einwendungen (z. B. Klagen) gegen eine Tatsache, die zuvor im behördlichen Genehmigungsverfahren hätten vorgebracht werden können, aber nicht vorgebracht wurden (SRU, 2016, S. 9)
 - 6 Gezählt wurden umweltrechtliche Klageverfahren, bei denen mindestens eine gerichtliche Entscheidung in der Sache ergangen ist (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 4).
 - 7 Mit Stand 26.02.2018 waren 113 Umweltverbände auf der Bundesebene und 182 von den Landesbehörden anerkannt, insgesamt also 295 (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 17).
 - 8 Die Auswertung erfasst allerdings nur sechs Urteile zu Klagen gegen Luftreinhaltepläne, während inzwischen 18 Urteile und drei Urteile des BVerwG vorliegen (s. u.).
 - 9 Dies korrespondiert mit den Resultaten einer Studie, die für 24 OECD-Staaten zwischen 1976 bis 2003 feststellte, dass die Luftqualität (für die Schadstoffe CO₂, SO₂ und NO_x) in Ländern mit dichter und intensiver umweltpolitischer Regulierung nicht besser war als in Ländern mit weniger dichter und intensiver Regulierung (Knill, Schulze & Tosun, 2012, p. 436).
 - 10 Die Bandbreite dieser Maßnahmen lässt sich in den einschlägigen Urteilen gut erfassen.
 - 11 Die Referenzen zu allen hier erwähnten Urteilen finden sich in Töller 2020, Endnoten 14-34.
 - 12 Im Rahmen einer Revision kann das BVerwG nur prüfen, ob das vorinstanzliche Verwaltungsgericht das Recht richtig ausgelegt hat.
 - 13 Weitere Effekte, die sich aus der zunehmend realistischen Drohung von Dieselfahrverboten durch die Klagen ergaben, sollen hier nicht vertieft behandelt werden. So wurde erstens 2017 vom Bund das „Sofortprogramm saubere Luft“ mit 1,5 Mrd. Euro aufgesetzt, das den betroffenen Kommunen dabei helfen sollte, die Immissionswerte schneller zu verbessern (Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI), 2017). Zweitens brach 2018 der Anteil von Dieselfahrzeugen bei Neuzulassungen drastisch ein (Bratzel, 2018, S. 14). Drittens beschloss die Regierungsmehrheit im Bund 2019, das BImSchG so zu ändern, dass Fahrverbote erst ab einem Jahresmittel von 50 µg/m³NO₂ als verhältnismäßig gelten (Leopoldina, 2019) – eine Regelung, die überwiegend als rechtswidrig eingeschätzt wurde (Leopoldina, 2019, S. 42 f.).
 - 14 Diese Instrumentalisierung der Umweltverbände wird von BeobachterInnen durchaus auch als ein Outsourcing der Kontrolle des Rechtsvollzugs auf private Akteure kritisiert (Hofmann, 2019, p. 343).
 - 15 Warum diese Möglichkeit bis auf zwei Fälle nur die DUH genutzt hat, ist bislang unklar.

Literatur

- Bargheer, Stefan (2018). Apocalypse adjourned: the rise and decline of cold war environmentalism in Germany. *Environmental Politics*, 27 (6), 973-993.
- Bennett, Andrew (2012). *Case study methods: Design, use, and comparative advantages*. Verfügbar unter: https://pdfs.semanticscholar.org/7d11/098671a75e7b289fd65adab2eb236c5cf580.pdf?_ga=2.-14720630.1715763042.1574773643-1348382348.1567149517 [26.11.2019].
- Bernhagen, Patrick (2012). Air Pollution and Business Political Influence in Fifteen OECD Countries. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (2), 362-380.
- Berny N. & Rootes C. (2018). Environmental NGOs at a crossroads?. *Environmental Politics*, 27 (6), 947-972.
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur) (2017). *Sofortprogramm saubere Luft*. Verfügbar unter: URL:https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/broschuere-sofortprogramm-saubere-luft.pdf?__blob=publicationFile [30.10.2019].
- Böcher, Michael & Töller, Annette E. (2019). *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*. 2. vollständig überarbeitete Auflage. Hagen: Fernuniversität in Hagen.
- Bratzel, Stefan (2018). *Der Abgasskandal und die Vertrauenskrise im Automobilmarkt – Ursachen, Lösungen und Auswirkungen auf den Verbraucher*. Verfügbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/09/13/cam_gutachten_vertrauenskrise_im_automobilmarkt_v1.1.pdf [05.09.2018].
- BUND (2018). *Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung „Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“*. Verfügbar unter: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_stellungnahme_gesetz_beschleunigung_planungs_und_genehmigungsverfahren_verkehrsbereich.pdf [26.11.2019].
- CDU, CSU & SPD. (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode*. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b3-1e987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [29.08.2019].
- Crozier, Michel & Friedberg, Erhard (1979). *Macht und Organisationen: Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein/Taunus.
- Der Spiegel (2018). *CDU will Gemeinnützigkeit der Umwelthilfe prüfen lassen*. In: Spiegel, 08.12.2018. online verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/cdu-will-gemeinnuetzigkeit-der-umwelthilfe-pruefen-lassen-a-1242687.html> [18.05.2020].
- DUH (Deutsche Umwelthilfe) (2019). *Klagen für saubere Luft – Hintergrundpapier*. Radolfzell: Deutsche Umwelthilfe e.V. Verfügbar unter: https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Feinstaub/Right-to-Clean-Air_Hintergrundpapier_D_Juli_2019.pdf [11.10.2019].
- Europäische Kommission (2003). *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten*. KOM (2003) 624 endg.
- Europäische Kommission (2015). *Aufforderungsschreiben - Vertragsverletzung Nr. 2015/2073. C (2015) 4009 final*. Verfügbar unter: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/2015_06_18_mahn-schreiben_eu_kommission.pdf [06.06.2019].
- Europäische Kommission (2018). *EU-Kommission verklagt Deutschland und fünf weitere Mitgliedsstaaten wegen Luftverschmutzung*. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20180517-luftverschmutzung-klage_de [06.06.2019].
- Führ, Martin, Schenten, Julian, Schreiber, Melanie, Schulze, Falk, Schütte, Silvia, Osigus, Torsten & Dopfer, Jaqui (2014). *Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglich-*

- keit nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Umweltbundesamt. Verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_14_2014_evaluation_von_gebrauch_und_wirkung_der_verbandsklagemoeglichkeiten_0.pdf [18.05.2020].
- Giugni, Marco & Grasso, Maria T. (2015). Environmental movements in advanced industrial democracies: Heterogeneity, transformation, and institutionalization. *Annual Review of Environmental and Resources*, 40 (1), 337-361.
- Gollata, Judith A. & Newig, Jens (2017). Policy implementation through multi-level governance: analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany. *Journal of European Public Policy*, 24 (9), 1308-1327.
- Hofmann, Andreas (2019). Left to interest groups? On the prospects for enforcing environmental law in the European Union. *Environmental Politics*, 28 (2), 342-364.
- Jahn, Detlef (2017). New Internal Politics in Western Democracies: The Impact of the Environmental Movement in Highly Industrialized Democracies. In Philipp Harfst, Ina Kubbe & Thomas Poguntke (Eds.), *Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy* (pp. 125-150). Wiesbaden: Springer VS.
- Jungjohann, Arne (2019). *Ökologisch regieren – Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis 90/ Die Grünen im Feld der ökologischen Modernisierung*. Verfügbar unter: https://www.boell.de/sites/default/files/okologisch-regieren_boell_web.pdf [11.10.2019].
- JMK (Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister) (2018). *Beschluss, Top 1.7 Umweltrechtliche Verbandsklage*. Verfügbar unter: <https://www.justiz.nrw/JM/jumiko/beschluesse/2018/Herbstkonferenz-2018/I-7-HB---BV-Umweltrechtliche-Verbandsklage.pdf> [26.11.2019].
- Knill, Christoph, Schulze, Kai, & Tosun, Jale (2012). Regulatory policy outputs and impacts: Exploring complex relationship. *Regulation and Governance*, 6(4), 427-444.
- Le Ker, Heike (2019). *Der Feinstaub-Wirbel*. Der Spiegel vom 23.01.2019. Verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/gesundheit/diagnose/fahrverbote-aerzte-bezweifeln-sinn-von-grenzwerten-fuer-stickoxide-und-feinstaub-a-1249519.html> [18.05.2020].
- Leopoldina – Nationale Akademie der Wissenschaften (2019). *Saubere Luft. Stickstoffoxide und Feinstaub in der Atemluft: Grundlagen und Empfehlungen*. Ad-hoc-Stellungnahme, Halle (Saale).
- Linnemann, Carsten, Schnieder, Patrick, Ziemiak, Paul, Ploß, Christoph & Wüst, Hendrik (2019). *11-Punkte.Plan für schnelleres Planen und Bauen*. Verfügbar unter: https://www.patrick-schnieder.de/sites/www.patrick-schnieder.de/files/docs/11-punkte-plan_fuer_schnelleres_planen_und_bauen.pdf [26.11.2019].
- Loer, Kathrin, & Töller, Annette E. (2019). *Interessenvertretung und politisches System in Deutschland im Wandel*. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/politik/wirtschaft/lobbyismus/275972/interessenvertretung-und-politisches-system-in-deutschland-im-wandel> [11.11.2019].
- Martinez, José (2019). *Praeklusion und Prüfungsumfang der Umweltverbandsklage – Fehlentwicklungen oder rechtstaatliche Voraussetzungen eines effizienten Umweltschutzes?* Verfügbar unter: <https://community.beck.de/2019/01/03/praeklusion-und-pruefungsumfang-der-umweltverbandsklage-fehlentwicklungen-oder-rechtstaatliche> [26.11.2019].
- Mayntz, Renate, Derlien, Ulrich, Bohne, Eberhard, Hesse, Beate, Hücke, Jochen & Müller, Axel (1978). *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Müller, Sabine (2019). *Umwelthilfe verklagt Niedersachsen und NRW*. Tagesschau, 20.11.2019, Verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/klage-umwelthilfe-101.html> [18.05.2020].
- Offe, Claus (1969). Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. In Gisela Kress und Dieter Senghaas (Hrsg.), *Politikwissenschaft – Eine Einführung in ihre Probleme* (155-189). Frankfurt a. M.: Fischer.
- Olson, Mancur (1968). *Die Logik des kollektiven Handelns*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Orlowski, Matthias, & Gründinger, Wolfgang (2011). *Der Streit um heiße Luft: Der Einfluss von Interessengruppen auf den EU-Emissionshandel und seine Umsetzung in Deutschland und dem Vereinigten Königreich*. *dms – der moderne staat*, 4 (1), 125-148.
- Ott, Hermann E. (2019). AnwälInnen der Erde: Wie der Kampf für Umwelt-, Natur- und Klimaschutz juristisch Erfolg haben kann. *RUNDBRIEF Forum Umwelt & Entwicklung*, 1, 4-5.

- Pehle, Heinrich (1998). *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Peters, B. Guy (2012). *Institutional Theory in Political Science: The ‚New‘ Institutionalism*, 3. Auflage. London: Bloomsbury Publishing.
- Petrak, Roland (2019). Kampagne „Frischer Wind für Wiesbaden“: Mit Fakten und leisem Humor zu einer besseren Luft. In Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), *Klimaschutz & Luftreinhaltung. Strategien und Maßnahmen für saubere Luft in Kommunen* (S. 62-73). Köln: Difu.
- Porter, Michael E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*, 19 (1+2), 73-93.
- Quentin, Jürgen (2019). *Hemmnisse beim Ausbau der Windenergie in Deutschland. Ergebnisse einer Branchenumfrage zu Klagen gegen Windenergieanlagen sowie zu Genehmigungshemmnissen durch Drehfunkfeuer und militärische Belange der Lufttraumnutzung*. Berlin: Fachagentur Wind an Land.
- Rehder, Britta & Van Elten, Katharina (2020). Klagende Verbände. Drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns in Deutschland. *dms – der moderne staat*, 13 (2), 384-404.
- Rieder, Stefan, Balthasar, Andreas & Kissling-Näf, Ingrid (2014). Vollzug und Wirkung öffentlicher Politiken. In Peter Knöpfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter & Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 563-598). 5., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Roose, Jochen (2009). Unterstützungslogik und Informationslogik. Zu zwei Formen der Interessenvertretung im Umweltbereich. In Britta Rehder, Thomas Winter & Ulrich Willems (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern* (S. 109-131). Wiesbaden: Springer VS.
- Rucht, Dieter (2007). Umweltproteste in der Bundesrepublik Deutschland: Eine vergleichende Perspektive. In Klaus Jacob, Frank Biermann, Per-Olof Busch & Peter H. Feindt (Hrsg.), *Politik und Umwelt, PVS-Sonderheft 39* (S. 518-539). Wiesbaden: Springer VS.
- Rucht, Dieter (2019). Faszinosum Fridays for Future. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 69 (47+48), 4-9. Verfügbar unter: <http://www.bpb.de/apuz/300410/faszinosum-fridays-for-future> [26.11.2019].
- Saar, Dorothee (2019). Ja zum Gesetz, Nein zum Vollzug? Über die Umsetzung von Rechtsvorschriften am Beispiel Luftreinhaltung. *RUNDBRIEF Forum Umwelt & Entwicklung* 2019, 1, 6-7.
- Schmidt, Alexander & Zschiesche, Michael (2018). *Die Klagefähigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum von 2013 bis 2016. Empirische Untersuchungen zu Anzahl und Erfolgsquoten von Verbandsklagen im Umweltrecht*. Studie im Auftrag des SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen). Berlin: SRU.
- Sperfeld, Franziska, Blanka, Moritz, Mohaupt, Franziska & Hobelsberger, Christine (2018). *Innovative NRO-Unternehmens-Kooperationen für nachhaltiges Wirtschaften. Abschlussbericht*. Dessau-Roßlau: UBA.
- Sperfeld, Franziska, Niebert, Kai, Klostermeyer, Theresa & Ebert, Hauke (2016). Winning the campaign but losing the planet – Stärken und Schwächen der Umweltbewegung auf dem Weg in eine erwachsene Gesellschaft. Positionspapier. Verfügbar unter: https://www.degrowth.info/wp-content/uploads/2016/06/DIB_Umwelt.pdf [25.11.2019].
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1996). *Umweltgutachten 1996 – zur Umsetzung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung*. Berlin: SRU.
- SRU (2016). *Verbandsklage wirksam und rechtskonform ausgestalten: Stellungnahme zur Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes*. Stellungnahme, Berlin.
- SRU (2019). *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten*. Juni 2019. Berlin: Sachverständigenrat für Umweltfragen. Verfügbar unter: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=9 [11.11.2019].
- Töller, Annette E. (2019a). Kein Grund zum Feiern! Die Umwelt- und Energiepolitik der dritten Regierung Merkel (2013-2017). In Reimut Zohlnhöfer & Thomas Saalfeld (Hrsg.), *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013-2017* (S. 569-590). Wiesbaden: Springer VS.

- Töller, Annette E. (2019b). *Die Europäisierung der Bundesgesetzgebung zwischen 2005 und 2017 (16., 17. und 18. Wahlperiode)*. Analyse im Auftrag der Bundeszentrale für politische Bildung. Hagen: FernUniversität in Hagen.
- Töller, Annette E. (2020). *Driving bans for diesel cars in German cities: necessary and sufficient conditions for a most unlikely result*. Manuskript, in Begutachtung.
- Töller, Annette E. & Böcher, Michael (2017). Wirtschaftsverbände in der Umweltpolitik. In Wolfgang Schroeder & Bernhard Wessels (Hrsg.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland* (S. 531-563). Wiesbaden: Springer VS.
- Töller, Annette E. & Schnase, Paul (2020). *Implementing the European Ambient Air Quality Directive in Germany under the Shadow of ENGOs' legal suits*. Manuskript, FernUniversität in Hagen.
- UBA (Umweltbundesamt) (2019). *NO2-Grenzwertüberschreitungen 2017/2018*. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/no2-ueberschreitungen_staedte_stand_18.01.2019.pdf [22.12.2019].
- Weber, Max (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. Auflage. Tübingen: Mohr.
- WHO (World Health Organisation) (2013). *Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP project: final technical report*. Genève: World Health Organization.
- Ziekow, Jan, Bauer, Christian, Steffens, Carolin, Willwacher, Hanna, Keimeyer, Friedhelm & Herrmann, Andreas (2018). *Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU-Rechtsakt für Umweltspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts*. UBA-Texte 21/2018, Dessau.
- Zimmer, Annette & Speth, Rudolf (2015a). Von Interessenvertretung zu „Lobby Work“. In Rudolf Speth & Annette Zimmer (Hrsg.), *Lobby Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung* (S. 9-30). Wiesbaden: Springer VS.
- Zimmer, Annette & Speth, Rudolf (2015b). Von der Hierarchie zum Markt – Zur Koordination von Interessenvertretung heute In Rudolf Speth & Annette Zimmer (Hrsg.), *Lobby Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung* (S. 31-52). Wiesbaden: Springer VS.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, FernUniversität in Hagen, Institut für Politikwissenschaft (KSW), Lehrgebiet: Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, Universitätsstr. 33/C, 58084 Hagen, E-Mail: annette.toeller@fernuni-hagen.de.