

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

A. Problem

Die von immer mehr voranschreitender Umweltverschmutzung und Umweltzerstörung betroffenen Bürgerinnen und Bürger müssen dem Vollzugsdefizit der Behörden bei der Anwendung der Umweltgesetze tatenlos zusehen, da ihnen die rechtlichen Möglichkeiten der Überprüfung des Verwaltungshandelns fehlen.

B. Lösung

Ausdehnung der Klagebefugnis für den gesamten Bereich des Umweltrechtes auf Umweltschutzverbände ohne das Erfordernis einer individuellen Rechtsbetroffenheit. Die Übernahme der Gerichtskosten, sofern die Umweltschutzverbände im gerichtlichen Verfahren unterliegen.

C. Alternativen

Die Stärkung der Belange des Umweltschutzes durch die Ausweitung der gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten von Verwaltungsentscheidungen könnte auch durch die Einführung der Popularklage erreicht werden oder durch die sogenannte Interessentenklage, bei der die Klagebefugnis nicht mehr von einer individuellen Rechtsbetroffenheit abhängig ist, sondern eine Klage schon dann zulässig ist, wenn durch die angegriffene Verwaltungsmaßnahme tatsächliche Nachteile für den klagenden Bürger oder die Bürgerin entstehen oder drohen. Eine weitere Alternative wäre die Einführung der sogenannten kommunalen Verbandsklage, welche den Gemeinden als Repräsentanten der Interessen der Bürger/innen ein eigenständiges Klagerecht unabhängig von individueller Rechtsbetroffenheit einräumt.

D. Kosten

Durch die neue Gerichtskostenverteilung entstehen für die Staatskasse zusätzliche Kosten in nicht abschätzbarer Höhe. Da Umweltschutzverbände nicht nur Individualinteressen, sondern auch Interessen der Allgemeinheit vertreten, ist eine Kostenverteilung zu Lasten der Staatskasse gerechtfertigt.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Der Bundestag hat folgendes Gesetz beschlossen:

Die Verwaltungsgerichtsordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 340-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 2 Nr. 9 des Gesetzes vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2191) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Artikel 1

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

1. Nach § 43 wird folgender § 43 a eingefügt:

„§ 43 a

(1) Umweltschutzverbände können, ohne in ihren eigenen Rechten verletzt zu sein, gemäß § 41 ff. Klage erheben, wenn sie den Verstoß gegen Rechtsvorschriften geltend machen, die dem Umweltschutz, dem Naturschutz oder der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind und ein Zusammenhang zwischen den von dem Verband satzungsgemäß verfolgten Zielen des Umweltschutzes, des Naturschutzes oder der Landschaftspflege und dem Verwaltungshandeln besteht.

(2) Die Klagebefugnis im Sinne des § 43 a wird auf Antrag von dem in der Hauptsache zuständigen Gericht festgestellt. Ein nach § 29 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz anerkannter Verband bedarf zur Klageerhebung keiner weiteren Anerkennung. Die Anerkennung ist zu erteilen, wenn der Umweltschutzverband in seiner Satzung Name, Sitz und Prozeßführungsbefugnis bestimmt und nach der Satzung Ziele des Umweltschutzes, des Naturschutzes oder der Landschaftspflege verfolgt.“

2. § 47 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Den Antrag kann nach den Voraussetzungen des § 43 a jeder Umweltschutzverband und jede natürliche oder juristische Person, die durch die Rechts-

vorschriften oder deren Anwendung einen Nachteil erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten hat, sowie jede Behörde stellen.

3. § 113 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist oder ein Fall des § 43 a vorliegt, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf.“

b) Absatz 4 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Soweit die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsaktes rechtswidrig ist und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist oder ein Fall des § 43 a vorliegt, spricht das Gericht die Verpflichtung der Verwaltungsbehörde aus, die beantragte Amtshandlung vorzunehmen, wenn die Sache spruchreif ist.“

4. § 154 Abs. 1 VwGO erhält folgende Fassung:

„(1) Der unterliegende Teil trägt die Kosten des Verfahrens. Das gilt nicht für Gerichtskosten, soweit Umweltschutzverbände gemäß § 43 a betroffen sind.“

Artikel 2

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 11. November 1987

Ebermann, Frau Rust, Frau Schoppe und Fraktion

Begründung

I. Allgemeines

Eine Klagebefugnis gegen umweltbeeinträchtigende Maßnahmen steht nach der Verwaltungsgerichtsordnung nur demjenigen/derjenigen zu, der/die behaupten kann, in seinen/ihren eigenen individuellen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO). Nach geltendem Recht können allenfalls Personen, die in unmittelbarer Nähe einer zu errichtenden umweltschädigenden Anlage wohnen und hier schutzwürdiges Eigentum haben, eine Klagebefugnis geltend machen.

Im Immissionsschutzrecht wie auch im Atomrecht zielen nach herrschender Auffassung der Rechtsprechung die meisten Vorschriften lediglich auf den Schutz der Allgemeinheit. Sie sollen keine drittschützende Wirkung enthalten. Eine Klagemöglichkeit von besorgten Bürgern und Bürgerinnen, z. B. bei der Errichtung von Atomkraftwerken, gibt es nicht. Die Verletzung ihrer individuellen Rechte wird ihnen bestritten, obwohl spätestens seit der Katastrophe von Tschernobyl auf erschreckende Weise deutlich geworden ist, daß Radioaktivität an keinen Grenzen haltmacht. Hingegen kann der Atomkraftwerksbetreiber gegen die Versagung einer beantragten Genehmigung paradoxerweise als einzig „Betroffener“ ein Klagerecht beanspruchen.

Ähnlich verhält es sich im Bereich des Immissionsschutzes. Hier gilt: Je höher die Schornsteine sind, umso gleichmäßiger verbreiten sich die Schadstoffe über große Entfernungen. Nicht nur ein begrenzter Bevölkerungsteil in einem engeren Radius um das Kraftwerk ist durch die Schadstoffausstöße in seiner Gesundheit gefährdet, sondern die Allgemeinheit schlechthin. Wie es hier um die Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger aussieht, läßt sich an der Klage von Berliner Bürgern gegen das Kohlekraftwerk Buschhaus in Niedersachsen zeigen. Die Klage wurde zurückgewiesen mit der Begründung, es sei keine Klagebefugnis gegeben, obwohl der Nachweis längst erbracht ist, daß gerade in Berlin die Immissionen durch den Betrieb des Kraftwerkes Buschhaus sich erheblich verschlimmern werden.

Im Bereich des Naturschutzes trifft man ebenso auf diesen Zustand von „Rechtlosigkeit“ der Bürgerinnen und Bürger. Naturschutzgebiete, Naturparks und Naturschönheiten dienen der Allgemeinheit. Dies hat nach herrschender Auffassung zur Folge, daß einzelne keine Klagebefugnis beanspruchen können, wenn Naturschutzgebiete durch Autobahn- und Straßenbau, Flughäfen oder Mammutprojekte wie z. B. den Rhein-Main-Donau-Kanal zerstört werden. Das System des sogenannten subjektiven Rechtsschutzes führt bei Verwaltungsentscheidungen zu einer einseitigen Gewichtung derjenigen Interessen, die um staatliche Genehmigung für umweltschädliche Projekte nachsuchen. Die Genehmigungsbehörden sind bei ihren Entscheidungen immer damit bedroht, bei

einer Unterbewertung privater Interessen, also der des Antragstellers, verklagt zu werden. Diese Möglichkeit ist mit Sicherheit ein gewichtiges Kriterium bei der Verwaltungsentscheidung über einen Antrag. Hingegen müssen die Genehmigungsbehörden nicht damit rechnen, wegen einer Unterbewertung der Interessen der Allgemeinheit vor Gericht zitiert zu werden. Die Allgemeinheit ist nicht befugt zu klagen. Dies birgt im Ergebnis die Gefahr einseitig orientierter Verwaltungsentscheidungen in sich. Zwar sind die Behörden dazu angehalten, auch ohne Klagebefugnis von Bürgern Umweltgesetze zu Gunsten der Bevölkerung auszulegen und anzuwenden. Allerdings beweisen die sogenannten Vollzugsdefizite im Umweltrecht, also das Auseinanderklaffen von Umweltschutzgesetzen auf der einen und deren ungenügende Anwendung auf der anderen Seite, daß allein das Vorhandensein von Gesetzen eine wirksame Durchsetzung von Umweltschutz nicht leistet.

Es bedarf eines Gegengewichtes zur Tendenz der Verwaltungen, einseitig private Interessen bei der Auslegung von Umweltgesetzen zu berücksichtigen. Zwischen privaten Interessen und denen von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern muß Chancengleichheit im Hinblick auf das Zustandekommen von Entscheidungen der Verwaltungen hergestellt werden. Durch die Einführung des Klagerechtes für Verbände des Umweltschutzes wird dies erreicht. Die Einführung der Verbandsklage beendet den Zustand, daß Bürgerinnen und Bürger als die von umweltgefährdenden Anlagen eigentlich Betroffenen als nicht klagebefugte Drittbetroffene gelten, obwohl sie die wahren Leidtragenden sind.

Der Bedarf nach erweiterten Klagemöglichkeiten beruht auf der Zunahme und Weiträumigkeit von Umweltverschmutzung. Die Verbandsklage gewährleistet, daß sich nicht viele Hunderte oder gar Tausende Bürger/innen gegen ein Vorhaben einzeln zur Wehr setzen müssen. Vielmehr wird den Bürgern/Bürgerinnen die Möglichkeit an die Hand gegeben, sich ihren Interessen gemäß in einem Verband zu organisieren und diesen Interessen in einem demokratischen Verfahren Ausdruck zu verleihen. Die Verbandsklage gibt den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit an die Hand, ihre Interessen in Verwaltungsentscheidungen mit einzubringen. In einer Demokratie ist sie ein wichtiger Schritt zu mehr Mitwirkung und Beteiligung für die von staatlichem Handeln betroffenen Bürgerinnen und Bürger.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1.

Das Anerkennungsverfahren für Umweltschutzverbände wurde nicht aus § 29 Abs. 2 BNatSchG übernommen, da die festgelegten Voraussetzungen zu ei-

ner unnötigen Verkomplizierung des Anerkennungsverfahrens führen und zudem sachlich nicht notwendige Einschränkungen enthalten. Für die Anerkennung als klagebefugte Umweltschutzverbände müssen jedoch zu ihrer Legitimation als Interessenvertreter bestimmte Mindestvoraussetzungen vorliegen.

So ist es selbstverständlich, daß diese Verbände, die Umweltinteressen ihrer Mitglieder vertreten, Ziele des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege verfolgen und für jeden Mann und jede Frau, der/die diese Ziele unterstützt, zugänglich sind. Um dieses auch nach außen sichtbar zu machen, müssen diese Umweltschutzziele in einer Satzung festgeschrieben sein. Ferner ist es für eine Interessenvertretung notwendig, daß die Satzung Name, Sitz und Prozeßführungsbefugnis enthält. Die innere Struktur der Verbände ist zwar eng an den Verein bürgerlichen Rechts angelehnt, jedoch ohne das formalisierte Eintragungsverfahren, das bei einem rechtsfähigen Verein notwendige Voraussetzung ist. Das formalisierte Eintragungsverfahren würde für die Verbände nur zu einem unnötigen Arbeitsaufwand führen, ohne einen Nutzen für die Verbände zu bringen. Aus den gleichen pragmatischen Gründen ist darauf verzichtet worden, die Anerkennung von einer Gemeinnützigkeit der Verbände abhängig zu machen. Auch bedeutet eine Anerkennung durch die Behörde einen hohen Verwaltungsaufwand. Da die

Voraussetzungen für die Anerkennung, im Gegensatz zum Anerkennungsverfahren nach dem Bundesnaturschutzgesetz, leicht überprüfbar sind, stellt es für die Gerichte, die sowieso mit dem Klageverfahren in der Hauptsache beschäftigt sind, keinen erhöhten Arbeitsaufwand dar, die Anerkennung auszusprechen.

Des demokratischen Grundverständnisses wegen soll jede Person die Möglichkeit haben, den Zielen des Verbandes entsprechend mitzuarbeiten.

2.

§ 47 VwGO wird gemäß § 43 a entsprechend geändert.

§ 113 VwGO wird gemäß § 43 a entsprechend geändert.

Wegen des bei Umweltprozessen unabsehbar hohen Kostenrisikos für die Verbände ist die Änderung des § 154 VwGO notwendig. Auf diesem Wege wird erreicht, daß die Verbände nicht auf gerichtliche Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung allein im Hinblick auf die Kosten verzichten. Dies ist schon deshalb gerechtfertigt, weil Umweltschutzverbände Interessen der Allgemeinheit vertreten.

