

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 23.04.2020 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, dass Nichtregierungsorganisationen das Klagerecht vor deutschen Gerichten entzogen und deren Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof verworfen wird.

Zur Begründung seiner Eingabe führt der Petent im Wesentlichen an, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) seien Organisationen, welche von Personen mit ähnlichen Interessen ohne große rechtliche Hindernisse besonders oft im Umweltbereich gegründet würden (z. B. Deutsche Umwelthilfe e. V., Greenpeace e. V.). NGOs maßten sich regelmäßig an, die Interessen mindestens der Mehrheit der Bevölkerung hierzulande zu vertreten. Ferner unterstellten sie dem deutschen Staat grundsätzlich Pflichtverletzungen und strebten fortlaufend vor deutschen wie europäischen Gerichten Klagen an, die jedoch überwiegend ihren eigenen Interessen entsprächen. Im Übrigen verletzten NGOs ohne eigene Betroffenheit und demokratische Legitimation Grundrechte. Interessenvertretungen müssten nach seiner Auffassung vielmehr durch die Bürger selbst erfolgen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen des Petenten wird auf die Unterlagen verwiesen.

Die Petition ist auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlicht worden. Sie wurde durch 49 Mitzeichnungen gestützt und es gingen 34 Diskussionsbeiträge ein.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Haltung zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich

unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss vermag dem Anliegen des Petenten nicht näher zu treten.

Der Petitionsausschuss bemerkt zunächst grundlegend, dass das deutsche System verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes vom Grundsatz geprägt ist, dass der Rechtsbehelf eines Dritten gegen Entscheidungen nur erfolgreich sein kann, wenn der Dritte eine Verletzung eigener Rechte geltend machen kann (Artikel 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG), § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)). Die Verbandsklage ist dazu ein gesetzlicher Ausnahmefall. Sie wurde in verschiedenen Rechtsgebieten eingeführt, um Vollzugsdefizite – in diesem allein auf subjektive Rechtsverletzungen ausgerichteten Rechtsschutzsystem – abzubauen und Klagen auch in öffentlichem Interesse zu ermöglichen.

Der Petitionsausschuss betont, dass im Umweltrecht das Begehren des Petenten, die Verbandsklage abzuschaffen, bereits aus dem Grund abzulehnen ist, weil Deutschland völker- und unionsrechtlich zur Einführung bzw. Beibehaltung der Umweltverbandsklage verpflichtet ist. Hierbei ist zu beachten, dass diese Vorgaben in den letzten Jahren durch deutsche Gerichte sowie den Europäischen Gerichtshof (EuGH) wiederholt kritisiert und fortentwickelt wurden.

Die völkerrechtliche Verpflichtung Deutschlands ergibt sich aus dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) aus dem Jahr 1998. Neben Deutschland ist auch die Europäische Union (EU) Vertragspartei. Deutschland hat die Aarhus-Konvention mit völkerrechtlicher Wirkung ratifiziert, nachdem der Deutsche Bundestag am 15. Januar 2007 das Aarhus-Vertragsgesetz beschlossen hatte. Nach dieser Konvention sind nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Umweltverbände Träger von Rechten. Artikel 9 der Aarhus-Konvention schreibt jeder Vertragspartei zwingend vor, dass Individuen wie auch Umweltverbände einen weiten Zugang zu unabhängigen Überprüfungsmechanismen in Bezug auf bestimmte staatliche Entscheidungen haben.

Der Petitionsausschuss unterstreicht, dass die Aarhus-Konvention integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung ist, weil auch die EU Vertragspartei der besagten Konvention ist. Aus dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor

nationalem Recht folgt daher auch eine unionsrechtliche Verpflichtung Deutschlands zur Einführung bzw. Beibehaltung der Umweltverbandsklage. Die EU hat den Gerichtszugang für private und Umweltverbände in verschiedenen Sekundärrechtsakten (insbesondere der Umweltverträglichkeitsprüfungs (UVP)-Richtlinie, der Industrieemissions-Richtlinie und der Seveso-III-Richtlinie) verankert. Selbst im Fall eines Austritts Deutschlands aus der Aarhus-Konvention wäre Deutschland daher unionsrechtlich weiterhin zur Beibehaltung der Umweltverbandsklage verpflichtet.

Der Petitionsausschuss hebt hervor, dass Deutschland diese unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen im Umweltsrechtbehelfsgesetz (UmwRG), das der Deutsche Bundestag am 7. Dezember 2006 beschlossen hat, umgesetzt hat (die aktuelle Neufassung wurde im Bundesgesetzblatt I 2017, S. 3290 bekannt gemacht). Das UmwRG eröffnet sogenannten anerkannten Umweltvereinigungen Klagerechte gegen bestimmte staatliche Entscheidungen vor deutschen Gerichten – nicht aber vor dem Europäischen Gerichtshof (EUGH) -, ohne dass sie hierzu eine eigene Rechtsverletzung oder die Verletzung der Rechte Dritter geltend machen müssen. Da die große Mehrheit der umweltrechtlichen Vorschriften von Privaten mangels eigener Betroffenheit gar nicht geltend gemacht werden kann, verhilft das Instrument der Umweltverbandsklage dem Umweltrecht zu einer besseren Durchsetzung. Nach dem UmwRG stehen diese Klagerechte jedoch nicht sämtlichen Umweltverbänden zu, sondern nur anerkannten Umweltvereinigungen. Die Liste der vom Bund anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen ist auf der Homepage des Umweltbundesamtes abrufbar. Entgegen der Annahme des Petenten gehört beispielsweise Greenpeace e. V. nicht zu den anerkannten und damit klageberechtigten Umweltvereinigungen. Um eine solche Anerkennung zu erlangen, müssen die Umweltvereinigungen bestimmte Voraussetzungen erfüllen, die in § 3 UmwRG festgelegt sind. Hierzu zählt insbesondere das Erfordernis, dass die Umweltvereinigung binnendemokratisch organisiert ist. Konkret bedeutet dies, dass die Umweltvereinigung jeder Person, die die Ziele des Verbandes unterstützt, die Aufnahme mit vollem Stimmrecht in der Mitgliederversammlung ermöglichen muss. Mit diesem sogenannten Prinzip der Binnendemokratie stellt der deutsche Gesetzgeber sicher, dass die anerkannten Umweltverbände, die als „Anwälte der Umwelt“ Interessen des Gemeinwohls geltend machen, demokratisch legitimiert sind. Gleichzeitig verhindert dieses Kriterium, dass eine anerkannte Umweltvereinigung sachfremde, nicht dem Umweltschutz dienende Ziele verfolgt. Entgegen der

Auffassung des Petenten fehlt es klageberechtigten Umweltverbänden also nicht an der notwendigen demokratischen Legitimation. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall, ihre demokratische Legitimation ist Voraussetzung der Ausübung ihrer Klagerechte.

Im Übrigen hat die Rechtsprechung deutscher Gerichte und des EuGH gezeigt, dass Umweltverbände eine bedeutende Rolle bei der Durchsetzung des Umweltrechts gespielt haben. Die Entscheidungen des EuGH gegen Deutschland basieren im Übrigen – anders als vom Petenten vermutet – nicht auf Klagen von Umweltvereinigungen vor dem EuGH, sondern auf Vorabentscheidungsersuchen deutscher Gerichte sowie einer Klage der EU-Kommission gegen Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der unionsrechtlichen Gerichtszugangsregelungen im deutschen Recht.

Nach dem Dafürhalten des Ausschusses geht auch der Einwand des Petenten, die Ausübung von Klagerechten durch Umweltverbände unterstellten dem Staat Pflichtverletzungen, fehl. Denn die Möglichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes dient nach dem klassischen Verständnis der Gewaltenteilung der gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung. Dies gilt gleichermaßen für die Klagen von Privatbürgern wie von Umweltverbänden, für Klagen im Bereich des Umweltrechts gleichermaßen wie für Klagen in anderen Rechtsgebieten. Soweit der Petent außerdem vorbringt, durch die Umweltverbandsklage würden demokratische Grundrechte ausgehebelt, weist der Ausschuss darauf hin, dass Private im Übrigen durch die Umweltverbandsklage nicht gehindert sind, ihre Rechte gerichtlich geltend zu machen.

Neben der Verbandsklage im UmwRG besteht im Umweltrecht schon seit 2002 eine Verbandsklage im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). § 64 dieser gesetzlichen Regelung sieht eine Verbandsklage anerkannter Naturschutzvereinigungen gegen bestimmte umweltrelevante Zulassungsentscheidungen vor. Außerhalb des Umweltrechts bestehen für Verbraucherverbände verschiedene Verbandsklagemöglichkeiten im Wettbewerbsrecht, im Kartellrecht, im Verbraucherrecht und für Sozialverbände im Behindertenrecht.

In diesem Zusammenhang ergänzt der Petitionsausschuss, dass speziell zur Verbandsklage im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG), dessen Ziel es gemäß § 1 Abs. 1 ist, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern, gilt, dass das im Jahr 2002 eingeführte öffentlich-rechtliche Verbandsklagerecht nach § 15 BGG vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales anerkannten Verbänden ermöglicht, Gesetzesverstöße zu verfolgen, ohne selbst in subjektiven Rechten verletzt zu sein. Diese Verbandsklagemöglichkeit dient dazu,

die tatsächliche Anwendung von Regelungen durchzusetzen, die dem Schutz von Menschen mit Behinderungen dienen. Soweit der Klagegegner ein Träger öffentlicher Gewalt ist, wurde der Verbandsklage zudem mit der Novellierung des BGG im Jahr 2016 ein kostenfreies Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG vorgeschaltet. Vorrangig soll also eine einvernehmliche Beilegung des Rechtsstreites erfolgen. Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung einer Verbandsklage nach § 15 Abs. 1 BGG zählt insbesondere, dass der Klagegegenstand von allgemeiner Bedeutung sein muss. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle vorliegt, z. B. bei einem Verstoß gegen die Verpflichtung des Bundes zur Herstellung von Barrierefreiheit. Eine darüber hinausgehende Betroffenheit der Mehrheit aller Bürger wie auch vom Petenten gefordert, wäre nach Auffassung des Petitionsausschusses nicht zielführend. Menschen mit Behinderungen stellen in der Gesamtbevölkerung gerade keine Mehrheit und sind zudem besonders schutzbedürftig. Um das o. g. Ziel des BGG zu erreichen, bedarf es daher insbesondere auch des Mittels der Verbandsklage.

Vor diesem Hintergrund vermag der Petitionsausschuss ein weitergehendes parlamentarisches Tätigwerden im Sinne der Eingabe nicht in Aussicht zu stellen. Er empfiehlt daher, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.