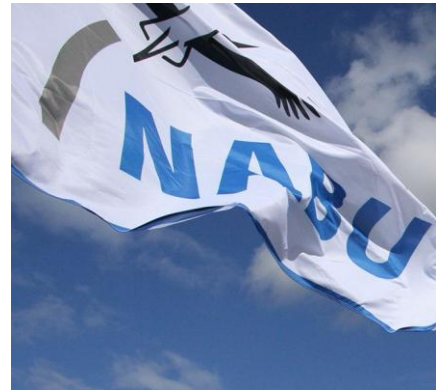




Trotz verschiedener Novellen: Immer noch Mängel bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention in Deutschland



Information, Partizipation und Rechtsschutz sind wichtige Grundprinzipien für eine gerechtere Gesellschaft. Unter anderem dienen diese Prinzipien dazu, Behördenentscheidungen durch das Einbringen von externem Sachverstand in der Sache zu verbessern, ihre Akzeptanz durch Transparenz zu steigern, und den späteren Vollzug von Normen und Entscheidungen durch eine gerichtliche Überprüfbarkeit zu stärken.

Im Umweltbereich finden sich in der Aarhus-Konvention verbindliche Vorgaben, die diese Grundprinzipien näher konkretisieren und dabei gerade auch für Umweltverbände einen weitreichenden Zugang zu Gericht vorsehen. Allerdings stellte die Bundesregierung jüngst selbst fest, dass Deutschland die Vorgaben der Aarhus-Konvention unzureichend umsetzt. Um die Kaskade von immer neuen Verurteilungen wegen mangelnder Umsetzung zu durchbrechen und Rechtssicherheit für alle Interessenträger anstelle von stets erfolgenden Gesetzesnachbesserungen zu bieten, fordert der NABU die Bundesregierung auf, die Vorgaben der Aarhus-Konvention endlich mutig und ohne neue Schlupflöcher ins deutsche Recht zu übernehmen.

Leider sind nach Auffassung des NABU auch die jüngsten Novellierungsbemühungen nicht geeignet, bestehende Umsetzungsdefizite zu beseitigen (vertiefend hierzu die Stellungnahme zum Entwurf der Novelle des UmwRG vom 19.04.2016, abrufbar unter <http://www.nabu.de/natur-und-landschaft/naturschutz/deutschland/16700.html>). Trotz oder gerade wegen der verschiedenen Reparaturbemühungen droht vielmehr ein Flickwerk an Regelungen, welches unübersichtlich ist und in der Anwendung neue Rechtsunsicherheit mit sich bringt.

Aus diesem Grund nimmt der NABU auch im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Umsetzungsbericht der Aarhus-Konvention 2016 in Deutschland wie folgt Stellung. Dabei konzentriert er sich wegen der aktuellen Entwicklungen auf die Umsetzung von Art. 9 der Aarhus-Konvention. Dies bedeutet nicht, dass die anderen Säulen der Konvention nicht ebenso bedeutsam sind. Gerade auch im Bereich des Informationszugangs sieht der NABU ebenso verschiedene Mängel bei der Umsetzung in Deutschland.

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

RA Dr. Raphael Weyland
Referent für EU-Naturschutzpolitik
Raphael.Weyland@NABU.de

Stand: 22.08.2016

Zu Art. 9 Aarhus-Konvention

Insgesamt scheint die Darstellung im nationalen Umsetzungsbericht zu Art. 9 Aarhus-Konvention nicht sonderlich geglückt. Sie wechselt zwischen dem im Obersatz aufgegriffenen Rechtszugang für Individuen, fängt hiernach eine Untergliederung an, die scheinbar willkürlich zwischen Klagemöglichkeiten nach dem UIG und dem UmwRG unterscheidet und zudem auf allgemeine Grundsätze nach der VwGO zurückspringt.

I. Zu Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention

Zu Art. 9 Abs. 2 AK greift der Umsetzungsbericht den Regelungsstand des UmwRG vor den hierzu ergangenen Entscheidungen des EuGH in der Sache Trianel und Altrip auf. Sodann erwähnt er, dass es bereits eine Reihe von Novellierungsbemühungen des Gesetzgebers gegeben hat, um den in diesen Gerichtsentscheidungen angemahnten Umsetzungsmängeln abzuhelfen. Wirklich lesefreundlich gestaltet sich dieser chronologische – die mühsame Entwicklung des Umwelt-Rechtsschutzes in Deutschland nachzeichnende – Aufbau nicht. Viel gravierender ist aber, dass der Umsetzungsbericht die Veränderungen nicht aufgreift, die bei Verabschiedung der aktuell in Planung befindlichen Novelle des UmwRG drohen.

- So verbleibt es trotz entgegenstehender Vorgaben des EuGH nach der Planung dabei, dass lediglich absolute Verfahrensfehler gerügt werden können (vgl. den § 4 Abs. 3 S. 2 der UmwRG-Novelle). Erforderlich für die Frage des Durchschlagens des Verfahrensfehlers wäre eine Einzelfallbetrachtung nach der Schwere des Verfahrensfehlers, was zunächst eine weite Rügbarkeit voraussetzt.
- Außerdem droht – auch für Rechtsmittel im Bereich des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention durch die geplante Missbrauchsvorschrift (vgl. § 5 der UmwRG-Novelle), dass die Präklusion durch die Hintertür wieder eingeführt wird. Die geplanten Regelungen sind zu unbestimmt und schon nicht erforderlich.

Etwas im leeren Raum folgt unter dem gleichen Stichpunkt des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention (auf S. 46 des Umsetzungsberichts) sodann der Hinweis, dass die Bundesregierung hinsichtlich des Standortauswahlgesetzes die Vorschläge der Kommission zur „Lagerung hoch radioaktiver Abfälle“ zum Rechtsschutz prüfe. Benannt werden sollte die dort gebrachte Kritik, wonach nämlich die Standortauswahl qua Gesetz die Klagemöglichkeit einschränkt. Diese Kritik erscheint schlüssig, denn wenn die Standortauswahl nicht durch Verwaltungsakt, sondern durch Legalentscheidung erfolgt, entfällt der bisher bestehende Verwaltungsrechtsweg; es verbleibt alleine eine Überprüfbarkeit durch das BVerfG, das die Entscheidung bekanntlich alleine am Maßstab des Grundgesetzes überprüft.

II. Zu Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

Zu Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention meint der Umsetzungsbericht, der nach dem Beschluss V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz erarbeitete Gesetzesentwurf behebe die dort gerügten Mängel. Dem wird widersprochen. Tatsächlich verbleiben auch bei Verabschiedung der Novelle des Umweltrechtsbehelfsgesetzes zahlreiche Unzulänglichkeiten im Hinblick auf die Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention.

- Die geplanten Änderungen beschränken die Überprüfbarkeit auf Pläne und Programme, für die eine Pflicht zur Durchführung einer SUP bestehen kann (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 der UmwRG-Novelle). Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention sieht eine solche Einschränkung nicht vor und spricht stattdessen von allen Plänen und Programmen.
- Die dort getroffene Ausnahme für Pläne und Programme, die durch formelles Gesetz entschieden werden, führt zu einer Umsetzungslücke, da solche Pläne und Programme sodann überhaupt nicht auf ihre formelle und materielle Rechtmäßigkeit hin untersucht werden können, sondern vor dem BVerfG nur darauf, ob sie Grundrechtsverstöße beinhalten.
- Auch die übrigen Änderungen des Gesetzgebers vermögen diesen Umsetzungsmangel nicht zu beseitigen, denn auch dort werden weitere Zugangsvoraussetzungen wie etwa die Verwaltungsaktqualität (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 der geplanten UmwRG-Novelle) formuliert, die es so in der Aarhus-Konvention gerade nicht gibt. Es sind verschiedene Handlungen oder Unterlassungen von Behörden vorstellbar, die nicht in Form eines Verwaltungsakts ergehen und trotzdem umweltrelevant sind, ergo überprüft werden können müssen.
- Außerdem sieht der Gesetzgeber vor, die Präklusionsregelung für auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention gestützte Klagen wieder einzuführen (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. b) der geplanten UmwRG-Novelle). Diese Einschränkung ist mit dem Ziel der Konvention, einen insgesamt „weiten Zugang“ zu Gerichten zu gewähren, nicht vereinbar (vgl. auch S. 194 des Implementation Guide der Aarhus-Konvention). Auch in einzelnen Fachgesetzen (etwa § 48 Abs. 2 S. 4 BbergG oder § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG) sind als Folgeanpassung die materiellen Präklusionsvorschriften zu streichen, um Inkongruenzen zu vermeiden.
- Die bereits im Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention als mangelhaft gerügte Umsetzung der Überprüfbarkeit von absoluten Verfahrensfehlern bezieht sich auch auf Überprüfungsverfahren nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, weswegen hier auf die obigen Kritikpunkte verwiesen wird. Außerdem soll nach den Überlegungen des Gesetzgebers im Bereich des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention partiell auch an der früheren unzulänglichen Rechtslage bezüglich relativer Verfahrensfehler festgehalten werden (vgl. den § 4 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 der geplanten UmwRG-Novelle). Dies stellt einen weiteren Umsetzungsmangel dar und ist auch wegen der damit einhergehenden Rechtszersplitterung abzulehnen. Gleiches gilt für die geplanten Bereichsausnahmen zum ROG (vgl. § 4 Abs. 4 S. 2 der UmwRG-Novelle).

- Die im Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention geäußerte Kritik an den geplanten Missbrauchsvorschriften (vgl. § 5 der UmwRG-Novelle) bezieht sich auch auf Überprüfungsverfahren im Bereich des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und wird deshalb hier aufgegriffen.

In einzelnen Fachgesetzen erfolgen über die oben aufgezeigten strukturellen Mängel der Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention weitere Bereichsausnahmen, die wegen der eindeutigen Forderung eines weiten und effektiven Gerichtszugangs in Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention inakzeptabel sind und sich alleine aufgrund Partikularinteressen von bestimmten Nutzergruppen bzw. anderer Ressorts erklären lassen. Dies gilt etwa für die geplanten Änderungen hinsichtlich der Überprüfbarkeit von Raumordnungsplänen mit Windenergie- oder Rohstoffbezug (vgl. § 16 Abs. 4 der geplanten UVPG-Novelle). Außerdem gilt dies für den Bundesverkehrswegeplan, denn gerade dieser müsste aus Umweltgesichtspunkten frühzeitig voll überprüfbar sein, um aufwendige Folgekonflikte zu vermeiden und umweltfreundliche Lösungen auch in anderen Politikbereichen zu ermöglichen (vgl. § 19b Abs. 2 der geplanten UVPG-Novelle).