

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit
G II 1

11055 Berlin

Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

per E-Mail: GI2@bmub.bund.de;
GII1@bmub.bund.de

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

¹ Fachanwalt für Familienrecht
² Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

Stellungnahme zum Entwurf der Novelle des UmwRG

(Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, Stand 19.4.2016)

– Aarhus Konvention Initiative

16.05.2016
15/0237V/R/rv
Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki
Durchwahl: 040-278494-11
Email: drzewiecki@rae-guenther.de

ZUSAMMENFASSUNG

Die deutschen Regelungen zum Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten, insbesondere auch im Hinblick auf Pläne und Programme, sind unter verschiedensten Aspekten bisher nicht im Einklang mit den Anforderungen der UN ECE Aarhus-Konvention (AK) umgesetzt worden.

Dies führt zu einem permanenten Zustand der des völkerrechtswidrigen Verhaltens, das aber innerstaatlich nicht sanktioniert wird. Der Einzelne darf sich aufgrund der dualistischen Grundentscheidung (Völkerrecht – nationales Recht) nicht direkt darauf berufen, dass die nationalen Gesetze unzureichend sind. Insbesondere ist der durch die AK vorgegebene Gerichtszugang von

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Individualklägern in Umweltangelegenheiten nicht ausreichend in das deutsche Recht übernommen worden. Um diese 3. Säule der AK, *access to justice*, geht es im vorliegenden Entwurf des Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG).

Nur Umweltverbände erhalten stärkere Klagerechte

Eine ausdrückliche Aufnahme von Klagerechten von Individuen in Umweltangelegenheiten in das Umweltrechtsbehelfsgesetz wäre zur Umsetzung der Vorgaben aus Art 9 Abs. 2 und 3 AK in Verbindung mit Art. 2 Nr. 4 und 5 AK erforderlich, wird aber nicht vorgeschlagen.

Die im Entwurf vorgeschlagene Erweiterung des Gerichtszugangs von anerkannten Umweltverbänden kann nicht den unzureichenden Gerichtszugang von Individualklägern in Umweltangelegenheiten kompensieren. Eine Umsetzung der Vorgaben der AK kann nicht nur über die Ausweitung der Verbandsklagebefugnisse erreicht werden. Denn die AK schreibt eine Gleichbehandlung von Individualklägern und Umweltverbänden vor. Eine Privilegierung der Umweltverbände zulasten des Gerichtszugangs von Individuen ist mit der menschenrechtlichen Ausgestaltung der AK, das individuelle Menschenrecht auf eine gesunde Umwelt durch Informationsrechte, Partizipationsrechte und den Zugang zu Gericht durchzusetzen, nicht zu vereinbaren. Durch die Konvention soll der Schutz der (eigenen) Umwelt und Gesundheit als individuelles Recht durchgesetzt werden können. Dazu ist auch einen weiter Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten für Individuen erforderlich.

Die vorgesehenen Änderungen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes sind daher nicht geeignet, die völkerrechtlichen Vorgaben der AK zum Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten ausreichend umzusetzen. Das Ziel, Konformität der deutschen Regelungen zum Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten mit den Anforderungen des Artikels 9 Abs. 2 und 3 AK wurde damit verfehlt. Der Be-

schluss V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz ist weiterhin nicht ausreichend in das deutsche Recht umgesetzt.

Inhaltlich unzureichend

Unabhängig davon, wer gerichtlich vorgehen kann, ist auch weiterhin der Zugang zu Gerichten inhaltlich zu stark begrenzt.

Zwar soll der völkerrechtswidrige Zustand im Hinblick auf den fehlenden Rechtsschutz gegen Entscheidungen über Pläne und Programme im Sinne des Art. 7 AK, 9 Abs. 3 AK durch die neue Ziffer 4 des § 1 Abs. 1 UmwRG beseitigt werden, gleichzeitig werden aber alle Bedarfsgesetze ausgenommen, konkret insbesondere der Bundesverkehrswegeplan, alle Linienbestimmungsentscheidungen für Fernstraßen und Bundeswasserstraßen, alle Raumordnungsverfahren, die Bundesfachplanung für die Übertragungsnetze, der Bundesfachplan Offshore Wind sowie alle zukünftigen Feststellungen, die per Gesetz beschlossen werden.

Damit nimmt der Gesetzgeber außerordentliche umweltrelevante Entscheidungen vom Klagerecht aus und folgt gerade nicht der Vorgabe des Standortauswahlgesetzes, sondern dem üblichen Ausschluss von Rechtsschutz gegen Grundsatzentscheidungen. Dies auch deshalb, weil etwa im Bereich des Bergrechts (z.B. Fracking) grundsätzlich keine strategische UVP erforderlich ist, außer, es wird freiwillig ein Raumordnungsplan aufgestellt (unterirdische Nutzung, Braunkohlenpläne). Auch die neuen Klagerechte gegen Verwaltungsakte nach Ziffer 5 und 6 lassen immer noch Lücken im wirksamen Vollzug des materiellen Umweltrechts.

Die prozessualen Präklusionsnormen (Klagebegründungsfristen) werden nur im UmwRG aber nicht in den Fachgesetzen beseitigt – damit bleibt diese Umsetzung völker- und europarechtswidrig.

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich zeige an, dass ich Frau Brigitte Artmann, Am Frauenholz 22, 95615 Marktredwitz, Sprecherin der „Aarhus-Konvention-Initiative“ anwaltlich vertrete.

1. Stellungnahme von Einzelpersonen

Der o.g. Entwurf des UmwRG wurde vor allem an „Verbände“ verschickt, also Interessenvertreter, insbesondere auch anerkannte Vereinigungen nach § 3 UmwRG. Die vorliegende Stellungnahme ist aber aus Sicht Einzelner und ihrer Initiativen verfasst, die sich um die Belange der Umwelt in mehreren Themenbereichen bemühen und zum Wohl der Allgemeinheit regional und bundesweit tätig sind.

Diese organisieren sich in der „Aarhus Konvention Initiative“. Frau Artmann Sprecherin der „Aarhus Konvention Initiative“, ein Zusammenschluss verschiedener Personen und Initiativen. Dazu zählt etwa das Bündnis „Abgefrackt - Weidener Becken gegen Fracking“, verschiedenen Stromtrassen-Bürgerinitiativen, Antiatom-Bürgerinitiativen, kommunale Parteigruppierungen und natürlich Einzelpersonen. Die Initiative verfügt über eine website:

<http://aarhus-konvention-initiative.de/>

mit einer Unterstützerliste.

Ausdrückliches Ziel der Initiative ist es, die Umsetzung der Aarhus Konvention in Deutschland zu unterstützen, und zwar insbesondere die unzureichende bzw. Nicht-Umsetzung von Art.9 Absatz 2 und Absatz 3 und Art. 6 der Aarhus Konvention zu beenden und natürlichen Personen und ihren Initiativen, die außerhalb der Anerkennungsvoraussetzungen des § 3 UmwRG bestehen und sich für den Umweltschutz einsetzen, ein Klagerecht vor deutschen Gerichten zuzusichern.

2. Grundsätzliche Völkerrechtswidrigkeit

Die deutschen Regelungen zum Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten, insbesondere auch im Hinblick auf Pläne und Programme, sind unter verschiedensten Aspekten bisher nicht im Einklang mit den Anforderungen der

UN ECE Aarhus-Konvention (AK) umgesetzt worden.¹

Dies führt zu einem permanenten Zustand der des völkerrechtswidrigen Verhaltens, das aber innerstaatlich nicht sanktioniert wird. Der Einzelne darf sich aufgrund der dualistischen Grundentscheidung (Völkerrecht – nationales Recht) nicht direkt darauf berufen, dass die nationalen Gesetze unzureichend sind.

Insbesondere ist der durch die AK vorgegebene Gerichtszugang von Individualklägern in Umweltangelegenheiten nicht ausreichend in das deutsche Recht übernommen worden. Um diese 3. Säule der AK, *access to justice*, geht es im vorliegenden Entwurf des Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Er löst das Problem aber nicht, vielmehr sollen ausdrücklich nur Umweltverbände über die Erweiterung von § 1 Abs. 1 UmwRG weitergehende Klagerechte erhalten.

Eine ausdrückliche Aufnahme von Klagerechten von Individuen in Umweltangelegenheiten in das Umweltrechtsbehelfsgesetz wäre zur Umsetzung der Vorgaben aus Art 9 Abs. 2 und 3 AK in Verbindung mit Art. 2 Nr. 4 und 5 AK erforderlich, wird aber nicht vorgeschlagen. Vielmehr wird die Ungleichbehandlung zwischen anerkannten Umweltvereinigungen und dem Einzelnen perpetuiert.

3. Die Aarhus Konvention

a) Grundsatz

Die Entstehungsgeschichte der Aarhus-Konvention und der Wortlaut des Konventionstextes zeigen, dass eine Gleichbehandlung von Individuen und Verbänden gefordert ist, ja dass die Konvention vom Einzelnen ausgeht und ihm Rechte verleiht.

Auf der website der UNECE ist dies im Hinblick auf den Artikel 1 der Konvention so zusammengefasst:

“Rights-based approach: The Convention adopts a rights-based approach. Article 1, setting out the objective of the Convention, requires Parties to guarantee rights of access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. It al-

¹ Dies wurde festgestellt durch das Aarhus-Compliance Committee (Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz V/9h), verschiedene Obergerichte und das Bundesverwaltungsgericht in der Entscheidung v. 5.9.2013 – 7 C 21.12, Rn 34 ff. Vgl. Schlacke, Aufbrüche des Öffentlichen Rechts: Von der Verletztenklage zur Interessentenklage, DVBl. 2015, 929.

so refers to the goal of protecting the **right of every person** of present and future generations to live in an environment adequate to health and well-being, which represents a significant step forward in international law. These rights underlie the various procedural requirements in the Convention.” (Hervorhebung durch Verf.)

Zudem stellt die Konvention lediglich einen Mindeststandard dar, und selbst dieser wird in Deutschland nicht erreicht:

“A 'floor', not a 'ceiling': The Convention establishes minimum standards to be achieved but does not prevent any Party from adopting measures which go further in the direction of providing access to information, public participation or access to justice.”

Dieser Ansatz wurde auch in der Debatte des Europäischen Parlaments zur Einführung einer Richtlinie zum Zugang zu Gericht deutlich: „Die Botschaft des Übereinkommens ist klar: Die Umwelt gehört dir, nicht den Behörden.“²

b) Der Wortlaut der Aarhus Konvention

Bereits in der Präambel der AK wird in Erwägungsgrund Nr. 8 ausgeführt, dass „Bürger“, also Individuen, „Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ haben müssen. Auch der Erwägungsgrund Nr. 18 führt aus, dass „die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird“.

Hier wird bereits durch das „einschließlich Organisationen“ deutlich, dass die „Öffentlichkeit“ grundsätzlich weiter gefasst werden muss, als bestimmte anerkannte Organisationen, da diese lediglich einen Unterfall der Öffentlichkeit darstellen.

Art. 1 AK schreibt für alle Vertragsparteien vor, dass diese zum

„ (...) Schutz des **Rechts jeder männlichen/weiblichen Person** gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrer Wohlbefinden zuträglichen

² Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten, A5-0189/2004 v. 18.03.20014.

Umwelt“(...) „das Recht auf Zugang (...) zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (...)“

gewährleisten müssen (Hervorhebung durch Verf.).

Art. 1 AK macht damit deutlich, dass die AK der Umsetzung von fundamentalen Menschenrechten dient – den Rechten, die jedem Individuum kraft seines Menschseins zustehen.³

Gemäß der Legaldefinition Art. 2 Nr. 4 AK wird "Öffentlichkeit" im Sinne der AK definiert als „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“.

Auch hier wird deutlich, dass natürliche Personen grundsätzlich „Öffentlichkeit“ im Sinne der AK sind und nur für Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen noch durch innerstaatliche Rechtsvorschriften oder durch die innerstaatliche Praxis, der Begriff der Öffentlichkeit begrenzt werden darf. Öffentlichkeit im Sinne der AK ist also weit zu fassen.

Sie soll nach dem „Jedermanns Prinzip“ definiert werden.⁴ Der Begriff der „Öffentlichkeit“ selbst ist an keine Voraussetzungen oder Begrenzungen gebunden. Daher soll überall dort, wo die AK sich ohne weitere, ausdrückliche Qualifizierungen derselben auf die „Öffentlichkeit“ bezieht, jede natürliche oder juristische Person alle materiellen und prozeduralen Rechte genießen, die nach der AK vorgesehen sind.⁵

Auch die in Art. 2 Nr. 5 AK als „betroffene Öffentlichkeit“ legal definierte Öffentlichkeit umfasst die durch das umweltrelevante Entscheidungsverfahren betroffenen Individuen: Unter der „betroffenen Öffentlichkeit“ wird „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“ definiert.

Zusätzlich wird festgelegt, dass „die nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht gelten-

³ Vgl. The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations Publication, Second Edition, 2014, S. 42.

⁴ Vgl. Aarhus Implementation Guide, 2014, S. 55.

⁵ Vgl. Aarhus Implementation Guide, 2014, S. 56.

den Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse“(...) „, im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben.“

Dabei ist der Begriff der Öffentlichkeit zwar enger gefasst, als im Rahmen von Art. 2 Nr. 4 AK. Er umfasst aber die allgemeine Öffentlichkeit, also „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“ die durch das Vorhaben potentiell betroffen sind oder ein besonderes Interesse daran haben. Der Umfang der betroffenen Öffentlichkeit bemisst sich dabei nicht abstrakt sondern ist abhängig von den konkreten Umweltauswirkungen des umweltrelevanten Entscheidungsverfahrens.⁶

“While narrower than the definition of “the public”, the definition of “the public concerned” under the Convention is still very broad. Whether a member of the public is affected by a project depends on the nature and size of the activity. For instance, the construction and operation of a nuclear power plant may affect more people within the country and in neighboring countries than the construction of a tanning plant or a slaughterhouse. Also, whether members of the public have an interest in the decision-making depends on whether their property and other related rights (in rem rights), social rights or other rights or interests relating to the environment may be impaired by the proposed activity.”⁷

Privilegiert sind hier die Umweltverbände nur in der Form, dass sie eine konkrete Betroffenheit oder ein ausdrückliches Interesse nicht für jeden Einzelfall nachweisen müssen.

Die vom umweltrelevanten Entscheidungsverfahren betroffenen Individuen bleiben aber für den Fall der Betroffenheit oder des besonderen Interesses gerade ein Teil der durch Art. 2 Nr. 5 definierten „betroffenen Öffentlichkeit.“

⁶ Vgl. Aarhus Implementation Guide, 2014, S. 57.

⁷ Czech Republic ACCC/C/2010/50; ECE/MP.PP/C.1/2012/11, 2 April, 2012, para. 66.

Die Vorschrift sieht keine die allgemeine Öffentlichkeit ausschließende Privilegierung der Umweltverbände vor. Vielmehr wird auch in dieser Norm eine Gleichbehandlung von Individuen und Verbänden gefordert.⁸

Auch in Art. 3 Abs. 9 AK zeigt sich die individualbezogene Schutzrichtung der AK: Danach hat die „Öffentlichkeit im „Rahmen der einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens (...) Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ohne dabei wegen Staatsangehörigkeit, Volkszugehörigkeit oder Wohnsitz benachteiligt zu werden (...).“

Die Volkszugehörigkeit ist als Merkmal nur auf natürliche Personen anwendbar, was den Charakter der AK, als individualschützenden völkerrechtlichen Vertrag unterstreicht.

Es ist auch herauszustellen, dass Art 3.9 eine bindende Verpflichtung ist, die allen weiteren Normen der AK vorsteht: „the public **shall** have access to information, have the possibility to participate in decision-making and have access to justice in environmental matters “.

Die individualbezogene Schutzrichtung der AK wird auch im Rahmen des Art. 9 AK beibehalten: Gemäß Art. 9 Abs. 2 S. 1 AK hat

„jede Vertragspartei im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher(zustellen), daß Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozeßrecht* einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle (...)“ im Anwendungsbereich des Art. 6 AK haben.

Nach Art. 9 Abs. 3 AK hat jede Vertragspartei

„Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren (...) sicher(zustellen), daß Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festge-

⁸ Pernice, Umweltvölker- und europarechtliche Vorgaben zum Verbandsklagerecht und das System des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes, JZ 2015, 967, 971; a.A. wohl Guckelberger, Entwicklungslinien im Umweltrechtsschutz, JA 2014, 647 (653).

legte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben (...)“haben.

Damit ist aus Sicht der Aarhus-Konventions-Initiative festzustellen, dass Klagerrechte im Umweltschutz auch Privaten und Einzelpersonen zu gewähren sind.

c) Interpretationen des EuGH

Die Interpretation des EuGH zu der Frage der Gleichbehandlung von Verbänden und Einzelpersonen ist aus hiesiger Sicht fraglich.

In der Rechtssache *Gruber* meint der EuGH letztlich, eine Ungleichbehandlung sei auf Grundlage jedenfalls des Wortlauts des Art 9 Abs. 2 AK (umgesetzt durch die EU-UVP-Richtlinie 2011/92) gerechtfertigt:

„Nach der Definition in Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2011/92 gehört zur „betroffenen Öffentlichkeit“ die von Entscheidungsverfahren in Bezug auf Umweltverträglichkeitsprüfungen betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. ..

Daraus folgt, dass nicht alle unter den Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ fallenden natürlichen und juristischen Personen oder Organisationen ein Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs im Sinne von Art. 11 der Richtlinie 2011/92 haben müssen, sondern nur diejenigen, die entweder ein ausreichendes Interesse haben oder gegebenenfalls eine Rechtsverletzung geltend machen. ..

Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92 nennt in Bezug auf die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Rechtsbehelfe von Mitgliedern der „betroffenen Öffentlichkeit“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie zwei Fälle. Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs kann von einem „ausreichenden Interesse“ oder davon abhängen, dass der Rechtsbehelfsführer eine „Rechtsverletzung“ geltend macht, je nachdem, welche dieser Voraussetzungen in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, Rn. 38)⁹

⁹ EuGH (*Gruber*), Rs. C-570/13, Urt. V. 16.04.2015, Rn. 29 ff

Diese Begrifflichkeiten benutzt aber gerade Art. 9 Abs. 3 AK nicht. Dieser bezieht sich allein auf die „allgemeine“ Öffentlichkeit.

Art. 9 Abs. 2 AK und Art 9 Abs. 3 AK verwenden ausdrücklich unterschiedliche Fachtermini hinsichtlich der Öffentlichkeit, für die ein Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten durch die Vertragsstaaten zu gewähren ist:

Während Art. 9 Abs. 2 AK auf Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend machen“ Bezug nimmt, spricht Art. 9 Abs. 3 AK von „Mitgliedern der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen.“

Aufgrund der unterschiedlichen Legaldefinition in Art. 2 Nr. 4 und Nr. 5 AK kann hier nicht von einer Unerheblichkeit der verwendeten Termini ausgegangen werden. Vielmehr wird deutlich, dass Art. 9 Abs. 2 AK den engeren Terminus der „betroffenen Öffentlichkeit“ aus Art. 2 Nr. 5 AK umfasst (und insofern auch den Überprüfungsumfang weit zieht, wohingegen Art. 9 Abs. 3 AK sich auf die „allgemeine Öffentlichkeit“ nach Art. 2 Nr. 4. bezieht und sich ausdrücklich bezieht auf „die Verletzung von nationalen Vorschriften im Hinblick auf die Umwelt“.

Dabei dürfen die nach Art. 9 Abs. 3 AK von diesen Mitgliedern der Öffentlichkeit nach dem innerstaatlichen Recht zu erfüllenden innerstaatlichen Kriterien nach der Spruchpraxis des ACCC nicht so streng sein, dass sie die Möglichkeit, Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts zu beanstanden, für alle oder doch fast alle Mitglieder der Öffentlichkeit effektiv ausschließen.¹⁰ Vielmehr sollte der Zugang zu Gericht der Grundsatz und nicht die Ausnahme sein.¹¹

Damit stellt sich die Frage, wie die tatsächliche Lage für Private im Hinblick auf Klagebefugnis und Überprüfungsmöglichkeiten in Deutschland sich darstellt.

¹⁰ ACCC, C/2005/11 by Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW [Belgium] vom 28.7.2006, Rn. 35.; vgl. auch Bunge, Der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Deutschland – Stand und offene Fragen, ZUR 2015, 531, 542.

¹¹ ACCC, C/2011/58 concerning compliance by Bulgaria, Dok. ECE/MP.PP vom 11.1.2013, Rn. 65: “Access to such procedures should thus be the presumption, not the exception”.

4. Gerichtszugang für Private in Deutschland in Umweltsachen heute

Die gegenwärtige Rechtslage in Deutschland zeigt, dass der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten für Individuen, anders als von der AK vorgesehen, aufgrund der Anknüpfung an das subjektive Recht des Einzelnen die Ausnahme und nicht die nach der Konvention vorgeschriebene Regel darstellt.

Das deutsche Verwaltungsprozessrecht sieht für Individuen entsprechend der Schutznormtheorie einen eng begrenzten Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten vor: Die Möglichkeit der Inanspruchnahme von gerichtlicher Kontrolle des Handelns der öffentlichen Gewalt bei Verstoß gegen grundrechtlich geschützte Rechtspositionen findet seine konkrete Ausformung in Art 19 Abs. 4 GG¹² und dient der Durchsetzung und Ergänzung der individuellen Grundrechte.¹³

Nach dieser Schutznormtheorie ist ein einzelner Bürger immer nur dann klagebefugt im Sinne des § 42 Abs. 2 und § 47 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), „wenn ein Rechtssatz des öffentlichen Rechts zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen derart zu dienen bestimmt ist, dass die geschützten Personen die Einhaltung der Rechtsvorschrift verlangen können.“¹⁴ Welche Normen solche Rechte einzelner entfalten, ist Richterrecht und wird generell eng ausgelegt.

Einen gerichtlichen Anspruch auf Vollüberprüfung etwa einer Genehmigung oder eine Planfeststellungsbeschlusses haben ohnehin nur Eigentümer, ggf. sogar noch eingeschränkt durch die sog. Kausalitätsrechtsprechung.¹⁵ Im Übrigen begrenzt § 113 Abs. 1 S. 5 den gerichtlichen Überprüfungsumfang spiegelbildlich zu § 42 Abs. 2 VwGO - ¹⁶ mit anderen Worten: Selbst wenn ein Einzelner klagen kann, wird ein objektiver Rechtsverstoß nicht zum Erfolg seiner Klage führen, wenn nicht gleichzeitig „seine/ihre“ Rechte verletzt sind.

¹² Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Kommentar zum GG, 6. Aufl., 2010, Art. 19 Absatz 4, Rn. 353; grundsätzlich auch im Vergleich: Guckelberger, Fn. 8 und Schlacke, Fn. 1.

¹³ Enders, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art 19 Rn. 51.

¹⁴ Ständige Rechtsprechung, so bereits BVerwG, Urteil vom 15. November 1985 – 8 C 43/83 – juris, und BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000 – 11 C 13/99 –, juris (Flugrouten).

¹⁵ BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 9 A 19/11 –, juris, wobei jedoch der geltend gemachte Fehler für die Inanspruchnahme des jeweiligen Grundstücks kausal sein muss. Siehe BVerwGE 134, 308 (310 f.).

¹⁶ Diese Konstellation ist vom EuGH als europarechtskonform gewertet worden, EUGH Urteil vom 15.10.2015, Rs. C-137/14.

Eine Sonderkonstellation stellen diesbezüglich lediglich Normenkontrollklagen, soweit diese denn (neben den Klagen gegen Bebauungspläne) nach den Ländergesetzen vorgesehen sind.

Die Umsetzung von Umweltrecht allgemein, etwa des Artenschutzrechts oder des Wasserrechts kann der Einzelne in Deutschland nicht überprüfen lassen, und zwar weder vor Gericht noch vor Behörden.

Art. 9 Abs. 3 AK liegt aber ein grundsätzlich anderes Konzept zugrunde: Art. 9 Abs. 3 AK fordert für die (allgemeine) Öffentlichkeit die gerichtliche Kontrollmöglichkeit von sämtlichen Handlungen oder Unterlassungen, die gegen umweltbezogener Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen. Durch Art. 9 Abs. 3 AK soll die Öffentlichkeit befähigt werden, die Beachtung und Durchsetzung von umweltrechtlichen Vorschriften gerichtlich überprüfen zu lassen und damit zum Abbau des Vollzugsdefizits im Umweltrecht beizutragen, so etwa das Compliance Committee in einer Entscheidung zu Belgien:

“This provision is intended to provide members of the public with access to adequate remedies against acts and omissions which contravene environmental laws, and with the means to have existing environmental laws enforced and made effective. When assessing the Belgian criteria for access to justice for environmental organizations in the light of article 9, paragraph 3, the provision should be read in conjunction with articles 1 to 3 of the Convention, and in the light of the purpose reflected in the preamble, that “effective judicial mechanisms should be accessible to the public, including organizations, so that its legitimate interests are protected and the law is enforced.”¹⁷

Art. 9 Abs. 3 AK bezweckt also gerade nicht nur den Rechtsschutz bei der Beeinträchtigung subjektiver Individualrechte, oder gar Eigentümerrechte. Vielmehr sieht Art. 9 Abs. 3 AK eine Überprüfung objektiver, die Allgemeinheit schützender Vorschriften vor.¹⁸

Individuen können nach der Konzeption des § 42 VwGO aber nur in wenigen Ausnahmefällen dazu beitragen, „die richtige und effektive Anwendung des Umweltrechts zu fördern.“¹⁹ Denn die subjektive Betroffenheit einzelner Individuen stellt beim Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften die Ausnahme dar:

¹⁷ Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 July 2006, para. 34.

¹⁸ Aarhus Implementation Guide, 2014, S. 197.

¹⁹ Bunge, a.a.O., S. 542.

So hat etwa das BVerwG etwa ausgeschlossen, dass ein Einzelner gegen Grundwasserverschmutzung vorgehen kann.²⁰ Im Hinblick auf bergrechtliche Vorhaben, wie etwa Braunkohletagebaue und Fracking Vorhaben aber auch konventionelle Öl- und Gasbohrungen wird ein subjektives Recht Einzelner in der Regel nicht verletzt – außer, Eigentumsrechte werden direkt beeinträchtigt. Denn auch weiterhin erkennt das BVerwG nur bei Beeinträchtigung des Art 14 GG einen Vollüberprüfungsumfang an.

Dies entspricht gerade nicht dem Verständnis der Konvention.²¹ Die Praxis der deutschen Gerichte, vorgetragene Verletzung von Art. 2 GG nicht als Grundlage eines Vollüberprüfungsanspruchs zu sehen, ist von der Aarhus Konvention nicht gedeckt. Auch gesundheitliche Schädigungen durch Luftverschmutzung durch Staubverwehung, Aerosole und Schadstofffrachten in Fluss- und Grundwassersystemen mit Auswirkungen auf die Trinkwasserversorgung haben Auswirkungen auf die Umwelt und damit die Öffentlichkeit im Sinne der Konvention.

Beim Rechtsschutz gegen Pläne und Programme ist die Lage nunmehr so absurd, dass unter Rückgriff auf subjektive Rechte Einzelner die Rechtsprechung Umweltverbänden eine Klagebefugnis zubilligt, nicht aber dem Einzelnen.²²

Warum Luftreinhaltwerte der EU dabei subjektive Rechte vermitteln, nicht aber Lärmwerte²³ ist für den Einzelnen ohnehin in keiner Weise mehr nachvollziehbar, zumal Lärm ebenso gesundheitsbeeinträchtigend ist, wie Schadstoffbelastung in der Luft. Die Rechtsprechung entwickelt sich ohne Ansehung der zugrunde liegenden Werte oder der Aarhus-Konvention: Ein eigentumsbetreffender Landwirt erhält Zugang zu Gerichten im Hinblick auf eine Festlegung in einem Raumordnungsplan (SUP-pflichtig), weil er potentiell nicht mehr bauen kann²⁴, ein Betroffener in einem mit einem Braunkohlenplan überplanten Gebiet aber ist angeblich nicht ausreichend betroffen im Sinne des § 47 Abs. 2 VwGO.²⁵

²⁰ BVerwG, Urteil vom 20.12.2011 – 9 A 30/10, NVwz 2012, 573, Rn 19.

²¹ Vgl. Aarhus Implementation Guide, 2014, S 7: “whether their property and other related rights (in rem rights), social rights or other rights or interests relating to the environment “.

²² BVerwG zu Luftreinhalteplänen: Drittschützende Normen des EU Rechts wurden anerkannt BVerwG 7 C 21.12., 5.9. 2013, Rn 47 ff.

²³ BVerwG zu Lärmschutz/ Flugrouten: BVerwG, 4 C 34/13, 12.11.2014, Rn. 23 ff. Anders im Ergebnis: OVG Münster, Urteil vom 25.02.2015, 8 A 959/10 – juris.

²⁴ BVerwG, Urteil vom 16.04.2015 (4 CN 6/14) – juris.

²⁵ OVG Sachsen, Urteil vom 09.04.2015 - 1 C 26/14 – juris.

Diesen Konflikt löst der Entwurf des UmwRG nicht auf, vielmehr wird nur darauf Bezug genommen, dass die Einführung einer Popularklage nicht notwendig sei.²⁶

Aus Sicht der Aarhus-Konventions-Initiative wird es daher notwendig sein, eine weitere Beschwerde einzureichen, um den Völkerrechtsverstoß wieder in einer Entscheidung der Aarhus Vertragsstaatenkonferenz aussprechen zu lassen. Weitere Jahre werden vergehen, bis die Praxis in Deutschland völkerrechtskonform wird.

Dies ist umso bedauerlicher, als das Defizit beim Individualrechtsschutz grundsätzlich vom Bundesgesetzgeber bereits anerkannt wurde und zwar im Kontext der atomaren Endlagerfrage. Individualklagerechte sind unabhängig von subjektiven Rechten gegen die Entscheidung über den Endlagerstandort zugelassen worden im Standortauswahlgesetz (§ 17 Abs. 4 S. 3 StandAG). Warum dies nicht auch an anderen Stellen in Fachgesetzen oder im UmwRG möglich sein soll, ist nicht nachvollziehbar.

5. Inhaltliche Defizite

Unabhängig davon, wer gerichtlich vorgehen kann, ist auch weiterhin der Zugang zu Gerichten inhaltlich zu stark begrenzt. Hierzu wird in den Stellungnahmen des BUND e.V. und anderen ausführlich ausgeführt.

Hierzu nur einige Bemerkungen:

a)

Zwar soll der völkerrechtswidrige Zustand im Hinblick auf den fehlenden Rechtsschutz gegen Entscheidungen über Pläne und Programme im Sinne des Art. 7 AK, 9 Abs. 3 AK durch die neue Ziffer 4 des § 1 Abs. 1 UmwRG beseitigt werden. Zu begrüßen ist etwa die Überprüfungsfähigkeit der Bewirtschaftungsplanung nach dem WHG. Gleichzeitig werden aber alle Bedarfsgesetze ausgenommen. Konkret gehören zu den ausgenommenen Entscheidungen

- der Bundesverkehrswegeplan,
- alle Linienbestimmungsentscheidungen für Fernstraßen und Bundeswasserstraßen,
- alle Raumordnungsverfahren,

²⁶ Begründung des Entwurfs, S. 24.

- die Bundesfachplanung für die Übertragungsnetze ,
- der Bundesfachplan Offshore Wind sowie
- alle zukünftigen Entscheidungen über SUP pflichtige Pläne und Programme, die per Gesetz beschlossen werden.

Damit nimmt der Gesetzgeber außerordentlich umweltrelevante Entscheidungen vom Klagerecht aus und folgt gerade nicht der Vorgabe des Standortauswahlgesetzes, sondern dem üblichen Ausschluss von Rechtsschutz gegen Grundsatzentscheidungen.

Dies auch deshalb, weil etwa im Bereich des Bergrechts (z.B. Fracking) grundsätzlich nach der bisherigen Gesetzeslage keine strategische Umweltprüfung erforderlich ist, außer, es wird freiwillig ein Raumordnungsplan aufgestellt (unterirdische Nutzung, Braunkohlenpläne).

Die Ausnahmen von der Anwendung des Art 9 Abs. 3 sind gerade nicht in der AK angelegt und finden in ihr generell keine Stütze. Dies gilt auch und gerade für die Ausnahme der Bedarfsgesetze.²⁷ Die Begründung auf S. 27 diesbezüglich ist zirkular. Art 9 Abs. 3 nimmt zwar Bezug auf Behörden (damit wäre wie im Hinblick auf den Informationsanspruch der Gesetzgeber ggf. ausgeschlossen, Art. 2.2 AK), jedoch nicht ausschließlich. Vielmehr ist Art 9 Abs. 3 grundsätzlich bezogen auf die Umsetzung des Umweltrechts. Gerade die Bedarfsgesetze haben aufgrund ihrer erheblichen Bedeutung für die Abwägung jedes einzelnen Vorhabens nach den Fachplanungsgesetzen eine erhebliche Bedeutung für die Umweltsituation in Deutschland, sind aber weiterhin der gerichtlichen Kontrolle vollkommen entzogen. An dieser Stelle ist allein aufgrund der weitreichenden Ausnahmen ein weiteres Verfahren vor dem Aarhus Compliance Committee vorgezeichnet.

b)

Die Novelle des UmwRG geht einher mit einer Änderung des UVPG. Dies sollte zum Anlass genommen werden, auch hier völkerrechtskonforme Regelungen einzuführen.

So folgt aus Art. 7 und Art. 6.4 der AK, dass Ressourcennutzung wie Fracking, aber auch konventionelle Gas- und Ölförderung einer bundesweiten Erfassung

²⁷ Im Hinblick auf diesen Tatbestand wäre zumindest eine Klarstellung im Gesetz wünschenswert: Diese Ausnahme soll nur auf Parlamentsgesetze anzuwenden sein (Begründung, S. 27); damit sind Verordnungen und Satzungen aller Art zulässiger Klagegegenstand.

und strategischen Umweltprüfung bedürfen. Die AK schreibt bei umweltrelevanten Angelegenheiten, auch bei Gas und Ölgewinnung²⁸ Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend der drei Säulen der Konvention vor und zwar in einem Stadium, in dem alle Optionen offen sind („when all options are open“, Art. 6.4.). Angemessen und effektiv lässt sich dies nur umsetzen, wenn mögliche Standorte und auch die Bedarfe miteinander verglichen werden können, dies wiederum ist nur durch eine strategische Umweltprüfung (SUP) nach Art 7 der AK ähnlich der der Entwicklung der Übertragungsnetzplanung (NEP) möglich.

c)

Auch die neuen Klagerechte gegen Verwaltungsakte nach Ziffer 5 und 6 lassen immer noch Lücken im wirksamen Vollzug des materiellen Umweltrechts. So bleibt etwa unklar, wie die Umsetzung von Handlungen der öffentlichen Hand, etwa die Einhaltung artenschutzrechtlicher Vorgaben überprüft werden kann. Handelt es sich um einfache Vollzugsaufgaben der Planfeststellungsbehörden wird ein Verwaltungsakt u.U. nicht verlangt werden können. Damit besteht auch keine Klagebefugnis (ohnehin nur der Vereinigungen nach § 3).

d)

Es ist unverständlich, warum im Hinblick auf Pläne und Programme sowie die übrigen neuen Klagegegenstände nach § 1 Abs. 1 UmwRG (neu) wiederum eine Beschränkung auf die möglichen Rügepunkte erfolgen soll (neu: § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG).

Dies eröffnet im Hinblick auf das grundsätzlich weite Verständnis des Aarhus Compliance Committee und des EuGH wieder mögliche Spielräume für völkerrechtswidrig einengende Rechtsprechung auf Bundesebene.

e)

Grundsätzliche Bedenken bestehen zudem gegen die zunehmende Tendenz der Rechtsprechung, im Bereich des Umweltrechts Ermessensspielräume – allein Streichung des § 4a II UmwRG hat hier keine positiven Auswirkungen.

f)

Es wird grundsätzlich kritisiert, dass mit der Novelle zwar der umstrittene § 4a Abs. 1 gestrichen werden soll (besondere Klagebegründungsfrist). Da dieselbe

²⁸ Anhang I, Artikel (12) Gewinnung von Erdöl und Erdgas zu gewerblichen Zwecken mit einem Fördervolumen von mehr als 500 t pro Tag bei Erdöl und von mehr als 500.000 m³ pro Tag bei Erdgas.

Frist aber auch fachgesetzlich geregelt ist (§ 17e Abs. 5 FStrG, § 18e Abs. 5 AEG, § 43e Abs. 3 EnWG, § 14e Abs. 5 WaStrG) führt dies in der Praxis gerade nicht zu einer europarechtskonformen Ausgestaltung eines fairen Verfahrens im Hinblick auf die Entscheidung des EuGH vom 15.10.2015. Die prozessualen Ausschlussfristen sollen gerade dazu führen, dass der prozessuale und materielle Streitstoff begrenzt und beschränkt wird – eine der Präklusion absolut vergleichbare Situation.

6. Fazit

Um zu bestimmen, ob das nationale Recht den Anforderungen der AK genügt, ist nach der Spruchpraxis des ACCC folgender Maßstab anzulegen:

„... the general picture regarding access to justice in the Party concerned, in the light of the purpose reflected in the preamble of the Convention that “effective judicial mechanisms should be accessible to the public, including organizations, so that its legitimate interests are protected and the law is enforced”²⁹

“The “general picture” includes both the legislative framework of the Party concerned concerning access to justice in environmental matters, and its application in practice by the courts.”³⁰

Wie der *Implementation Guide* der Konvention zusammenfasst, dürfen die Hinweise auf nationale Gesetze und Vorschriften nicht von dem generellen Ziel eines weiten Gerichtszugangs ablenken.³¹

Dieser Maßstab wird in Deutschland auch nach Erlass des UmwRG in der vorgeschlagenen Form nicht erfüllt.

Entsprechend fordern die von mir vertretenen Mandanten, dass der Gesetzgeber seine eigene Vorgabe aus dem StandAG nutzt. Dort sind – entgegen den entsprechenden Debatten und Widerständen – Individualklagerechte unabhängig von subjektiven Rechten gegen die Entscheidung über den Endlagerstandort zugelassen worden (§ 17 Abs. 4 S. 3 StandAG).

²⁹ ACCC/C/2006/18 (Denmark) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4), para. 30, and ACCC/C/2011/58 (Bulgaria) (ECE/MP.PP/C.1/2013/4), para. 52).

³⁰ ACCC/C/2006/17 (EU (ECE/MP.PP/C.1/2008/5/Add.10), para. 58). (Germany ACCC/C/2008/31; ECE/MP.PP/C.1/2014/8, 4 June 2014, para. 64)

³¹ Aarhus Implementation Guide, 2014, S. 188.

- 19 -

Die gesetzlichen Möglichkeiten sind über § 42 Abs. 2 VwGO („soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“) ohne weiteres gegeben.

Eine ähnliche Entscheidung kann auch hier für andere Fachgesetze gefällt werden, und zwar sowohl im Hinblick auf Projekte (Art 9 Abs. 2 AK) und Pläne und Programme und andere Entscheidungen (Art. 9 Abs. 3 AK). Änderungen im UVPG sind ohne weiteres nach dem Vorbild des StandAG möglich.

Mit freundlichen Grüßen

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen