

Stellungnahme

Stellungnahme zum Entwurf des Nationalen Umsetzungsberichts der Bundesregierung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in der Bundesrepublik Deutschland 2021

vom

16.6.2020



des Deutschen Naturschutzrings sowie des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V.

vom

21.8.2020

Kontakt

Unabhängiges Institut
für Umweltfragen (UfU)
e.V.

Greifswalder Straße 4,
10405 Berlin

Telefon: 030 4284 9930

Fax: 030 4280 0485

E-Mail: mail@ufu.de

Dr. Michael Zschiesche, michael.zschiesche@ufu.de,
Geschäftsführer & Vorstandsvorsitzender, Fachge-
bietsleiter Umweltrecht & Partizipation

Kathleen Pauleweit, LL.M., [kathleen.paule-
weit@ufu.de](mailto:kathleen.pauleweit@ufu.de), Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fach-
gebiet Umweltrecht & Partizipation

Zusammenfassung

Die Aarhus-Konvention aus dem Jahr 1998 ist der erste internationale Vertrag im Umweltschutz, der Verfahrensrechte für Bürger*innen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zur Stärkung des Umweltschutzes bereithält.

Das UfU und der Deutsche Naturschutzring (DNR), Dachverband der deutschen Umweltverbände, konstatieren auch im Jahr 2020 eine noch immer unvollständige Umsetzung in allen drei Säulen der Konvention (Umweltinformationsrechte, Beteiligungsrechte und Zugang zu Gerichten) in deutsches Recht.

Die Umsetzung der AK ist in Deutschland seit 2016 einerseits geprägt von der Schaffung verbesserter Nutzungsmöglichkeiten in allen Bereichen der Konvention. Es gibt andererseits aber auch Entwicklungen seitens des Gesetzgebers zur Einschränkung der auf der Grundlage der Konvention gewährten Rechte. Von besonderer Relevanz sind insbesondere seit 2018 die kleinteiligen Durchlöcherungsbestrebungen im Bereich der **Öffentlichkeitsbeteiligung** durch die Beschleunigungsgesetzgebung. Darüber hinaus gewährleistet die Bundesregierung bislang nur sehr punktuell eine digitale Beteiligung bzw. die Zurverfügungstellung von Unterlagen in digitalen Formaten.

Innerhalb der Regierungsparteien gibt es darüber hinaus Initiativen, die Klagerechte für anerkannte Umweltverbände drastisch einzuschränken. Zugleich gewährleistet der unübersichtliche deutsche Rechtsrahmen gegenwärtig noch immer keinen umfassenden **Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten**. Die Anerkennung bedeutender Umweltorganisationen, wie Greenpeace und WWF, ist nach deutschem Recht noch immer nicht möglich, obwohl die AK Beteiligungs- und Klagerechte für diese Umweltorganisationen vorsieht.

Die Umweltverbände fordern daher einen Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten in Deutschland, der im Einklang mit der Aarhus-Konvention steht. Zur Bekämpfung des Vollzugsdefizits im Umweltbereich sind insbesondere die Verbandsklagerechte anerkannter Umweltverbände völkerrechtsfreundlicher und EU-rechtskonform auszugestalten.

Vorbemerkung

Die internationale Übereinkunft von Aarhus, die sogenannte Aarhus-Konvention (AK), stellt nach wie vor eine der ambitioniertesten völkerrechtlichen Verträge im Kontext Umweltschutz, Demokratie und der Einbeziehung der Bevölkerung dar. In keinem internationalen Regelwerk im Umweltbereich verfügt die Öffentlichkeit über ähnlich stark ausgestaltete Verfahrensrechte. Die Umsetzung der AK ist daher auch ein Gradmesser für den Entwicklungsstand demokratischer Gemeinwesen schlechthin.

Die Stellungnahme beschränkt sich im Folgenden auf diejenigen Umsetzungsdefizite und -herausforderungen, die aus Umweltverbandssicht erläuterungsbedürftig sind. Die Erläuterungen orientieren sich an der Artikel-Grundstruktur der AK. Zu den **sonstigen Ausführungen** des Umsetzungsberichtsentswurfes 2021 liegen **keine Anmerkungen** vor.

Die Vorgaben des Gender Mainstreamings sind in den Umsetzungsberichten konsequent zu beachten.

Zu den kommentierungsbedürftigen Artikeln der Aarhus-Konvention und der Umsetzung in Deutschland im Einzelnen

Artikel 3

Angemessene Anerkennung

Drei wesentliche Umstände führen zu einer unangemessenen Anerkennung von Umweltvereinigungen in Deutschland:

1. Wie in der Aarhus-Beschwerde ACCC/C/2016/137 Deutschland ausgeführt, hat Deutschland die in Europa **strengsten Anerkennungskriterien** für Umweltvereinigungen. Dies betrifft insbesondere die Anforderung des § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG (basisdemokratische Verfasstheit) und gegebenenfalls des § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG (Anforderung der Verfasstheit von drei Jahren). Die Kriterien führen dazu, dass u.a. die WWF Deutschland Stiftung und Greenpeace Deutschland e. V. sowie ClientEarth Deutschland nicht anerkennungsfähig sind.
2. Durch eine sich dynamisch verändernde strengere Auslegungspraxis der Abgabenordnung (AO), dem zentralen Gesetz des deutschen Steuerrechts, können durch die Aberkennung der Gemeinnützigkeit offensichtlich gemeinwohlorientierter Umweltverbände deren Wirkmöglichkeiten für den Umweltschutz eingeschränkt werden. Mit der **Aberkennung der Gemeinnützigkeit i. S. v. § 52 AO** ist die NGO nicht mehr anerkennungsfähig gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG und nicht mehr vor deutschen Gerichten klagebefugt. Dies betraf zeitweilig den Landesverband des BUND in Hamburg.
3. Historisch gewachsen sind in Deutschland die parallelen Anerkennungsverfahren als Umwelt- und Naturschutzvereinigung. Die in der Aarhus-Region einzigartige **Doppelstruktur der Anerkennung von Umweltverbänden** ist im Sinne der Verfahrenseffizienz und des Bürokratieabbaus zu harmonisieren.

Zusammengefasst ist in Deutschland noch immer keine angemessene Anerkennung von Teilen der Umweltverbände zu konstatieren. Hieraus ergeben sich Probleme für Gewährleistung des effektiven Umweltrechtsschutzes in Deutschland.

Angemessene Unterstützung

Die öffentliche Unterstützung ist für alle drei AK-Säulen sehr unterschiedlich stark ausgeprägt.

Zur ersten Säule (Zugang zu Umweltinformationen)

Die Unterstützung der Antragsteller*innen durch die informationspflichtigen Stellen auf der Ebene des Bundes gemäß § 7 UIG erfolgt im Wesentlichen durch den Verweis auf Internetportale und die dort gegebenen Umweltinformationen. Weiterleitungen von Informationsanträgen funktionieren in der Praxis eher nicht.

Eine wirksame Unterstützung für die Antragsteller*innen gemäß § 7 UIG wäre die Möglichkeit, einen Beauftragten für Umweltinformationsfreiheit kontaktieren zu können. Besonders

in Fällen, in denen es zu Streit über entsprechende Anfragen kommt, würde eine niederschwellige und effektive Schlichtungsstelle zu kontaktieren, helfen. Nicht nur für die Antragsteller*innen wäre das hilfreich. Dies dürfte bei einigen Aspekten des UIG (u.a. Drittbeteiligungsverfahren, Ausnahmetatbestände, Gebühren) explizit im Interesse der informationspflichtigen Stellen selbst liegen, um sich mit Verwaltungsexpert*innn austauschen zu können und so schneller zu rechtssicheren Lösungen zu gelangen. Laut eines Gesetzesvorschlages vom 7.8.2020 soll der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit diese Ombuds- und Kontrollfunktion übernehmen. Zu den Voraussetzungen und zum Gelingen dieser neuen Funktion erörtert eine UfU-Stellungnahme.¹

Zur zweiten Säule

Die Unterstützung der Öffentlichkeit bei Beteiligungsfällen ist im Bund und den Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt. Positive Beispiele sind das Bundesumweltministerium (BMU) oder die Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin und Schleswig-Holstein. Allerdings bieten die meisten Bundesländer sowie umweltrelevante Regierungsressorts auf Bundesebene wenig gut aufbereitete Informationen beispielsweise zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zu aktuellen Zulassungsverfahren; die Internetportale zu Umweltverträglichkeitsprüfungen und Öffentlichkeitsbeteiligung sind bei weitem nicht vollständig, aktuell und korrekt.

Eine Clearingstelle in Form einer oder eines Beauftragten für Öffentlichkeitsbeteiligung oder ähnlich wie beim Endlagersuchprozess die oder der Partizipationsbeauftragte im Nationalen Begleitgremium bzw. wie in den Bundesländern Berlin und Baden-Württemberg Staatssekretär*innen oder Staatsrät*innen für Öffentlichkeitsbeteiligung sind noch zu selten. Hier braucht es zum Beispiel für Sicherstellung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Infrastrukturprojekten eine*n eigene*n Partizipationsbeauftragte*n mit entsprechenden Befugnissen.

Zur dritten Säule

Die stückweise und unzureichende Umsetzung der Individual- und Verbandsklagerechte, häufig per Gerichtsurteil, die einen Gewinn des gegenständlichen und argumentativen Gerichtszuganges bewirken, werden durch widerstrebende prozessuale Hürden teilweise wieder abgefangen. Durch dieses Vorgehen ist für Umweltverbände kein angemessener Gerichtszugang gewährleistet.

Aus dem Entwurf des Fortschrittsberichtes der Bundesregierung vom Juli 2020:

„Mit Blick auf die Umsetzung von Artikel 3 Absatz 7 AK wurden im Rahmen des internen Konsultationsprozesses alle relevanten Stellen der Bundesregierung über die Grundsätze der Konvention und die „Almaty Guidelines“ informiert. Eine deutsche Übersetzung der Guidelines ist an die Ressorts verteilt worden.“

Hier ist auf ein öffentliches Informationsdefizit hinzuweisen. Die **deutsche Übersetzung der Almaty Guidelines** ist der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und nicht nur an die Ressorts zu verteilen. Über den Wortlaut von umweltvölkerrechtlichen Verträgen hinaus soll-

¹ In Vorbereitung, UfU, Stellungnahme Entwurf für ein „Gesetz zur Änderung des Umweltschadengesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften“ vom 7.8.2020, ab 25.8.2020 abrufbar unter: <https://www.ufu.de/publikationen/ufu-stellungnahmen/>.

ten generell deutsche Übersetzungen zentraler umweltbezogener Vertragsstaatenbeschlüsse, beispielsweise der Almaty-Richtlinien oder Beschluss I/7, zur Verfügung gestellt werden.

Zudem wurde im Aushandlungsprozess des Pariser Übereinkommens zum globalen Klimaschutz, insbesondere bei den Verhandlungssträngen zu Artikel 12 und 15 PÜ, nicht ersichtlich, inwiefern Deutschland als Teil der Europäischen Union, beispielsweise durch Einreichungen, die Grundsätze der Konvention bezüglich Zugang zu Umweltinformationen und Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten bei den internationalen Klimaverhandlungen eingebracht haben.

Artikel 4

Behörden

Informationspflichtige Stelle stellen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG „private Stellen“ dar. Bislang ist noch unklar, wer dazu zählt. Nur wenige private Stellen erkennen von sich aus den Anspruch an.

§ 13 und § 14 UIG laufen auf Bundesebene leer, da keine Kontrolltätigkeiten gegenüber Privaten in der Praxis erkennbar sind.

Artikel 5

Verbreitung von Informationen über die Umwelt

Bislang gibt es kein bundesweites Umweltinformationsportal. Es existieren unterschiedliche Vorgaben in den einzelnen Ressorts der Regierung auf Bundesebene. Diese reichen von einem sehr bürgerfreundlichen und transparenten Umgang im BMU und den nachgeordneten Einrichtungen bis hin zu einem sehr viel weniger transparenten und bürgerfreundlichen Umgang in anderen Ressorts mit Umweltbezug (Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft).

Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und zusammenfassende Darstellungen und Bewertungen von Umweltauswirkungen nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) werden bisher nicht kohärent auf den UVP-Portalen der Länder und des Bundes verbreitet. Ausführliche Ausführungen dazu Artikel 6 AK.

Artikel 6

Einen nationalen Aktionsplan, den einige Vertragsstaaten der AK erlassen haben, gibt es in Deutschland (auch auf Länderebene) nicht. Obwohl 2010 im Zuge der Ereignisse um den Bahnhofsbau in Stuttgart eine breite und andauernde monatelange öffentliche Debatte über die angemessene Einbeziehung der Bevölkerung bei Infrastrukturvorhaben in ganz Deutschland einsetzte und in der Folge viele neue Konzepte zur verbesserten Einbeziehung der Öffentlichkeit vorgelegt wurden, hat dies in Deutschland bislang nicht zu einer

spürbaren Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung geführt. Das nach 2010 von allen politischen Parteien des deutschen Bundestages geäußerte Interesse nach einer stärkeren Einbeziehung der Bevölkerung bei Infrastrukturprojekten hat seitdem nur unzureichend in entsprechenden gesetzlichen Regelungen Widerhall gefunden. War das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG, 2011) punktuell noch von einigen innovativen gesetzlichen Regelungen geprägt, verdienen das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinHG) vom 31. Mai 2013 und weiteren Beschleunigungsgesetze nicht den Namen, die sie tragen.

Wie eine Landesregierung neue Akzente im Kontext Öffentlichkeitsbeteiligung und Dialog mit seiner Bevölkerung setzen kann und damit partielle Fortschritte zu erzielen vermag, hat das Bundesland Baden-Württemberg seit 2011 deutlich gemacht. Erstmals in Deutschland wurde eine Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung berufen, die als Schnittstelle für die Kommunikation mit der Bevölkerung fungiert. Ein Ergebnis der Anstrengungen in Baden-Württemberg ist die Einrichtung eines neuen Beteiligungsportals für die Öffentlichkeit (<http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/>). Auch in anderen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland gibt es vergleichbare Initiativen der entsprechenden Landesregierungen (Berlin, Schleswig-Holstein, Niedersachsen u.a.).

Auf kommunaler Ebene wurden in Deutschland seit 2010 über 100 Bürgerbeteiligungsbeauftragte neu eingerichtet und berufen. Die kommunale Ebene fungiert – anders als die Bundesebene – als Schrittmacher und Impulsgeber für eine verbesserte Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung. In vielen Kommunen der Bundesrepublik Deutschland (beispielhaft Heidelberg) werden seit 2010 zusammen mit der Bürgerschaft neue Beteiligungsstandards entwickelt und somit die Voraussetzungen geschaffen, dass die demokratische Kultur sich insgesamt entwickelt. Die Verbesserung der kommunalen Bürgerbeteiligung seit 2010 stellt somit einer der größten Fortschritte im Sinne der AK in Deutschland dar.

Umweltbezogene Entscheidungsverfahren

Im öffentlichen Diskurs wird diskutiert, Entscheidungen zu einzelnen deutschen Infrastrukturprojekten mithilfe von *Bundesgesetzen* zu treffen.² Zulassungsentscheidungen via Deutscher Bundestag verhindern gute Planungen durch fachkompetente Behörden und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung. Entscheidungen durch Maßnahmengesetze hebeln Rechtsschutzmöglichkeiten für Naturschutz- und Umweltvereinigungen aus. Zentralistische Planung durch Bundesgesetz stellt die Gewaltenteilung und das Rechtsstaatlichkeitsprinzip in Deutschland offen in Frage.

Zudem ist festzustellen, dass die *Beschleunigungsgesetzgebung* in Deutschland eine Durchlöcherung der Öffentlichkeitsbeteiligung bewirkt. Allein seit dem Jahr 2018 sind unter anderem:

- das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (2018) BGBl. I 2018 S. 2237 v. 29.11.2018,

² Kritisch dazu u.a. *Stier*, Bernhard, Planungsbeschleunigungsgesetze 2020 und Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz, in DVBl, 2020, S. 617 f.

- das Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (2020) BGBl. I 2020 S. 433 v. 03.03.2020,
- das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (2020) BGBl. I 2020 S. 640 v. 22.03.2020, sowie
- das Planungssicherstellungsgesetz (2020) BGBl. I 2020 S. 1041 v. 28.05.2020. vom Bundestag verabschiedet worden.

Zunehmend können zudem die zentralen umweltrelevanten *Planfeststellungsverfahren durch Plangenehmigungsverfahren* ersetzt werden.³ Die Verstärkung der Plangenehmigung mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) eröffnet kaum Beschleunigungseffekte, verstärkt jedoch die Unübersichtlichkeit von Genehmigungstypen und ihre Abgrenzung untereinander sowie die Rechtsunsicherheit. Im deutschen Verwaltungsverfahrenrecht ist das Planfeststellungsverfahren der Planungstyp, bei dem regelmäßig eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird, weil sich daran u.a. auch die Öffentlichkeitsbeteiligung knüpft. Bei einem Plangenehmigungsverfahren entfallen regelmäßig eine UVP und auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung. Daher sind an die Durchführung einer Plangenehmigung bislang durch den Gesetzgeber immer auch enge Voraussetzungen geknüpft (siehe § 74 Abs. 6 VwVfG). Es ist schlicht unverständlich, ein Plangenehmigungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung als Planungstyp stark zu machen. Diesen Planungstyp gibt es ohnehin nur deshalb, um die EU-rechtlichen Anforderungen, die die UVP-Richtlinie an das deutsche Recht stellt, überhaupt rechtlich einzuhalten. Planungstechnisch macht ein solcher Genehmigungstyp wenig Sinn, denn er ist nicht logisch. Wenn einfach gelagerte Fälle betroffen sein sollen, dann handelt es sich nicht um Genehmigungsverfahren, die eine UVP rechtfertigen. Das ist aber bereits schon heute geltendes Recht. Es ist daher völlig unverständlich, welche Vorteile die vorgesehenen Plangenehmigungsverfahren mit UVP in den spezifischen Fachgesetzen mit sich bringen.

Information der betroffenen Öffentlichkeit

Zu konstatieren ist ferner eine inkohärente Informationsführung auf den zentralen Internetportalen des Bundes und der Länder. Die Bekanntmachungen und Unterlagen (Antrag einschließlich Art, Umfang und Standort des Vorhabens, die Art der möglichen Zulassungsentscheidung, die zuständige Behörde, das vorgesehene Verfahren sowie Angaben zu Auslegungs- und Äußerungsfristen und zu einer grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung) zu Zulassungsverfahren werden nicht, nicht korrekt oder nicht vollständig veröffentlicht oder verlinkt.⁴ Diese seit Mai 2017 gesetzlich und EU-rechtlich vorgeschriebenen Pflichten sind in Anbetracht der coronabedingten Herausforderungen von besonderer Relevanz für eine effektive Beteiligung.

Öffentliche Anhörung oder Untersuchung

Die begrüßenswerte Umsetzung von Artikel 6 Abs. 7 AK in Deutschland durch einen gemeinsamen Erörterungstermin wird zunehmend zurückgefahren.

³ Im AEG, AtG, BbergG, EnWG, FStrG und teilweise Straßen- und Wegegesetze der Bundesländer, KrWG, PbefG, UVPG (sonstige Leitungsanlage), WaStrG, WindSeeG sowie WHG.

⁴ In Vorbereitung *UfU*, Monitoringreport 2018 – Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2020.

In Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung hat die Öffentlichkeit nach zahlreichen deutschen Fachgesetzen die Möglichkeit, während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit der oder dem Antragsteller*in das Vorhaben zu erörtern. Der Erörterungstermin hat eine zentrale Funktion innerhalb des öffentlichen Teils des Planungs- oder Genehmigungsverfahrens. Jedenfalls ist der Erörterungstermin in der Bundesrepublik Teil der öffentlichen Planungskultur und ein hohes Gut. Auf ihn zu verzichten, wird weder die öffentliche Akzeptanz steigern, noch dazu führen, dass ein Vorhaben beschleunigter genehmigt wird. Erörterungstermine dienen dem Austausch – manchmal auch divergierender Meinungen und Stellungnahmen - zu relevanten Aspekten des Vorhabens. Es ist die einzige Möglichkeit der Öffentlichkeit, mit der Zulassungsbehörde und dem Vorhabenträger direkt zu diskutieren. Fehlt eine solche Möglichkeit, werden Konflikte verhärtet, manifestieren sich deutlich stärker und machen die Einlegung rechtlicher Mittel wahrscheinlicher.

Im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung sind bei umweltrelevanten Zulassungsverfahren *Verzichtsmöglichkeiten für den Erörterungstermin* vom Gesetzgeber integriert worden,⁵ was eine Fakultativstellung des Erörterungstermin darstellt (siehe oben).

Die zahlreichen Sondergesetze (Artikelgesetze) mit vielen Verweisungen und Ausnahmemöglichkeiten bedingen Rechtsunsicherheit und lassen Rechtsklarheit missen.

Das UfU hat in der Stellungnahme mit dem DNR⁶ die Probleme und die Rechtsunsicherheiten ausgeführt, die mit den unbestimmten Rechtsbegriffen und unklaren Regelungen des Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie vom 20. Mai 2020 (BGBl. I, S. 1041 ff.) verbunden sind.

Angemessene Berücksichtigung

Bei der Aufstellung von bergbaulichen Rahmenbetriebsplänen und dem Ausbau und Bau von Bundeswasserstraßen besteht die Gefahr für eine unangemessene Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die *Identität von Anhörungs- und Planungsbehörde* gemäß § 57 α Abs. 1 S. 2 BbergG und § 14 Abs. 1 S. 3 WaStrG. Eine Trennung der erörternden und entscheidenden Behörde sollte, wie bei allen anderen deutschen Planungsverfahren, vorgenommen werden.

Artikel 7

Da *kein bestimmtes Verfahren* festgelegt ist, nach der die Öffentlichkeit in die Vorbereitung von umweltbezogenen Politiken, im Sinne von politischen Programmen oder Strategien, durchgeführt wird, ist hier eine Umsetzungslücke zu konstatieren.

⁵ Erlaubende „Kann“-Bestimmung im BImSchG i. V. m. § 16 Abs. 1 der 9. BImSchV, § 17 α Nr. 1 und 2 FStrG, § 18 α Nr. 1 und 2 AEG, § 43 α Nr. 3 S. 1 α bis d EnWG, § 2 Nr. 1 und 2 MBPlG, § 10 Abs. 2 Nr. 2 und 3 LuftVG, § 14 α Nr. 1 und 2 WaStrG.

⁶ *DNR/UfU*, Stellungnahme zum Entwurf des Planungssicherstellungsgesetz – PlanSiG zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie, Kabinettsentwurf v. 30.04.2020 des Deutschen Naturschutzrings sowie des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. vom 11. Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.ufu.de/publikationen/ufu-stellungnahmen/> und <https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2020/05/stellungnahme-covid-Gesetz-13-mai-2020.pdf>.

Zur Verfügung Stellung von Informationen

Zentrale Internetportale sind zu UVP-Verfahren vorgesehen, aber nicht bei SUP-Verfahren.

Artikel 8

Ausreichende zeitliche Rahmen für effektive Beteiligung

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sieht bei der Vorbereitung von Rechtsetzungsentwürfen als Teilelement der Gesetzesfolgenabschätzung eine "rechtzeitige" Beteiligung von Verbänden bei der Vorbereitung von Entwürfen vor. Gemäß § 47 Abs. 3 S. 2 GGO bleiben "Zeitpunkt, Umfang und Auswahl [...], soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen." Hierbei kommt es regelmäßig zu **unangemessen kurzen Beteiligungszeiträumen** für die Umweltverbände bei der Vorbereitung von Rechtssetzungsentwürfen, insbesondere durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

Höhepunkt in einer Serie von nicht ausreichend für Stellungnahmen gewährten Zeit war der Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich des BMVI vom 15.10.2019. Der Gesetzentwurf wurde am 16.10.2019 mit Bitte einer Stellungnahme spätestens zum 23.10.2019 übermittelt. Am 17.10.2019, 9.14 Uhr, wurde die Stellungnahmefrist auf Dienstschluss, den 17.10.2019 verkürzt. Die zur Verfügung stehende Zeit betrug somit weniger als 9 Stunden (falls man die E-mail sofort zur Kenntnis nahm und einen Arbeitstag von 9-18 Uhr unterstellt).

Artikel 9

Umweltrechtsschutz

Generell ist die Verästelung, Unübersichtlichkeit, Unverständlichkeit und Konzeptionslosigkeit des Umweltrechtsschutzes in Deutschland durch das Sonder-Verwaltungsprozessrecht (UmwRG, UIG und weiterer Verwaltungsgesetze) unbefriedigend und bürgerfern. Die stückweise, schwer verständliche und unzureichende Umsetzung des Artikel 9 AK, vornehmlich durch das UmwRG, ist von minderer rechtstechnischer Qualität.⁷

Zugang bei Informationsanfragen

Die Erweiterung der Ombuds- und Kontrollfunktion der oder des Bundesbeauftragten auf den Bereich des Umweltinformationsgesetzes (UIG) ist zu begrüßen, unter den in der UfU-Stellungnahme genannten Voraussetzungen.⁸

⁷ So a. Gärditz, ZfU 2019, 369 (380).

⁸ In Vorbereitung, UfU, Stellungnahme Entwurf für ein „Gesetz zur Änderung des Umweltschadensgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften“ vom 7.8.2020, ab 25.8.2020 abrufbar unter: <https://www.ufu.de/publikationen/ufu-stellungnahmen/>.

Zugang bei Entscheidungen, Handlungen, Unterlassungen

Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 15.10.2015 (Rs. C-137/14) musste die allgemeine Präklusion in Deutschland abgeschafft werden. Die Anwendungsvoraussetzungen der in § 5 UmwRG normierten **Missbrauchsklausel** sind weitgehend ungeklärt.⁹

Im Zuge einer der zahlreichen Novellierungen des UmwRG wurde **die Klagebegründungsfrist auf generell 10 Wochen** als prozessuale Hürde festgeschrieben. In der Begründung hierzu findet sich: „Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit dieser Regelung ist eine Frist von zehn Wochen notwendig. Eine Klagebegründung innerhalb von zehn Wochen ist jedenfalls immer dann zumutbar, wenn der Kläger zuvor eine Möglichkeit der Beteiligung hatte und sich so bereits vorher mit dem Prozessstoff befassen konnte“. Die Notwendigkeit der in § 6 UmwRG verschärften Klagebegründungsfrist ab Klageerhebung ist für die Umweltverbände nicht ersichtlich.¹⁰

Festzustellen ist, dass die Klagen gegen Planfeststellungsverfahren von anerkannten Umweltverbänden - das zeigen jüngste empirische Untersuchungen - stark rückläufig sind.

Zugang bei sonstigen Handlungen und Unterlassungen gegen umweltbezogene Bestimmungen

Rechtsschutzlücken sind trotz der erweiterten katalogisiert-abschließenden Normierung des § 1 Abs. 1 UmwRG vorhanden, denn Artikel 9 Abs. 3 AK ist gegenstandsbezogen und nicht an bestimmte Entscheidungs- oder Handlungsformen gebunden.¹¹

gez. Florian Schöne
Politischer Geschäftsführer DNR

gez. Dr. Michael Zschiesche
Vorstandsvorsitzender UfU

⁹ Gärditz, ZfU 2019, 369 (380 m. w. N.).

¹⁰ S. a. Gärditz, ZfU 2019, 369 (380 m. w. N.).

¹¹ Gärditz, ZfU 2019, 369 (379 m. w. N.).