NATIONALES BEGLEITGREMIUM

Ergebnisse der Rechtsgutachten

zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der ersten Phase des Standortauswahlverfahrens und zu Fragen des Rechtsschutzes

Dr. Jennifer Blank, Justitiarin NBG-Geschäftsstelle

31. NBG-Sitzung

1. Juli 2019 Berlin

Einführung

- **Beschluss des Nationalen Begleitgremiums (NBG) vom 1. Februar 2019**, sich zu Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der ersten Phase des Standortauswahlverfahrens und zu Fragen des Rechtsschutzes gutachterlich beraten zu lassen

- **Grund:** Keine abschließende Klärung, welche Maßstäbe an die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung - vor allem im Hinblick auf die ebenfalls anzuwendenden bzw. bei der Auslegung des nationalen Rechts zu berücksichtigenden völker- und unionsrechtlichen Regelungen - anzulegen sind; Unklarheiten beim Thema Rechtsschutz nach dem StandAG

- **Aufgrund seines gesetzlichen Auftrags** kann sich das NBG unabhängig und wissenschaftlich zu diesen Fragen beraten lassen.

- Laut StandAG kann das NBG **dem Deutschen Bundestag Empfehlungen zum Standortauswahlverfahren geben** – also zum Beispiel auf Unklarheiten oder Lücken im Gesetz und einen etwaigen Änderungs- oder Ergänzungsbedarf hinweisen.

- Die **Ergebnisse der beiden Gutachten** von Prof. Dr. Ewer/ Dr. Thienel (Gutachten 1) sowie Dr. Wollenteit (Gutachten 2) werden im Folgenden kurz dargestellt.

Was war gefragt?

1. Vereinbarkeit der **Regelungen des StandAG** zur Öffentlichkeitsbeteiligung mit völkervertrags- und unionsrechtlichen Regelungen
2. Untersuchung der **bisherigen konzeptionellen Grundlegung der Öffentlichkeitsbeteiligung** am Maßstab der Normen des Völkervertrags-, Unions- und nationalen Rechts
3. Gibt es eine **Einschränkung des Rechtsschutzes durch die Bundesgesetze** zu den übertägig zu erkundenden Standortregionen und den untertägig zu erkundenden Standorten?
4. Wäre eine solche **Einschränkung rechtlich überhaupt zulässig?**
5. Gibt es einen **Nachbesserungs- oder Novellierungs-bedarf beim Rechtsschutz nach dem StandAG?**

NATIONALES BEGLEITGREMIUM

Welche Zeiträume werden in den Blick genommen?

Ablauf des Standortauswahlverfahrens

2017 2019 ---------- 2031?

StandAG

Phase 1

Ermittlung und Auswahl der Standortregionen für die übertägige Erkundung

Bestimmung u. a. der übertägig zu erkundenden **Standortregionen**

G 1

Phase 2

Übertägige Erkundung, vergleichende Analyse und Vorschlag für untertägige Erkundung

Bestimmung der untertägig zu erkundenden **Standorte**

G 2

Phase 3

Untertägige Erkundung, abschließender Standortvergleich und Standortvorschlag

Standort-entscheidung

G 3

Vor Übermittlung des Vorschlags an BMU:
- FB1 des BfE, ob das bisherige Verfahren gemäß StandAG durchgeführt und der Auswahlvorschlag diesen entspricht
- mögl. Rechtsbehelf gg. diesen Bescheid (1. AK vor BVerwG)

Vor Übermittlung des Vorschlags an BMU:
- FB2 des BfE, ob das bisherige Verfahren gemäß StandAG durchgeführt und der Standortvorschlag diesen entspricht
- mögl. Rechtsbehelf gg. diesen Bescheid (2. AK vor BVerwG)

= Bundesgesetze

FB = Feststellungsbescheid
AK = Anfechtungsklage

Ergebnisse zu Frage 1

Vereinbarkeit der **Regelungen des StandAG** zur Öffentlichkeitsbeteiligung mit völkervertrags- und unionsrechtlichen Regelungen

Gutachten 1:
Anwendbarkeit von Art. 6 Aarhus-Konvention (AK)?
Problem: Voraussetzung ist **Entscheidung einer Behörde**
Abschließende Standortentscheidung erfolgt aber durch ein **Bundesgesetz**
ACCC: „materielle völkerrechtliche Betrachtung“ → Gesetzgeber handelt „wie eine Behörde“
Art. 6 AK anwendbar und Art. 6 Abs. 4 AK erfüllt
Vorfestlegung des Gesetzgebers in § 1 Abs. 3, 4 S. 1 StandAG wie „zwingender gesetzlicher Planungsleitsatz“ vom Gesetzgeber zu verantworten
Anforderungen der Espoo-Konvention, UVP-Richtlinie, SUP-Richtlinie erfüllt

Gutachten 2:
Anwendbarkeit von Art. 6 Aarhus-Konvention (AK)?
Problem: **Ermittlung der Teilgebiete** durch **BGE = Entscheidung einer Behörde?**
Definition „Behörde“ in AK: funktionales Verständnis → BGE wie „Behörde“
Aber: Teilgebietsermittlung ≠ „Entscheidung“ i.S.d. AK, weil keine Vorwegnahme eines Teils der späteren Zulassungsentscheidung
Hilfsgutachtliche Feststellung: Anforderungen nach Art. 6 Abs. 4 AK erfüllt
Anforderungen der UVP-/ Öffentlichkeitsbeteiligungs-, SUP-Richtlinie erfüllt

Fazit: Regelungen des StandAG zur (frühen) Öffentlichkeitsbeteiligung vereinbar mit geprüften völkervertrags- und unionsrechtlichen Anforderungen; insoweit kein Novellierungsbedarf

Beispiel für eine völkervertragsrechtliche Regelung

Art. 6 Aarhus-Konvention (AK)

Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten

(1) Jede Vertragspartei

a) Wendet diesen Artikel bei Entscheidungen darüber an, ob die in Anhang I aufgeführten geplanten Tätigkeiten zugelassen werden;

...

(2) Die betroffene Öffentlichkeit wird im Rahmen umweltbezogener Entscheidungsverfahren je nach Zweckmäßigkeit durch öffentliche Bekanntmachung oder Einzelnen gegenüber in sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise frühzeitig unter anderem über folgendes informiert:

a) die geplante Tätigkeit und den Antrag, über den eine Entscheidung gefällt wird;

b) die Art möglicher Entscheidungen oder den Entscheidungsentwurf;

c) die für die Entscheidung zuständige Behörde;

d) das vorgesehene Verfahren, einschließlich der folgenden Informationen, falls und sobald diese zur Verfügung gestellt werden können:

...

(4) Jede Vertragspartei sorgt für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.

...

Beispiel für eine unionsrechtliche Regelung

Art. 6 Richtlinie 2011/92/EU (UVP-Richtlinie)

kodifizierter Text

...

(4) Die betroffene Öffentlichkeit erhält frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit, sich an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Artikel 2 Absatz 2 zu beteiligen, und hat zu diesem Zweck das Recht, der zuständigen Behörde bzw. den zuständigen Behörden gegenüber Stellung zu nehmen und Meinungen zu äußern, wenn alle Optionen noch offen stehen und bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird.

...

Ergebnisse zu Frage 2

Untersuchung der **bisherigen konzeptionellen Grundlegung der Öffentlichkeitsbeteiligung** am Maßstab der Normen des Völkervertrags-, Unions- und nationalen Rechts

Gutachten 1:
Keine völkervertragsrechtliche Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung in einer bestimmten Form oder zur Entscheidung über diese Form in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, das Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG zu regeln

Gesetzgeber hat auch eine Fortentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG vorgesehen;
dabei Einbeziehung der Bürger*innen als „Mitgestalter des Verfahrens“ und Möglichkeit der Einbringung grundlegender Konzeptalternativen

Gutachten 2:
Bis zur Übergabe des Zwischenberichts Teilgebiete durch die BGE abgesehen von „Wächterfunktion“ des NBG keine formalisierten Beteiligungsverfahren im StandAG vorgesehen
„Defizit“ unions- und völkerrechtlich nicht zu beanstanden

Fortentwicklung des Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung eröffnet Spielraum, die Grundentscheidungen des Gesetzgebers in § 1 Abs. 3, 4 S. 1 StandAG zum Gegenstand einer Öffentlichkeitsbeteiligung zu machen; Änderung aber allein durch Gesetzgeber möglich

Fazit: Öffentlichkeit an der Fortentwicklung des Beteiligungskonzepts im Standortauswahlverfahren in einem dialogorientierten Prozess zu beteiligen; insoweit kein Novellierungsbedarf des StandAG

Ergebnisse zu Frage 3

Gibt es eine **Einschränkung des Rechtsschutzes durch die Bundesgesetze** zu den übertägig zu erkundenden Standortregionen und den untertägig zu erkundenden Standorten?

Gutachten 1:
Begrenzte Einschränkung des Rechtsschutzes:
BVerwG darf wg. Verwerfungsmonopol des BVerfG nicht die durch die Bundesgesetze im Standort-auswahlverfahren getroffene Auswahl (G1, G2 s. S. 4) als solche aufheben

Gewisse Einschränkung im zweiten im StandAG geregelten Rechtsschutzverfahren durch gesetzlich geregelte Bestandskraft des FB1 des BfE (s. S.4)

Gutachten 2:
Keine einschränkende Auswirkung der im StandAG vorgesehenen Bundesgesetze (s. o. G1 und G2) auf den zeitlich jeweils nachfolgenden Rechtsschutz nach StandAG

Gewisse Verkürzung des Rechtsschutzes in Bezug auf Verfahrensfehler im zweiten Rechtsschutzverfahren allein durch nicht mehr anfechtbaren FB1 des BfE (s. S.4)

Fazit: Bei genauerer Betrachtung kein Dissens, sondern Übereinstimmung, dass etwaige frühere Verfahrensfehler, die sich noch in einem späteren Verfahrensstadium auswirken, grundsätzlich ungeachtet des Regelungsgehalts der o. g. zeitlich nachfolgenden Bundesgesetze (s. o. G1 und G2) rügefähig bleiben

Ergebnisse zu Frage 4

Wäre eine solche **Einschränkung rechtlich überhaupt zulässig?**

Gutachten 1:
Vereinbarkeit der bei Frage 3 festgestellten **begrenzten Einschränkungen** mit dem

- Völkerrecht
- Unionsrecht und
- Grundgesetz

Gutachten 2:
Einschränkung des Rechtsschutzes durch die bei Frage 3 genannten Bundesgesetze (G1, G2 s. auch S. 4) verursacht verfassungsrechtliche Risiken im Hinblick auf die enteignungsrechtliche Wirkung der Standortgesetze

Zudem europa- und völkerrechtlich problematisch wg. möglicher Beschädigung der Effektivität des Rechtsschutzes

Fazit: Die festgestellten begrenzten Einschränkungen sind rechtlich zulässig; darüber hinausgehende Einschränkungen wären verfassungs-, europa- und völkerrechtlich problematisch

Ergebnisse zu Frage 5

Gibt es einen **Nachbesserungs- oder Novellierungsbedarf beim Rechtsschutz nach dem StandAG?**

Gutachten 1:
Folgen eines Urteils des BVerwG in den Rechtsschutzverfahren **„mit hinreichender Deutlichkeit“ aus dem Standortauswahlgesetz herzuleiten:**

- Bei Abweisung der Klage:
  Übersendung des Auswahl- bzw. Standortvorschlags des BfE an das BMU
  anschließend Gesetzgebungsverfahren

- Bei Stattgabe der Klage:
  Wg. Reversibilität des Verfahrens Überarbeitung des Auswahl- bzw. Standortvorschlags durch BfE und Ausräumung der festgestellten Fehler sowie ggf. deren Konsequenzen
  Wenn Fehler auch Inhalt des Gesetzes betrifft, dann Einsetzung eines neuen Gesetzgebungs-verfahrens mit einem neuen Regelungsvorschlag des BfE

Kein Bedarf einer Ergänzung des StandAG, auch nicht im Hinblick auf einstweiligen Rechtsschutz

Gutachten 2:
Nachbesserungs- oder Novellierungsbedarf bei den im StandAG vorgesehenen Rechtsschutzverfahren insbesondere im Bereich der Rechtsfolgen bei einer Aufhebung der Feststellungsbescheide → konkrete Vorschläge s. S. 65-69 des Gutachtens

Grund: Anwendung der Fehlerfolgenregelungen des UmwRG zum Teil problematisch

Fazit: Deutliche Abweichung der Ergebnisse

Was sind die Schlussfolgerungen

1. für die (frühe) Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren?

2. für die Rechtsschutzverfahren nach dem StandAG?

3. für den Nachbesserungs-/ Novellierungsbedarf des StandAG?

↓

Entscheidung des NBG

NATIONALES BEGLEITGREMIUM

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Jennifer Blank, Justitiarin NBG-Geschäftsstelle

Nationales Begleitgremium · Geschäftsstelle
Bismarckplatz 1 · 14193 Berlin
030 8903 5655

geschaeftsstelle@nationales-begleitgremium.de
www.nationales-begleitgremium.de