https://www.gen-ethisches-netzwerk.de/node/1336

Gen-ethischer Informationsdienst

Mit Aarhus gegen Willkür

Interview mit Bettina Hennig

AutorIn
Bettina Hennig

WissenschaftlerInnen der Universität Bremen haben im Auftrag des NABU in einem Rechtsgutachten untersucht, welche Optionen für Naturschutzbehörden, Verbände und andere Klägergruppen bestehen, in gentechnikrechtlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren Naturschutzbelangen Berücksichtigung zu verschaffen. Im Ergebnis sprechen sich die Autoren für ein erweitertes Verständnis von Klagerechten und gerichtlichem Kontrollumfang aus.

Im Rahmen Ihres Gutachtens haben Sie untersucht inwiefern die Regulierung der Gentechnik Chancen für den Naturschutz eröffnet.

Wir haben als ersten Schritt aktuelle Rechtsstreitigkeiten zusammengestellt und analysiert, das heißt konkret die Fälle, die aus verschiedenen Gründen vor Gericht gelandet sind. Wichtig war für uns nur, dass es sich um solche Fälle handelte, die sich schwerpunktmäßig im Gentechnikrecht abspielen und einen Naturschutzbezug haben. Wir haben allerdings auch Fälle in die Untersuchung einbezogen, die lebensmittelrechtlichen Fragen nachgingen. Dabei lag unser Augenmerk vor allen Dingen auf der Frage, wie die Rechtsschutz-Möglichkeiten der verschiedenen Akteure sind. Wichtig war für uns: Welche Rechtsfragen und welche gesetzlich verankerten Schutzziele wurden in den Urteilen erörtert, welche Argumente wurden ausgetauscht und woran scheiterten Klagen letztendlich? Das Gutachten sollte den Verbänden in der Rechtspraxis eine Handreichung erstellen. Dabei steht im Vordergrund, herauszufinden, welche Handlungsmöglichkeiten die Verbände selbst haben. An zweiter Stelle folgt dann der Versuch, eventuell noch weitere Mobilisierungs-Potentiale zu finden sind. Dies könnte in Behörden der Fall sein, aber auch bei so genannten Drittklägern. Das sind solche Kläger, die nicht unmittelbar von einem bestimmten Genehmigungsvorgang betroffen sind.

Was genau bedeutet nicht unmittelbar betroffen in diesem Zusammenhang?

„Nicht unmittelbar betroffen“ ist nach tradierter deutscher Rechtsmeinung in der Regel der Umweltschützer im Gegensatz zum Umweltnutzer: In vielen der Auseinandersetzungen vor Gericht geht es zum Beispiel um die Frage, ob eine Genehmigung für den Anbau eines gentechnisch veränderten Organismus, GVO, rechtens ist oder nicht. Das heißt, es geht um die Genehmigung. Ein Landwirt oder Imker, der Nachbar einer Fläche ist, auf dem eine gentechnisch veränderte Pflanze auf der Basis dieser Genehmigung angebaut werden soll, wäre also erst indirekt betroffen, da er mit der Frage der Genehmigung selbst erst einmal unmittelbar nichts

zu tun hat. Die Frage der Genehmigungserteilung durch eine staatliche Behörde betrifft - traditionell rechtstechnisch - erst einmal nur den so genannten Adressaten, also in unserem Fall den Verwender der GVO. Uns hat interessiert, ob es bei den Drittklägern Mobilisierungspotential gibt, also ob dort Punkte zu finden sind, an denen ein Hebel angesetzt werden kann, um dem Naturschutz stärkere Berücksichtigung zu verschaffen.

Das heißt, sie haben schon ein parteiisches Gutachten geschrieben? Wobei ich parteiisch jetzt nicht im Sinne von ungerecht, sondern vielleicht im Sinne einer Anwaltschaft verstanden wissen möchte.

Das ist vermutlich ein bisschen missverständlich gewesen. Was Sie sagen, stimmt insofern, als dass die Frage „Welche rechtlichen Handlungsmöglichkeiten haben Verbände überhaupt?" natürlich unser Blickwinkel, unsere Aufgabenstellung war. Die juristische Analyse und Diskussion des Status quo ist aber natürlich von vornherein eher deskriptiv gehalten. Da geht es zunächst einmal nur darum, zu schauen, wie die Gerichte bisher entschieden haben und was die Gesetze sagen. Wir kommen ja in wesentlichen Punkten zu dem Ergebnis, dass es eben nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten für die Verbände und für Drittkläger gibt. Insofern ist das hier auch kein Gefälligkeitsgutachten, in dem alles Mögliche für juristisch machbar erklärt wird. Die Fragen sind vielmehr, welche Möglichkeiten es im rechtlichen Hier und Jetzt gibt und was von der Entwicklung des Rechts in der nächsten Zeit zu erwarten ist.

Und jetzt noch einmal zu den wichtigsten Ergebnissen.

In Bezug auf die Kompetenzen der vielen beteiligten Behörden ist das Konfliktfeld Gentechnikrecht und Naturschutz - insbesondere für den Laien - kaum mehr zu durchblicken. Auch die betroffenen Fachleute, das heißt zum einen die Juristen, auf der anderen Seite aber auch die betroffenen Behörden, tun sich oft schwer mit der Abgrenzung. Das mag daran liegen, dass ganz verschiedene Rechtsebenen betroffen sind, in geografischer Hinsicht sind das Europa-, Bundes- und Landesrecht, sachlich sowohl das Naturschutz- wie auch das Gentechnikrecht. Dementsprechend viele unterschiedliche Behörden sind an den Genehmigungs- und Kontrollentscheidungen beteiligt. Der zweite große Themenkreis, der für das Gutachten wesentlich ist, ist die Frage des Rechtsschutzes. Das heißt, welche Möglichkeiten habe ich als Kläger - oder eben konkret als Verband -, naturschutzrechtliche Belange in dem Bereich Gentechnik vor Gericht überhaupt durchzusetzen? Und hier offenbaren sich doch große Lücken.

Um welche Schutzgüter geht es hier im Wesentlichen? Naturschutz ist ein sehr weiter Begriff - nicht weniger weit als der Begriff Natur...

Die Schutzgüter des Gentechnikrechtes finden sich zunächst im Gentechnikgesetz, § 1 Nr. 1. Dort ist die Rede von ethischen Werten, Leben und Gesundheit von Menschen, der Umwelt in ihrem Wirkungsgefüge, Tieren, Pflanzen und Sachgütern. Wenn ich hier über Naturschutz rede, dann geht es im Wesentlichen um die Schutzgüter des Naturschutzgesetzes, also um „Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlagen des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich", § 1 BNatSchG. Das heißt dann ganz konkret, es geht in der Regel um die Erhaltungsziele verschiedener Schutzgebiete. Beispielsweise gibt es Naturschutzgebiete, Naturparks und Biosphärenreservate. Diese verschiedenen Schutzgebietskategorien haben gesetzlich jeweils unterschiedliche Ziele. Und jedes einzelne Schutzgebiet hat spezifische Erhaltungsziele, die in seiner Schutzgebietsverordnungen festgesetzt ist. Außerdem gibt es die unter dem europäischen Schutz des so genannten Natura-2000-Regimes stehenden so genannten FFH- und SPA-Gebiete. Es geht immer um bestimmte geschützte Arten und um die ökosystemaren Wirkungsgefüge innerhalb dieser Schutzgebiete.

Um das von Ihnen Gesagte auf den Punkt zu bringen: Die Gemengelage ist nur von absoluten Expertinnen und Experten zu verstehen, zudem bestehen auch nur eingeschränkte Möglichkeiten, sich Gentechnik- und Naturschutzrecht im Bereich der Gentechnik zum Wohle der Natur zu Nutze zu

machen. Was lernen wir, jetzt als Verbandsvertreter gesprochen, daraus?

Zumindestens bestehen angesichts der demokratisch legitimierten Grundentscheidung des Gesetzgebers für den Einsatz grüner Gentechnik, der naturwissenschaftlich höchst umstrittenen Bewertung der Gefährlichkeit von GVO für den Naturhaushalt und der, unserer Einschätzung nach, noch nicht ganz zu Ende gedachten Idee der Koexistenz durchaus Zweifel daran, dass Naturschutzbelange langfristig ausreichend Berücksichtigung finden werden. Unserer Meinung nach liegen die Handlungsspielräume in erster Linie im politischen Bereich, in dem Bereich der Rechtssetzung. Dort gibt es Entwicklungen, auf der europäischen Ebene und insbesondere im Völkerrecht, aus denen sich - unserer Meinung nach zwingende - Notwendigkeit zur Anpassung des deutschen Rechtes ergeben. Das betrifft insbesondere zwei Rechtsbereiche, die schon zur Sprache kamen: Die Beteiligungs- und die Rechtsschutzmöglichkeiten. Insofern wäre das wohl die vorrangigste Empfehlung, die wir zu geben hätten. Soll heißen, wir empfehlen den Verbänden, den politischen Druck in Bezug auf die Umsetzung des Völkerrechts zu erhöhen.

Bevor wir zum Völkerrecht kommen. In der Vergangenheit gab es immer wieder das Problem, dass es aus verschiedenen Gründen gar nicht erst zu einer Klage kam.

Genau. Die Möglichkeiten für Verbände und Drittkläger, ihr Anliegen vor Gericht vorzubringen und ihnen rechtliches Gehör zu verschaffen, sind in Deutschland immer noch ziemlich begrenzt. Das liegt daran, dass im tradierten deutschen Verwaltungsrechtsverständnis erst einmal nur derjenige um gerichtlichen Schutz ersuchen können soll, der selbst unmittelbar von einer staatlichen Entscheidung betroffen ist. Wenn ich zum Beispiel einen Strafzettel über fünf Euro bekomme und mich dagegen wehren will, bin ich als Adressat einer belastenden staatlichen Maßnahme unbestritten befugt, vor Gericht mein Anliegen vorzutragen, ich verfüge also über die so genannte Klagebefugnis. Verfahrenstechnische und inhaltliche Fehler werden vollumfänglich überprüft. Hier spricht man von einem weiten Kontrollumfang. Da aber nun der so genannte Drittkläger, also zum Beispiel ein Imker oder ein benachbarter Landwirt, nicht unmittelbar von der staatlichen Entscheidung betroffen ist, wird ihm nur eine begrenzte Klagebefugnis und ein eingeschränkte Prüfungsumfang zugesprochen. Viele Klagen scheitern bereits an der Klagebefugnis, wenn sie nicht glaubhaft machen können, in einem eigenen Recht aus einer so genannten Schutznorm betroffen zu sein. Reine Verfahrensnormen, Vorsorgegebote und Behördeninterna gehören zum Beispiel in der Regel nicht zu solchen Schutznormen, da sie „nur“ die Allgemeinheit schützen sollen, nicht nur den betroffenen Nachbarn, auf jeden Fall nicht in besonders hervorgehobener Weise. Das führt zu dem nahezu absurden Ergebnis, dass, je mehr Menschen potentiell betroffen sind, desto weniger ein Klagerecht haben. Bei den Verbänden spitzt sich diese verengte Sichtweise auf die Klagebefugnis noch zu, da sie ja keine eigenen Interessen vertreten, sondern „nur“ in Wahrnehmung so genannter allgemeiner oder öffentlicher Interessen, zum Beispiel Naturschutz, agieren. Wenn die erste Hürde genommen ist, scheitern viele Dritt- und Verbandsklagen an dem Prüfungsumfang, der bei Drittklagen begrenzt ist und insbesondere an den hohen Anforderungen an den so genannten Tatsachenvortrag. Die Gerichte verlangen vom Drittkläger in der Regel eine umfassende naturwissenschaftliche Darlegung der von ihnen behaupteten Belastungen, zum Beispiel eine Schädigung durch den ungewollten Eintrag von gentechnisch veränderten Organismen. Dass dies von einem Laien, sowohl in wissenschaftlicher, als auch finanzieller Hinsicht kaum zu stemmen ist, liegt auf der Hand. Die Gerichte gestehen den Behörden zudem per se eine Art Expertise-Vorsprung zu. Bestimmte Verfahrensregeln und Fristen der Verfahren stellen für den Laien nahezu unüberwindbare Hürden dar.

Sie brechen in Ihrem Gutachten eine Lanze für die Aarhus-Konvention.(1) Warum?

Die Aarhus-Konvention und insbesondere deren Ergänzung aus dem Jahre 2005, die so genannten Almaty-Änderungen, bietet in dieser Hinsicht, als Teil des Völkerrechts eine Reihe von Verbesserungen des aktuellen Status quo - sei es im Vergleich zu europäischem, sei es im Vergleich zu deutschem Recht. Die Konvention nimmt einen Blickwinkel ein, der die Prozeduralisierung in den Mittelpunkt stellt. Komplizierter Begriff, einfacher Inhalt: Die Konvention stärkt für den Bereich des Umweltschutzes für Umweltverbände, aber auch

Einzelpersonen die Möglichkeit, Informationen zu erhalten, sich an umweltrelevanten Verfahren zu beteiligen und gegen umweltrelevante Entscheidungen zu klagen. Die Zivilgesellschaft wird so zum Vollzugshelfer gemacht, um die inzwischen fast sprichwörtlichen Vollzugsdefizite im Umweltrecht auszugleichen. Das ist die klare Intention der Aarhus-Konvention. Und das ist - gerade im Vergleich zum traditionellen Selbstverständnis des deutschen Verwaltungsrechtes und der deutschen Behörden - geradezu revolutionär. Zum Vergleich: Im deutschen Recht können die meisten behördlichen Verfahrensschritte in der Regel nicht eigenständig vor Gericht durchgesetzt werden. An dieser Stelle hat die Aarhus-Konvention einen völlig anderen Blick: Explizit wird hier ein weiter Zugang zu Gericht gefordert, was den in Deutschland zu beobachtenden Einschränkungen in der Klagebefugnis diametral entgegensteht. Außerdem wird ausdrücklich festgelegt, dass eine behördliche Entscheidung neben den so genannten materiellen Vorgaben auch auf ihre verfahrensrechtliche Seite hin voll umfänglich überprüft werden können muss. Auch das widerspricht eindeutig der deutschen Echtspraxis. Wenn diese zentralen Aussagen der Aarhus-Konvention in der öffentlichen Wahrnehmung noch weitläufig ignoriert werden und politisch immer wieder gefordert wird, zugunsten der Deregulierung und der Standortsicherung Verwaltungsverfahren eher zu beschleunigen und zu vereinfachen, wird gerne vergessen, dass Verfahren kein reiner Selbstzweck zur Schikane der sich wirtschaftlich Betätigenden sind. Es geht vielmehr um Demokratie, es geht um effektiven Umweltschutz, um möglichst überzeugende Konfliktlösungen - und um eine gute Balance zwischen Wirtschafts- und Umweltinteressen.

Sie haben von drei Säulen der Aarhus-Konvention gesprochen. Was sind diese drei Säulen?

Die drei Säulen der Konvention sind die Rechte auf den Zugang zu umweltrelevanten Informationen, auf die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungs-Prozessen und zu guter Letzt das Recht auf den Zugang zu Gerichten, wenn die vorher genannten Rechte nicht in der vorgesehenen Art und Weise erfüllt worden sind. Kurz gesagt: Information, Partizipation, Rechtsschutz. Zum Beispiel verlangt die Aarhus-Konvention explizit eine effektive Öffentlichkeits-Beteiligung, und zwar wenn in einem Entscheidungs-Prozess noch alle Optionen offen sind. Genau diese Punkte werden im Zusammenhang mit Beteiligungs-Verfahren bisher oft als Mängel wahrgenommen. Außerdem fordert die Konvention einen weiten Zugang zu Gerichten, eine weite Klagebefugnis. Auch soll es im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens eben möglich sein, sowohl die Einhaltung der materiellrechtlichen als auch der verfahrensrechtlichen Vorschriften zu überprüfen. Man muss natürlich immer noch anmerken, dass im Ergebnis ein Verfahrensstandard allein keinen Fortschritt bringt. Daher darf das Augenmerk auch nie nur auf Verfahrensstandards liegen, sonst droht der umweltrechtlichen Debatte eine Schlagseite, die zulasten strikter inhaltlicher Regelungen gehen könnte. Dennoch sind die Vorgaben der Aarhus-Konvention ein Schritt in die absolut richtige und notwendige Richtung.

Eine verfahrensrechtliche Frage wäre zum Beispiel, ob in einem bestimmten Fall eine öffentliche Beteiligung stattfinden muss, oder ob die Beteiligung der Öffentlichkeit von den Behörden nach eigenem Ermessen entschieden werden kann?

Ja. Die Regeln über die Öffentlichkeits-Beteiligung liegen der materiellen Entscheidung vorgelagert, sie sind verfahrensrechtlicher Natur. Eine andere Frage, die in der Vergangenheit gerade im Verlauf von Gentechnik-Fällen häufig eine Rolle gespielt hat, ist, ob innerhalb der Behörden unzulässige Vorgänge stattgefunden haben. In Deutschland muss zum Beispiel das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) als Genehmigungsbehörde mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) als oberste Naturschutzbehörde in vielen Gentechnikfragen ein Benehmen herstellen, was in der Vergangenheit nicht immer ganz unproblematisch war. Dabei ist wichtig, dass Benehmen nicht das gleiche heißt wie Einvernehmen. Die Benehmensbehörden müssen lediglich angehört und ihre Auffassung in der Entscheidung berücksichtigt werden. Ihre Zustimmung ist nicht notwenig. Bisher können solche Fragen von Außenstehenden, das heißt von Verbänden oder den so genannten Drittklägern, in ihren Verfahren aber überhaupt nicht gerügt werden. Zum Beispiel, wenn sie den Eindruck haben, dass das BVL die Anmerkungen des BfN nicht ausreichend

berücksichtigt hat. So wichtig die Normen der Aarhus-Konvention für das allgemeine Umweltrecht sind, in Hinblick auf gentechnische Vorhaben muss ich leider eine wichtige Einschränkung machen: Die Aarhus-Konvention regelt in ihrem ursprünglichen Text von 1998 nicht eindeutig, ob und in welchem Umfang sie auch für die versuchsweise Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismus anzuwenden ist. Denn der ursprüngliche Verhandlungstext überlässt die Beantwortung dieser Frage im Wesentlichen dem Ermessen der Mitgliedsstaaten der Konvention. Die Staaten können prüfen, ob sie die Anwendung der Aarhus-Konvention für machbar und angemessen erachten. Wir interpretieren den Normtext so, dass die Aarhus-Konvention zumindestens für den Versuchsanbau den Mitgliedsstaaten die Einrichtung eines Öffentlichkeits-Beteiligungsverfahrens verbindlich vorschreibt, den Mitgliedstaaten aber die Ausgestaltung dessen weitest gehend offen lässt. All dies wird sich aber mit Eintritt der Almaty-Ergänzungen verändern.

Klagebefugnis und der Prüfungsumfang würden sich aber mit der Übernahme der Almaty-Änderungen eindeutig ändern?

Genau. Die Änderungen von Almaty würden zum einen dazu führen, dass der entsprechende Artikel gestrichen würde und damit die Formulierungen machbar und angemessen ihre Gültigkeit verlieren. Stattdessen würde ein komplett neuer Abschnitt eingefügt, der sich nur der Verwendung von GVO widmet und der - im Gegensatz zu jetzt - insbesondere nicht nur den Versuchsanbau, sondern auch das kommerzielle Inverkehrbringen betrifft. Die Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention auf das Ausbringen gentechnisch veränderter Organismen würde zweifelsfrei geregelt werden. Tatsächlich muss man sagen, dass es - nach unserem Dafürhalten - nur eine Frage der Zeit sein kann, wann die Almaty-Änderungen in deutsches Recht überführt werden, denn die Europäischen Gemeinschaften haben diese bereits unterschrieben. Damit ist der erste Schritt für eine Umsetzung dieser Änderungen auch in deutsches Recht bereits geschehen. Denn nach Inkrafttreten der Almaty-Änderungen muss zunächst die Umsetzung in Europäisches Recht folgen, das wäre in Brüssel die Entwicklung einer EG-Richtlinie, die ihrerseits in deutsches Recht überführt werden müsste. Wenn man sich aber anschaut, wie zögerlich die Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention in anderen Teilbereichen des Umweltrechts voran geht, lässt sich für das Gentechnikrecht nicht wesentlich anderes erwarten. An dieser Stelle besteht doch noch erheblicher Gegendruck - leider auch von juristischer Seite. Grundsätzlich ist es aber so, dass die Änderungen von Almaty erst dann Teil der Aarhus-Konvention und damit rechtlich bindend werden, wenn mindestens drei Viertel der Mitgliedsstaaten der Konvention diese Änderung auch unterschrieben oder ratifiziert haben. Dies ist bislang nicht geschehen, womit sich aus der Almaty-Änderung bisher noch keine Rechtsfolgen ableiten lassen.

Frau Hennig, wir danken für das Gespräch!

Das Gespräch führte Christof Potthof.

Informationen zur Veröffentlichung

Erschienen in:
GID Ausgabe 191 vom Dezember 2008
Seite 35 - 39