

Wolfgang Stoppel

Umweltrecht und Zivilgesellschaft in Albanien

Das Abkommen über Stabilität und Assoziiierung (SAA) der EU mit Albanien¹ vom 12. Juni 2006, das nach Ratifizierung durch alle EU-Mitgliedstaaten zum 1. April 2009 in Kraft getreten ist, verpflichtet Albanien u.a., seine nationale Rechtsordnung schrittweise an den *acquis communautaire* der Gemeinschaft heranzuführen. Hinsichtlich des Umweltschutzes heißt es in

Artikel 108 des SAA:

„Die Vertragsparteien entwickeln und intensivieren ihre Zusammenarbeit bei der lebenswichtigen Aufgabe, die Umweltzerstörung zu bekämpfen, um die umweltpolitische Nachhaltigkeit zu fördern. Die Zusammenarbeit konzentriert sich vor allem auf die vorrangigen Bereiche des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich des Umweltschutzes.“

Zur Umsetzung des SAA hat der albanische Ministerrat kurz nach Unterzeichnung und noch vor der Ratifizierung durch das Parlament² einen Nationalen Aktionsplan beschlossen,³ der auf mehreren hundert Seiten sowohl eine Bestandsaufnahme als auch einen Maßnahmenkatalog zu allen Rechtsgebieten enthält und im Bereich des Umweltrechts über 100 bereits existierende Normativakte auflistet, die weitgehend europäischen Standards entsprächen, so dass in diesem Bereich kaum noch Handlungsbedarf bestünde. Auf der Internetseite des albanischen Umweltministeriums⁴ finden sich unter der Rubrik „*aktet ligjore*“ zusätzlich zahlreiche Durchführungsbestimmungen und Verwaltungsanordnungen, die in beeindruckender Weise den Eindruck vermitteln, Umwelt- und Naturschutz seien in Albanien in besten Händen.

I. Kritik in den Fortschrittsberichten der EU

Dieser positive Anschein steht indes in krassem Widerspruch zu den Feststellungen etwa der EU in den jährlichen Fortschrittsberichten⁵ zum SAA, in denen im Kapitel Umwelt stets aufs Neue die Defizite vor allem in der Rechtsumsetzung wie der praktischen Handhabung der Umweltprobleme in einem langen „Sündenregister“ gerügt werden. Hinsichtlich der Luft- und Wasserqualität würden seit Jahren keine nennenswerten Fortschritte erzielt und keine geeigneten Maßnahmen gegen die beständige Luft- und Wasserverschmutzung ergriffen. Illegale Bautätigkeit (nicht nur in Landschaftsschutzgebieten!), verbotene Fischerei und Jagd mit Explosivstoffen, rücksichtslose Abholzung des ohnehin geringen Waldbestandes (mit entsprechenden Folgen für die Bodenerosion), umweltschädigende private und industrielle Müllentsorgung seien ebenso an der Tagesordnung wie die unkontrollierte Verbrennung von Problemmüll bzw. die Einleitung von Abwässern in Seen, Flüsse und ins Meer, das Fehlen von Kläranlagen oder einer zeitgechten Frischwasserversorgung der Bevölkerung. Die bekannten Altlasten aus kommun-

¹ Deutscher Text: Abl. L 107 vom 28.4.2009.

² Siehe Gesetz Nr. 9590 vom 27.7.2006, FZ 2006, 2955.

³ VKM Nr. 463 vom 5.7.2006, FZ 2006, 2307.

⁴ www.moe.gov.al.

⁵ Beispielsweise für 2009: Vom 14.10.2009, COM 2009/533, (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/al_rapport_2009_en.pdf); für 2008: Vom 5.11.2008 COM 2008/674 final ([www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2008/al_rapport_2009_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2008/al_rapport_2009_en.pdf)).

nistischer Zeit würden weiterhin ignoriert, obwohl von diesen so genannten „Hot Spots“ unmittelbare Gefahren für die Bevölkerung ausgingen. Das gelte insbesondere für die chemiekontaminierte ehemalige Industrieanlage von Porto Romano (nahe Durrës), die quecksilberverseuchte Umgebung der ehemaligen PVC-Fabrik in Vlora, die Beseitigung der von der früheren Ammoniananlage in Fier, den stillgelegten Kupferverarbeitungsbetrieben im Raum Rubik und der Erdölraffinerie Ballsh ausgehenden Verschmutzung durch Arsen bzw. Öl, die Auflösung der maroden Abfalldeponie Sharra in der Nähe von Tirana und das Schmutzwassermanagement im Patos-Marinez-Erdölfördergebiet. Bereits in einer Umweltstudie⁶ des *United Nation Environment Programms* (UNEP) aus dem Jahre 2000 sind diese Gefahrenpunkte ausführlich beschrieben und Empfehlungen zu ihrer Beseitigung abgegeben worden, die bis heute nicht umgesetzt wurden. Lediglich im Raum Rubik wurde vor kurzem ein mit 4,4 Mio. Euro dotiertes Programm der EU gestartet mit dem Ziel, den dort angehäuften Sondermüll zu entsorgen. Laut EU-Report ist aber auch die Verwaltungskapazität im Umweltbereich immer noch zu gering, wodurch die Umsetzung des Umweltrechts problematisch bleibe. Untragbar sei auch, dass gegenüber Umweltsündern verhängte Bußgelder nur selten tatsächlich eingezogen würden und die Bußgeldbeträge auch nicht hoch genug seien, um abschreckend zu wirken. Albanien brauche letztlich eine klare Strategie für die weitere Angleichung an die europäischen Rechtsvorschriften und müsse geltendes Recht ordnungsgemäß anwenden. Es dränge sich leider der Eindruck auf, dass Albanien mehr an der Verabschiedung ständig neuer Gesetze als an der Umsetzung der bereits existierenden interessiert sei.

II. Forderungen der EU

Im Beschluss des Rates der EU vom 18. Februar 2008 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Albanien⁷ sind die Problempunkte zum Umweltschutz wie folgt zusammengefasst:

- Stärkung der Verwaltungskapazität und der Koordinierung auf nationaler und lokaler Ebene.
- Vollständige Umsetzung der Rechtsvorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung.
- Annahme einer Strategie zur weiteren Angleichung der Umweltvorschriften an den Besitzstand der EU und zur ordnungsgemäßen Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften, insbesondere in Bezug auf die Durchsetzung.
- Weitere Maßnahmen, um gegen die ökologischen Gefahrenherde auf der Sharra-Deponie für feste Abfälle und im Erdölförderungsgebiet Patos-Marinez vorzugehen.
- Weitere Entwicklung und Umsetzung der nationalen und regionalen Strategie für die Wasserver- und -entsorgung sowie Entwicklung und Beginn der Umsetzung einer Strategie für die schrittweise Angleichung an den Besitzstand in diesem Bereich.
- Umsetzung der internationalen Übereinkommen im Bereich des Naturschutzes, denen Albanien beigetreten ist.

Vor diesem Hintergrund kann nicht verwundern, dass auch andere internationale Einrichtungen Albanien immer wieder vorhalten, im Bereich von Umwelt- und Naturschutz nicht ausreichend tätig zu werden. So wurde etwa auf dem 16. Treffen der Mitgliedstaaten der Aarhus Konvention (im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa des *UN Economic and Social Council*) vom 13.-15. Juni 2007 in Genf ein Bericht des *Aarhus Convention Compliance Committee* (ACCC), das die Einhaltung der Aarhus Konvention

⁶ UNEP, Post-conflict Environment Assessment – Albania, Genf 2000 (www.postconflict.unep.ch/publications/albaniafinalassess.pdf).

⁷ Deutscher Text: ABI L 80/1 vom 19.3.2008.

überwacht, angenommen,⁸ der auf Beschwerden („communications“) mehrerer albanischer Umweltorganisationen Albanien in seinen Empfehlungen aufforderte, nicht nur das Regelwerk zum Umweltrecht zu verbessern, sondern auch der Zivilgesellschaft mehr Beteiligungsmöglichkeiten in den Entscheidungsprozessen etwa bei der Umweltverträglichkeitsprüfung einzuräumen. Vom ACCC selbst wurde diese Forderung in einem weiteren Bericht wiederholt⁹ und die Rechtfertigung Albaniens als unzureichend verworfen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Empfehlungen des ACCC nicht etwa neu sind, sondern inhaltlich weitgehend deckungsgleich bereits in einem vom albanischen Umweltministerium herausgegebenen Bericht¹⁰ betreffend die „Nationale Strategie zur Umsetzung der Aarhus Konvention“ vom Februar 2005 genauso enthalten sind wie in einem Arbeitspapier¹¹ zu einem Seminar über Internationale – von Albanien gezeichnete – Umweltabkommen, das im Dezember 2003 vom *Regional Environment Center* und der UNEP in Tirana abgehalten wurde.

III. Ursachen der Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit

Die Ursachen für diese Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit sind vielschichtig und dürften in erster Linie mit dem Mangel an Umweltbewusstsein bei den verantwortlichen Politikern und dem Großteil der Bevölkerung, der völlig fehlenden Umwelterziehung sowie letztlich mit den Defiziten beim Aufbau der Zivilgesellschaft zu tun haben, deren Verankerung als Gegengewicht und Ausgleich zum staatlichen Handeln man beim sog. „*institution building*“ im Zuge des Transformationsprozesses schlicht vergessen hat. Traditionen oder Erfahrungen auf diesem Gebiet existieren nicht, denn in der Zeit bis zur politischen Wende war Ziel des staatlichen Handelns allein die Planerfüllung sowie die Steigerung industrieller und landwirtschaftlicher Erträge unter rigoroser Ausplünderung der Ressourcen des Landes und ohne Rücksicht auf eventuelle umwelt- oder naturschädigende Auswirkungen, die heute noch in Form der vorgenannten Altlasten gegenwärtig sind. Zwar hatte man schon 1973 ein erstes Umweltschutzgesetz¹² erlassen, das indes in gerade einmal zehn Artikeln die Verpflichtung des Staates zum Eingreifen lediglich für den Fall aussprach, dass Umwelteinflüsse konkrete Gefahren für Leib und Leben darstellten. Dieses Gesetz musste im Übrigen auch schon deshalb ins Leere laufen, weil mangels Privatwirtschaft und dem auf ein Minimum beschränkten Privateigentum ohnehin nur der Staat als Umweltverschmutzer in Frage kam.

IV. Rechtssetzung und Rechtspraxis nach der Wende

Nach 1990 bemühte sich ein Heer ausländischer Berater und Experten um den Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates nach westlichem Muster, wobei die Schaffung einer neuen Rechtsordnung sowie einer funktionierenden öffentlichen Verwaltung und Justiz absolute Priorität hatte, zumal vor dem Hintergrund des totalen wirtschaftlichen Zusammenbruchs des Landes und immer wieder auflammender bürgerkriegsähnlicher Zustände ganze Landesteile zeitweise jeglicher staatlichen Kontrolle entzogen und in Anarchie

⁸ ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1 vom 31.7.2007 (basierend auf ACCC/C/2005/12), www.unece.org/env/documents/2007/pp/ECE_MP_PP_C_1_2007_4_Add_1.pdf.

⁹ www.unece.org/env/pp/pubcom.htm (ACCC/C/2007/21 betr. EU-AL); www.unece.org/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_1_e.pdf.

¹⁰ [www.moe.gov.al - dokumenta strategjike](http://www.moe.gov.al/-dokumenta-strategjike).

¹¹ www.environmenthouse.ch/docspublications/reportsWorkshops/Proceedings.pdf.

¹² Dekret Nr.5105 v. 30.10.1973.

abgeglitten waren. Umwelt- und Naturschutz waren in dieser Situation eher ein Luxusgut, so dass es umso erstaunlicher ist, dass dennoch 1993 ein Umweltschutzgesetz verabschiedet wurde,¹³ das bereits weitgehend internationalen Standards entsprach und sogar schon ein Kapitel über die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Öffentlichkeitsbeteiligung enthielt. Flankiert wurde das Gesetz durch Normativakte¹⁴ zum Naturschutz, zur Abfallbeseitigung und zum Wasserhaushalt, doch war die praktische Bedeutung dieser Vorschriften angesichts der nur beschränkten Möglichkeiten zur Rechtsumsetzung äußerst gering. Die – zum Glück nur punktuelle und nicht flächendeckende – Zerstörung der Umwelt setzte sich ungehindert fort, wobei nunmehr vor allem neu entstandene Privatunternehmen Raubbau an der Natur betrieben, während unkontrollierte Migrationsbewegungen vom Lande in die Städte deren Infrastruktur mit verheerenden Wirkungen für die Luft- und Wasserqualität sprengten.

V. Rechtssetzung und Rechtspraxis unter der Geltung der neuen Verfassung von 1998

Nach Beendigung des Ausnahmezustandes im Lande (u.a. durch tatkräftige Hilfe von KFOR-Truppen) und mit dem Beginn eines ersten wirtschaftlichen Aufschwungs konnte quasi im zweiten Anlauf der Transformationsprozess fortgesetzt werden, wobei man sich nunmehr aufgrund der Annäherung an die EU stärker als zuvor am Gemeinschaftsrecht orientierte, am Konzept des *institution building* aber nichts änderte mit der Folge, dass die Bevölkerung und vor allem die Zivilgesellschaft weiterhin vom Reformprozess ausgeschlossen blieb. Das Umweltrecht erlebte in dieser Phase eine regelrechte Blüte, denn ausgehend von Art. 59 der neuen Verfassung¹⁵ von 1998, wonach der Staat

... eine gesunde und ökologisch angemessene Umwelt für die heutigen und künftigen Generationen,
... die rationelle Nutzung der Wälder, Gewässer, Weiden und anderen natürlichen Ressourcen auf der Grundlage des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung

erstrebt und sich zur Erfüllung dieser Ziele verpflichtet, wurde ein umfangreiches Paket an Gesetzen zum Umwelt- und Naturschutz¹⁶ geschnürt; lediglich beispielhaft seien genannt:

- Gesetz Nr. 8897 über Luftverschmutzung vom 16. Mai 2002 (FZ 2002, 825),
- Gesetz Nr. 8905 über den Schutz des Küstenmeeres gegen Verschmutzung und Schädigung vom 6. Juni 2002 (FZ 2002, 895),
- Gesetz Nr. 8906 über Naturschutz vom 6. Juni 2002 (FZ 2002, 902), ersetzt durch gleichnamiges Gesetz Nr. 10006 vom 23. Oktober 2008 (FZ 2008, 8273),
- Gesetz Nr. 8934 über den Umweltschutz vom 5. September 2002 (FZ 2002, 1673),
- Gesetz Nr. 8990 über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 31. Januar 2003 (FZ 2003, 135),
- Gesetz Nr. 9010 über die umweltgerechte Behandlung von Feststoffabfällen vom 13. Februar 2003 (FZ 2003, 438),
- Gesetz Nr. 9103 über den Schutz grenzüberschreitender Binnengewässer vom 10. Juli 2003 (FZ 2003, 2895),

¹³ Gesetz Nr. 7664 vom 21.1.1993 (FZ 1993,35); englische Übersetzung: www.slas.info/legislazione_albanese/index_it.php.

¹⁴ Gesetz Nr. 7875 vom 23.11.1994 über den Schutz der Natur und des Wildbestandes (FZ 1994,838); Gesetz Nr. 8094 vom 21.3.1996 betreffend Abfallbeseitigung (FZ 1996,531); Gesetz Nr. 8093 vom 21.3.1996 betreffend Wasserressourcen (FZ 1996,507).

¹⁵ Verfassungsgesetz Nr. 8417 vom 27.11.1998 (FZ 1998, 1073); deutscher Text der aktuellen Fassung in: Schmidt-Neke, Die Verfassungen Albaniens, Wiesbaden 2009, S. 295 ff.

¹⁶ Englische Übersetzung der meisten Akte unter: www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwealb.htm. Vgl. auch Global Legal Group (ed), Environment Law 2009 – Albania, London 2009 (www.ICLG.co.uk).

- Gesetz Nr. 9108 über chemische Substanzen und Präparate vom 17. Juli 2003 (FZ 2003, 2925),
- Gesetz Nr. 9115 über die umweltgerechte Entsorgung von Schmutzwasser vom 24. Juli 2003 (FZ 2003, 3508),
- Gesetz Nr. 9244 über den Schutz landwirtschaftlicher Böden vom 17. Juni 2004 (FZ 2004, 3375),
- Gesetz Nr. 9362 über den Pflanzenschutz vom 24. März 2005 (FZ 2005, 1095),
- Gesetz Nr. 9385 über die Wälder und Forstverwaltung vom 4. Mai 2005 (FZ 2005, 1573),
- Gesetz Nr. 9537 über die Behandlung von Problemmüll vom 18. Mai 2006 (FZ 2006, 1809),
- Gesetz Nr. 9587 über den Schutz der Biodiversität vom 20. Juli 2006 (FZ 2006, 2847),
- Gesetz Nr. 9693 über den Weidefonds vom 19. März 2007 (FZ 2007, 678),
- Gesetz Nr. 9700 über den Schutz der Umwelt vor grenzüberschreitenden Schadstoffen vom 26. März 2007 (FZ 2007, 1107),
- Gesetz Nr. 9774 über den Lärmschutz vom 17. Juli 2007 (FZ 2007, 2667),
- Gesetz Nr. 9867 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten vom 31. Januar 2008 (FZ 2008, 629).

VI. Völkerrechtliche Abkommen

Gleichzeitig entwickelte Albanien umfangreiche internationale Aktivitäten, die zur Zeichnung und Ratifizierung u.a. folgender Abkommen führten:

- *Barcelona Übereinkommen über den Schutz des Mittelmeeres vor Verschmutzung von 1976*, Rat. 24.3.1990 (GZ 1990, 17),
- Espoo Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen von 1991, Rat. 4.10.1991,
- Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung von 1989, Rat. 13.5.1997 (FZ 1997,103),
- Berner Übereinkommen zur Erhaltung der europäischen wildlebenden Fauna und Flora von 1979, Rat. 2.3.1998 (FZ 1998, 251),
- Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht von 1985 nebst Montrealer Protokoll von 1987 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, Rat. 10.3.1999 (FZ 1999, 310),
- Internationales Pflanzenschutz-Übereinkommen (IPPC) von 1951, Rat. 10.5.1999 (FZ 1999, 536),
- Aarhus Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten von 2000, Rat. 26.10.2000 (FZ 2000, 1705),
- Übereinkommen betreffend den Schutz der Meeressumwelt und der Küstenzonen des Mittelmeers von 1995, Rat. 16.11.2000 (FZ 2000, 1935),
- Washingtoner Artenschutzzabkommen (CITES) von 1973, Rat. 6.3.2003 (FZ 2003, 665),
- Kyoto Protokoll zur Klimaschutzkonvention von 1997, Rat. 16.12.2004 (FZ 2004, 7165),
- Protokoll zur ESPOO Konvention betreffend SEA von 2003, Rat. 6.10.2005 (FZ 2005, 2553),
- Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung von 1979, Rat. 6.10.2005 (FZ 2005, 2565),
- Aarhus Protokoll über das Schadstoffemissionsregister von 2003, Rat. 1.6.2006 (FZ 2006, 1819),
- Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL 73/78), Rat. 27.7.06 (FZ 2006, 3505),
- Internationales Ballastwasserübereinkommen (BWM) von 2004, Rat. 5.5.2008 (FZ 2008, 2956).

Die nicht zu unterschätzende Bedeutung dieser Abkommen für die Rechtsanwendung ergibt sich aus Art. 122 der Verfassung, wonach „jede ratifizierte internationale Vereinbarung einen Teil des inneren Rechtssystems darstellt“ und „im Konfliktfall Vorrang vor den Landesgesetzen hat“, insbesondere wenn das Abkommen vorsieht, dass „die von ihm erlassenen Normen direkt angewendet werden“, wie das etwa bei der Aarhus Konvention der Fall ist.

VII. Umweltbehörden

Quasi als flankierende Maßnahme zu diesen Normativakten wurde ein umfangreiches institutionelles Netzwerk¹⁷ zum Umwelt- und Naturschutz im Verwaltungssystem angelegt, an dessen Spitze das Umweltministerium mit seinen nachgeordneten Behörden steht, das aber auch regionale Umweltagenturen, Umweltkomitees auf lokaler Ebene, einen Nationalen Umweltrat, interministerielle Arbeitsgruppen u.ä. Einrichtungen umfasst; daneben gibt es selbstverständlich ein Umwelt-Aktionsprogramm, ein Nationales Programm zur Umweltüberwachung, ein Nationales Umweltinformationssystem und ein Nationales Schadstoffregister.

VIII. Defizite der Rechtssetzung

Wie eingangs ausgeführt ist es indes bis heute nicht gelungen, diese beeindruckende Fülle von Normen und Regularien in ein geordnetes und sachgerechtes Verwaltungshandeln umzusetzen, wobei nicht klar wird, ob den staatlichen Institutionen der politische Wille zur Rechtsumsetzung fehlt oder ob sie – z.B. mangels Kenntnis der eigenen Gesetze – mit der Rechtsumsetzung einfach nur überfordert sind. Hinzu kommt, dass zahlreiche Vorschriften handwerkliche Fehler etwa in der Formulierung oder Rechtsverweisung aufweisen, die unzureichender redaktioneller Kontrolle im Gesetzgebungsverfahren entspringen, die Verwaltung aber bei der Rechtsanwendung zwangsläufig vor Probleme stellt. Des Weiteren fehlen nach wie vor die meisten der in den Gesetzen zwingend vorgesehenen untergesetzlichen Akte in Form von Durch- und Ausführungsverordnungen mit Detailregelungen für den typisierten Einzelfall, was das Verwaltungshandeln (aber natürlich auch die Aktivitäten der betroffenen Beteiligten) zusätzlich erschwert.

1. Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltentscheidungen

Besonders deutlich werden diese Defizite im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung an Umweltentscheidungen, also der Einbeziehung der Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen¹⁸ in den Entscheidungsfindungsprozess, wie er in der Aarhus-Konvention zwingend vorgeschrieben ist. So sieht Art. 77 des Umweltschutzgesetzes (USG) von 2002 hinsichtlich des Informationszugangs lediglich vor, dass „die Öffentlichkeit und NGOs über den Stand der Umwelt durch Publikationen und Informationen der staatlichen Behörden“ in Kenntnis gesetzt werden, und zwar nach Art. 56 USG „in Massenmedien oder in vergleichbarer Weise“. Diese Regelung steht in ihrer restriktiven Formulierung im Widerspruch zum Wortlaut des Art. 56 der Verfassung, wonach „jeder das Recht hat, über den Zustand der Umwelt und über ihren Schutz informiert zu werden.“ Wesentlich weiter geht auch Art. 3 des Gesetzes über das Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten¹⁹ aus dem Jahre 1999, wonach „jedermann Anspruch auf Informationszugang zu amtlichen Dokumenten hat.“ Im Übrigen spricht auch Art. 20 des Verwaltungsverfahrensgesetzes²⁰ von 1999 ganz allgemein von einem „Anspruch auf Informationserlangung“. Die Frage ist, warum das USG hiervon abweichend den Informationszugang von vornherein auf

¹⁷ Details bei *Hema u. Malollari*, Albanian environmental legal frame and the challenges towards approximation with EU legislation, Journal of Environmental Protection and Ecology 2002 No. 2 p. 282 ff..

¹⁸ Vgl. hierzu Gesetz Nr. 8788 über nicht gewinnorientierte Organisationen vom 7.5.2001 (FZ 2001, 872).

¹⁹ Gesetz Nr. 8503 vom 30.6.1999 (FZ 1999, 739).

²⁰ Gesetz Nr. 8485 vom 12.5.1999 (FZ 1999, 578) etc..

positives Handeln des Staates beschränkt, und zwar unabhängig von den Beschränkungen, die mit einer Gesetzesänderung im Jahr 2008 eingeführt wurden,²¹ wo ein neuer Artikel 45/1 nunmehr bestimmt, dass die Antragsteller einer Umweltmaßnahme Geheimhaltungsschutz geltend machen können, wenn es sich um vertrauliche Firmendaten handelt oder die Preisgabe der Informationen zu wirtschaftlichen Schäden oder Verlusten führen könnte; in diesen Fällen muss künftig im Rahmen einer Interessenabwägung ein Ausgleich zwischen Individual- und öffentlichem Interesse gefunden werden. Diese neue Regelung ändert indes nichts an der grundsätzlichen Feststellung, dass das USG wesentlich enger gefasst ist als andere Bestimmungen. Art. 77 USG als „lex specialis“ aufzufassen, verbietet sich im Hinblick auf Art. 122 der Verfassung und Art. 4 der Aarhus-Konvention,²² denn danach hat (vorbehaltlich der in Abs. 4 genannten Ausschließungsgründe) „jede Vertragspartei sicherzustellen, dass die Behörden ... der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt zur Verfügung stellen; hierzu gehören ... auch Kopien der eigentlichen Unterlagen ...“. In Art. 5 findet sich sodann die Verpflichtung der Vertragsparteien, Informationen in transparenter Weise zu vermitteln und effektiven Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten. Da das albanische Recht insoweit Defizite aufweist – worauf wie gesagt bereits das ACCC hingewiesen hat²³ – ist die Aarhus-Konvention direkt anzuwenden, wobei allerdings immer noch Fragen offen bleiben: Was ist unter „Information“ zu verstehen, was bedeutet „Informationen zur Verfügung stellen“, können Antragsteller im Ministerium oder bei Behörden persönlich Akten und Unterlagen einsehen und gegebenenfalls kopieren, wie wird sichergestellt, dass die Informationen vollständig sind usw.? Alle diese Probleme ließen sich möglicherweise lösen, wenn sich die albanische Regierung endlich dazu entschließen könnte, unter Beachtung der Empfehlungen des ACCC die in Art. 77 Abs. 2 USG ausdrücklich vorgesehenen Ausführungsbestimmungen bzw. Verwaltungsanordnungen zu erlassen.

2. Beteiligung der Öffentlichkeit im Entscheidungsfindungsprozess

Ähnlich ist die Situation im Bereich der Beteiligung der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten. Nach Art. 78 USG sind die Öffentlichkeit und NGOs nicht nur durch eine bloße Meinungsäußerung zu beteiligen; sie sollen vielmehr eine „aktive Rolle“ im Entscheidungsfindungsprozess spielen, d.h. die Öffentlichkeit wird nicht nur nach ihrer Meinung etwa in Form von Erklärungen oder Berichten gefragt, sondern soll als gleichwertiger Partner in die Entscheidungsfindung z.B. bei der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Erteilung von Umweltlizenzen miteinbezogen werden und ein Votum in der Sache abgeben können. Dieses Beteiligungsmodell wird in Art. 79 USG bestätigt, wo die Rechte der nichtgewinnorientierten Organisationen (NGOs) als wesentlicher Teil und Ansprechpartner der Zivilgesellschaft geregelt sind mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass Vertreter dieser Organisationen als Mitglieder von Umwelträten und im Umweltmanagement mitarbeiten können, was nach Art. 80 gleichermaßen für die professionellen Organisationen (Lobby) gilt. Auch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (EIA/UVP) spricht in Art. 20 davon, dass die UVP unter Einbeziehung der Bevölkerung und der NGOs einer „öffentlichen Debatte“ zugänglich sein muss, deren Ergebnisse bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sind. Untergesetzliche Akte existieren auch in diesem Bereich trotz entsprechender Ermächtigungsnormen im USG nicht. Zumindest die Gesetze scheinen aber Art. 6 der Aarhus Konvention zu entsprechen, wo-

²¹ Gesetz Nr. 9890 vom 20.3.2008 (FZ 2008, 2031).

²² Deutscher Text: www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus_vertragsgesetz.pdf.

²³ Siehe oben Fn. 8.

nach der Öffentlichkeit die Gelegenheit zu geben ist, entweder in schriftlicher Form oder in mündlicher Anhörung ihre Bedenken geltend zu machen, wobei das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen ist.

Die Praxis der vergangenen Jahre hat indes gezeigt, dass dieses Beteiligungsmodell nur auf dem Papier existiert. So hat das ACCC zu Planung und Bau des Kraftwerkes (Thermoelectric-Powerplant) in der Bucht von Vlora festgestellt, dass die Öffentlichkeit viel zu spät und dazu noch unzureichend informiert und eine Beteiligung bei der UVP erst zu einem Zeitpunkt angeboten worden sei, als sich die Anlage bereits im Bau befand (Immerhin, denn bei den Projekten zum Bau der Autostrada von Durres in den Kosovo bzw. bei der Errichtung des Petrolifera-Öl- und Chemielagers in Vlora hatte man die Bevölkerung erst gar nicht gefragt)! Als Reaktion hierauf hat der albanische Ministerrat zwar einen Beschluss zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltsachen²⁴ erlassen. Dieser bleibt aber hinter dem gesetzlichen Beteiligungsmodell zurück und regelt lediglich Details zur Informationsverbreitung in den Medien. Die Öffentlichkeit wird sich mit solchen Maßnahmen kaum zufrieden stellen lassen, und man darf gespannt sein, wie die nächsten Großprojekte umweltrechtlich abgewickelt werden. Hierzu zählen etwa die Planung für einen Industriepark im Hinterland von Durres nebst Ausbau des Hafens und Errichtung eines Kohlekraftwerks sowie der Bau eines Containerterminals und einer 125 ha großen Industriezone (nebst neuem Flughafen) mit einer Kapazität von 3 Mio. Containern jährlich und der Ansiedlung von bis zu 4.000 Firmen²⁵ ausgerechnet wieder in der Bucht von Vlora, die teilweise natur- und landschaftsgeschützt ist. Bislang sind die Planungen noch nicht über Vorstudien und erste Berichte zur Umweltverträglichkeit hinausgegangen, eine Information und/oder Beteiligung der Öffentlichkeit hat nur eingeschränkt stattgefunden.

3. Das Referendum in Umweltangelegenheiten

Erwähnt werden muss schließlich noch eine weitere, im USG erwähnte Form der Öffentlichkeitsbeteiligung, und zwar durch Abhaltung eines landesweiten oder regionalen Referendums in Umweltangelegenheiten. Art. 78 Abs. 4 USG verweist für die Einzelheiten und Voraussetzungen auf das Gesetz Nr. 7866 über das Referendum²⁶ vom 6. Oktober 1994, übersieht dabei allerdings, dass dieses Gesetz im Zeitpunkt der Verabschiedung des USG (5. September 2002) bereits nicht mehr existierte, da es im Jahre 2000 aufgehoben worden war! Die Rechtsverweisung geht also ins Leere, was kein gutes Licht auf die Gesetzgebungspraxis wirft, zumal die existierenden Bestimmungen über das Referendum in Art. 150 und 151 der Verfassung sowie in Art. 118 bis 132 des Wahlgesetzes²⁷ von 2003 überhaupt nicht passen, da sie nur für Fälle wie die Änderung der Verfassung oder Gesetzgebungsvorhaben konzipiert sind, nicht aber für eine Volksbefragung in Umweltangelegenheiten. Wie bei dieser rudimentären Gesetzeslage nicht anders zu erwarten, scheiterte im Fall des schon mehrfach erwähnten Kraftwerks bei Vlora auch der Versuch einer Bürgerinitiative, ein Referendum zu initiieren. Zwar hatten die Veranstalter nach ihrer Auffassung die erforderliche Zahl an Unterstützungsunterschriften zusammenbekommen; ihr Antrag wurde jedoch von der zentralen Wahlbehörde unter Hinweis

²⁴ VKM Nr. 994 vom 2.7.2008 (FZ 2008, 5139).

²⁵ Laut Chamber of Commerce of Vlora Region (www.ccivilora.com).

²⁶ FZ 1994, 2 (aufgehoben durch Gesetz Nr. 8609 vom 8.5.2000!).

²⁷ Gesetz Nr. 9087 vom 19.6.2003 (FZ 2003, 2047); dieses Gesetz wurde mit Gesetz Nr. 10019 vom 29.12.2008 (FZ 2008, 9305) – ausgenommen die Bestimmungen über das Referendum – ebenfalls aufgehoben.

auf die angebliche Nichteinhaltung des Quorums (zehn Prozent der eingetragenen Wähler) zurückgewiesen. Trotz der eher schwammigen und unklaren gesetzlichen Bestimmungen wurde diese Entscheidung vom Obersten Gericht bestätigt und die Verfassungsbeschwerde vom Verfassungsgericht nicht angenommen.

4. Der Zugang zu den Gerichten

Dieser Fall wirft auch ein bezeichnendes Licht auf die Umsetzung des dritten Standbeins der Aarhus-Konvention, den Zugang zu den Gerichten. Das USG spricht in Art. 78 und 81 zunächst einmal vom Recht, sich bei Bekanntwerden von umweltgefährdenden Zuständen mit einer Rüge an die Umweltbehörde zu wenden, die binnen Monatsfrist beantwortet werden muss. Hierbei handelt es sich um einen reinen Verwaltungsvorgang im Vorfeld von Entscheidungen, der insbesondere nichts mit dem Recht nach Art. 137 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu tun hat, gegen Verwaltungsakte Widerspruch zu erheben. Der Weg einer Klage zum „Gericht“ gegen staatliche Behörden oder Privatpersonen und -firmen im Sinne einer Popularklage nach Art. 81 USG unter Beachtung der Vorschriften der ZPO ist sowohl bei bereits eingetretener als auch bei Gefahr einer Umweltschädigung eröffnet, ohne dass näher definiert wird, wer zuständig ist (Bezirksgericht? Kammern für Verwaltungssachen? Örtliche Zuständigkeit?). Entscheidungen zum Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie über Anträge auf Erteilung einer Umwelterlaubnis können binnen zehn Tagen ab Bekanntgabe mit der Klage beim Bezirksgericht angefochten werden (Art. 48, 39 USG); auch hier sagt das Gesetz nichts über die Zuständigkeit (Wohnsitz des Klägers? Oder Ort der Entscheidung durch das Umweltministerium; dann wäre das Bezirksgericht Tirana stets ausschließlich zuständig). Dennoch dürfte Art. 9 der Aarhus-Konvention zumindest vom reinen Gesetzeswortlaut her Genüge getan sein. Im Übrigen sieht auch das Gesetz über das Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten in Art. 15 zunächst ein Widerspruchsrecht gegen ablehnende Verwaltungsakte vor und eröffnet sodann in Art. 16 das Klagerecht wegen Verletzung des Rechts auf Informationszugang.

IX. Fazit

Das beschriebene Auseinanderfallen von geschriebenem Recht und Rechtsanwendung ist ein typisches Phänomen bei der Schaffung einer neuen Rechtsordnung von außen bzw. von oben durch ausländische Experten, denen die besonderen Verhältnisse des Landes eher fremd sind, vor allem, wenn dann noch wie im Fall Albanien versäumt wird, die Bevölkerung in den Rechtssetzungsprozess mit einzubeziehen. Was das Umweltrecht betrifft, ist es zwar gelungen, eine beeindruckende Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen zu nahezu allen Gebieten des Umwelt- und des Naturschutzes in die Welt zu setzen, nicht gelungen ist es indes, der Bevölkerung Sinn, Zweck und Nutzen dieser neuen Regelungen verständlich zu machen, deren Umsetzung nicht nur effektives Verwaltungshandeln bedarf (was die albanische öffentliche Verwaltung derzeit qualitativ noch nicht bewirken kann²⁸), sondern auch in der Bevölkerung Ansprechpartner benötigt, wo zu sich in erster Linie die Organisationen der Zivilgesellschaft anbieten. Die in Albanien derzeit vorhandenen etwa 30 Umweltschutzvereine sind jedoch schon personell (mit etwa 1.000 Mitgliedern) nicht in der Lage, diese Aufgabe wahrzunehmen, sondern können nur in Einzelfällen ihre mahnende Stimme erheben (Was in den Verfahren vor dem

²⁸ Vgl. A. Elbasani, Public Administration Reform in Post-Communist Albania, Südosteuropa 2009 Nr. 1 S.70 f..

ACCC mit Erfolg gekrönt war!). Schließlich muss eine adäquate Umsetzung des Umweltrechts in die Praxis aber auch solange scheitern, wie die Politik dem Thema Umwelt nur nachgeordnete Priorität einräumt. Immerhin gab es anlässlich der Parlamentswahlen im Sommer 2009 erstmals von fast allen großen Parteien programmatische Aussagen zum Umweltschutz²⁹ etwa mit der Forderung „keine Abwässer mehr ins Meer oder in Seen“, „Sanierung verseuchter Gebiete, Verbesserung des Küstenschutzes“, „keine Giftmüllimporte, Erreichen europäischer Grenzwerte“, „Nachhaltigkeit“ usw.. Bei den Wahlen selbst erzielten ökologisch ausgerichtete Parteien jedoch weniger als ein Prozent der Stimmen; im Parlament sind diese daher nicht vertreten.

Im Ergebnis lassen sich alle diese Feststellungen auf einen kurzen Nenner bringen: Umwelt- und Naturschutz in Albanien brauchen eher weniger Rechtssetzung, dafür eine bessere Rechtsanwendung und vor allem mehr Bürgerbeteiligung; dann werden die nächsten Fortschrittsberichte der EU auch einmal positive Aussagen und Erfolge beinhalten.

²⁹ M. Schmidt-Nekе, Parlamentswahlen 2009 in Albanien, Albanische Hefte 2009 Nr. 3 S. 6f. und Südosteuropa-Mitteilungen 2009 Nr. 6 S. 66 f..