



Beteiligungsrechte im Umweltschutz

Was bringt Ihnen die Aarhus-Konvention?



Für Mensch & Umwelt



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Umwelt 
Bundesamt

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Fachgebiet I 1.3
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de
 /umweltbundesamt
 /umweltbundesamt
 /umweltbundesamt

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Referat G I 3
11055 Berlin
+49 030-18305-0
poststelle@bmu.bund.de
www.bmu.bund.de

Autoren:

Ecologic, Berlin: Dr. Peter Beyer, Anneke Klasing, Isabelle Charlier; aktualisiert und überarbeitet durch Unabhängiges Institut für Umweltfragen e. V., Berlin: Karl Stracke und Umweltbundesamt, Fachgebiet I 1.3: Tina Mutert und Daniel Lamfried

Redaktion:

Umweltbundesamt, Fachgebiet I 1.3, Daniel Lamfried

Satz und Layout:

Atelier Hauer + Dörfler GmbH

Publikationen als pdf:

www.umweltbundesamt.de/publikationen

Bildquellen:

Shutterstock
Photostudio D29 Berlin (S. 2)
ZebraLog/Jörg Faris (S. 27 oben)
ZebraLog (S.27 unten)

Stand: Inhaltlicher Stand: Januar 2018
Ressortbezeichnung und Links wurden im Zuge der Regierungsbildung 2018 angepasst

ISSN 2363-832X



Beteiligungsrechte im Umweltschutz

Was bringt Ihnen die Aarhus-Konvention?



Vorwort

Unsere natürliche Umwelt wird durch die Art, wie wir leben und wirtschaften, bedroht. Immer neue Verkehrsverbindungen zerschneiden Lebensräume und versiegeln wertvolle Böden, die intensive Landwirtschaft trägt durch Massentierhaltung und den Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln zu dramatischen Artenverlusten und zur Belastung des Grundwassers bei und der Ausstoß von Treibhausgasen unter anderem durch Kohlekraftwerke gefährdet unser Klima.

Die Umwelt kann sich gegen diese Bedrohungen nicht selbst zur Wehr setzen. Sie hat keine Stimme. Sie als Bürgerinnen und Bürger können dagegen auf Entscheidungen über Projekte, die auf die Umwelt einwirken, Einfluss nehmen, Ihre Bedenken äußern und damit Sprachrohr für die Umwelt sein. Effektiver Umweltschutz verlangt daher, dass die Bürgerinnen und Bürger auch angehört und vor umweltrelevanten Entscheidungen, wie der Zulassung von Anlagen oder der Planung von Maßnahmen des Umweltschutzes, wirksam einbezogen werden. So kann das Wissen von Anwohnern über den Umweltzustand und das Vorkommen bedrohter Arten beispielsweise in der Umgebung einer geplanten Anlage helfen, Beeinträchtigungen der Umwelt durch die Anlage zu erkennen, damit diese vermieden oder zumindest vermindert werden können.

Hinzu kommt: Ob in Stuttgart, Berlin oder auf dem Land – Bürgerinnen und Bürger erwarten, besser einbezogen zu werden. Angesichts der Auswirkungen beispielsweise großer Infrastrukturprojekte auf Umwelt und Lebensqualität ist diese Erwartung berechtigt.

Eine aktive Rolle der Bürgerinnen und Bürger im Umweltschutz ist aber auch außerhalb der Zulassung von Vorhaben wichtig: Beispielsweise ermöglichen es den Behörden in vielen Fällen erst Hinweise aus der Bevölkerung, gegen Verletzungen von Umweltvorschriften wirksam vorzugehen. So kann die Allgemeinheit auch die Durchsetzung des Umweltrechts fördern.

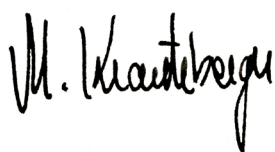


Aber nicht nur Einzelpersonen können sich einbringen. Eine wichtige Rolle bei der Beteiligung im Umweltschutz fällt den Umweltverbänden zu. Durch die Fachkenntnisse und das Engagement ihrer Mitglieder nehmen sie seit Jahrzehnten Verantwortung für den Umweltschutz wahr und bringen Umweltbelange in behördliche Verfahren und Planungen ein.

Und sich einzubringen kann etwas bewirken. So sind auch durch das Engagement der Zivilgesellschaft in den letzten Jahrzehnten im Umweltschutz in vielen Bereichen Fortschritte erzielt worden, und zwar messbar: Unsere Flüsse sind heute deutlich sauberer und die Luft weniger mit Schadstoffen belastet als noch vor 40 Jahren. Auch Abfälle werden umweltgerechter entsorgt.

Die Aarhus-Konvention setzt einen internationalen Mindeststandard für den Zugang zu Umweltinformationen, für die Beteiligung an umweltrelevanten Entscheidungsprozessen und den Zugang zu gerichtlichen Überprüfungsverfahren. Sie sorgt damit für eine transparente und gesetzmäßige Umweltverwaltung.

Diese Broschüre stellt Ihnen die Aarhus-Konvention vor und zeigt Ihnen, welche Rechte Ihnen hierdurch im Umweltschutz zustehen und wie Sie sie ausüben und durchsetzen können. Die Rechte aus der Aarhus-Konvention erleichtern es Ihnen, sich für den Erhalt der Umwelt in öffentliche Entscheidungen einzumischen. Überlassen Sie diese Aufgabe nicht anderen, sondern nehmen Sie selbst Einfluss!



Inhalt

1 Die Aarhus-Konvention	6
2 Die erste Säule: Zugang zu Umweltinformationen	9
2.1 Jede Person hat ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen	10
2.2 Was genau sind „Umweltinformationen“?	11
2.3 Welche Stellen müssen den Zugang zu Umweltinformationen gewähren?	12
2.4 Was muss bei der Antragstellung beachtet werden?	13
2.5 Wann darf ein Antrag abgelehnt und damit der Zugang zu Umweltinformationen verweigert werden?	14
2.6 Die Verpflichtung des Staates zur Erhebung und Verbreitung von Umweltinformationen	16
3 Die zweite Säule: Öffentlichkeitsbeteiligung	20
3.1 Entscheidungsverfahren zur Zulassung bestimmter Einzelvorhaben	22
3.2 Entwicklung umweltbezogener Pläne und Programme	26
3.3 Erlass allgemeiner Umweltschutzvorschriften durch Behörden	29

4 Die dritte Säule: Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten	30
4.1 Wie kann man sich gegen die Ablehnung eines Informationsgesuches wehren?	31
4.2 Wie kann die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei besonders umweltrelevanten Vorhaben überprüft werden? ...	33
4.3 Wie kann die Entscheidung der Behörde bei besonders umweltrelevanten Vorhaben überprüft werden?	33
4.4 Wie können bei sonstigem Handeln oder Unterlassen von Behörden und Privaten umweltbezogene Vorschriften durchgesetzt werden?	36
4.5 Ist der Zugang zu den Gerichten mit hohen Kosten verbunden?.....	37
Weiterführende Links	38
Anmerkungen	39

A large, white, stylized number '1' is positioned on the left side of the image, partially overlapping the flags and the building. It has a thick, blocky appearance.

Die Aarhus-Konvention

Die Umwelt, in der wir leben, geht jede und jeden an. Umweltschutz lebt vom Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Nur unter aktiver Beteiligung der Öffentlichkeit lässt sich die Umwelt wirksam schützen. Bürgerinnen und Bürger sollen ihre Verantwortung für die Umwelt stärker selbst wahrnehmen können. Um die Partizipation der Zivilgesellschaft im Umweltschutz zu stärken, beschlossen 37 Staaten im Juni 1998 in der dänischen Stadt Aarhus das „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“¹. Die Aarhus-Konvention ist die erste internationale Vereinbarung, die jeder Person Rechte im Umweltschutz zuspricht.

Artikel 1: Ziel der Aarhus-Konvention

„Um 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 Umwelt beizutragen, gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen.“

Die Aarhus-Konvention legt in drei Bereichen („Säulen“) Mindeststandards für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern im Umweltschutz fest:

Zugang zu Umweltinformationen

Erst das Wissen über den Zustand unserer Umwelt und die Kenntnis öffentlicher Maßnahmen und Vorschriften des Umweltschutzes macht die Beteiligung der Allgemeinheit an Entscheidungsprozessen möglich. Informationen über die Umwelt helfen dabei, eine eigene Betroffenheit zu erkennen, Entscheidungen zu beurteilen und eigene Positionen herausbilden zu können.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Damit die Öffentlichkeit Umweltbelange in Entscheidungsprozesse besser einbringen kann, setzt die Aarhus-Konvention in ihrer zweiten Säule Mindestanforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren über besonders umweltrelevante Vorhaben. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Zulassungsverfahren, in denen beispielsweise über den Bau von Industrieanlagen oder Stromleitungen entschieden wird, trägt dazu bei, dass Umweltfolgen eines Vorhabens erkannt und gebührend berücksichtigt werden.

Zugang zu Gericht

Wirksamer Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten versetzt die Öffentlichkeit in die Lage, ihre Rechte auf Zugang zu Umweltinformationen und auf Mitwirkung an umweltrelevanten Entscheidungsprozessen notfalls auch gerichtlich durchsetzen zu können. Dafür gewährleistet die dritte Säule der Aarhus-Konvention einen weiten Zugang zu Gericht. Auf diesem Wege können Bürgerinnen und Bürger sowie Umweltvereinigungen zudem die Beachtung des Umweltrechts gerichtlich kontrollieren lassen.

Abbildung 1

Die drei „Säulen“ der Aarhus-Konvention



Umsetzung der Konvention

Die Aarhus-Konvention ist drei Jahre nach ihrer Verabschiedung am 30. Oktober 2001 in Kraft getreten. Ausgehandelt wurde die Konvention im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE). Ziel des völkerrechtlichen Vertrages ist es, die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft für den Umweltschutz in der gesamteuropäischen Region (Europa, Kaukasus, Zentralasien) zu stärken. Inzwischen hat die Aarhus-Konvention 47 Vertragsparteien, unter ihnen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten.

Die Vorgaben der Konvention hat der EU-Gesetzgeber insbesondere mit der Umweltinformationsrichtlinie² und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie³ in europäisches Recht umgesetzt. Damit gehören diese unionsrechtlichen Vorgaben neben den völkerrechtlichen Bestimmungen der Aarhus-Konvention zu den Anforderungen, die bei der Umsetzung in deutsches Recht auf Bundes- wie auf Landesebene zu beachten sind. Für den Bereich der ersten Säule haben der Bund das Umweltinformationsgesetz (UIG)⁴ und die Länder ihre Umweltinformationsgesetze umfassend novelliert oder neu geschaffen. Weitgehende Regelungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Zulassung von umweltbedeutsamen Vorhaben, insbesondere Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen, gab es bereits vor der Aarhus-Konvention. Sie wurden mit dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz ergänzt. Die Umsetzung der Vorschriften der dritten Säule der Aarhus-Konvention erfolgte mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz⁵.

2

DIE ERSTE SÄULE: Zugang zu Umwelt- informationen



WASSERWIRTSCHAFTLICHER THEMENPFAD

HOCHWASSERSCHUTZ AM OBERRHEIN DER POLDER DAXLANDER AU



Rheinland-Pfalz

MINISTERIUM FÜR
UMWELT, LANDWIRTSCHAFT,
ERNÄHRUNG, WEINBAU
UND FORSTEN

Sie stehen vor einem Polder. Was ist das eigentlich?

Ein Polder ist ein großes, von Deichen begrenztes Rückhaltebecken. Er kann entweder ab einem bestimmten Wasserstand durch feste Überläufe (ungesteuerter Polder) oder gezielt durch verschiebbare Tore (gesteuerter Polder) geflutet werden. Durch entsprechende Planung der Überlaufschwelle(n) oder Öffnen der Tore lassen sich so ab einem bestimmten Wasserstand Teile der Hochwasserwelle ableiten und zwischenspeichern. Der Wasserspiegel stromabwärts wird dadurch gesenkt und die Gefahr für die dortigen Deiche und Ortslagen wird reduziert.



Hallo liebe Kinder,

Ihr steht hier vor dem Polder Daxlander Au. Er ist so groß wie 166 Fußballfelder und ist eine von vielen Hochwasserschutzmaßnahmen des Landes Rheinland-Pfalz, um die Menschen, die entlang des Rheins leben, vor Hochwasser zu schützen. Üblicherweise übernehmen die Deiche links und rechts des Rheins diese Aufgabe, aber manchmal, bei starken Hochwassern, reicht die Höhe der Deiche nicht aus. Dann besteht die Gefahr, dass der Rhein über seine Ufer tritt und Überschwemmungen anrichtet. Um dies zu verhindern gibt es Polder wie den, der vor Euch liegt! Er kann, bevor der Fluss Ortslagen überschwemmt und Schäden anrichtet, geflutet werden und das Wasser wie in einer Badewanne speichern. Erst wenn der Wasserstand des Rheins wieder gesunken ist, wird dafür gesorgt, dass das aufgestaute Wasser, langsam wieder in den Rhein zurückfließen kann.

Legende
Rheinhauptdeich
Daxlander Au-Vordeich

Der Polder Daxlander Au

Der Polder Daxlander Au ist ein ungesteuerter, 166 ha großer Rückhaltebecken, der durch Überströmen des Vordeiches bei Hochwasser geflutet wird. Die Höhe des Vordeiches entspricht einem Wasserstand von ca. 8,40 m am Pegel Maxau, d.h., bei einem Überschreiten dieses Wasserstandes geht der Polder „automatisch“ in Einsatz. Gemäß den Berechnungen einer landesübergreifenden Arbeitsgruppe, die für die Steuerungs-Konzeption aller Hochwasserrückhaltungen am Oberrhein zuständig ist, ist dies die optimale Höhe, um zur Abminderung des Hochwasserscheitels an der Neckarmündung in Mannheim beizutragen. Maximal können 5,1 Mio. m³ zurückgehalten werden. Dies geschieht im statistischen Mittel alle 10 Jahre.

Nach einer Flutung durch ein extremes Hochwasserereignis erfolgt die Entleerung des Raumes durch das Öffnen eines ca. 50 m langen Deichabschnittes im Bereich einer tiefen Geländesenke im Nordosten. Über diese Öffnung kann das zurückgehaltene Wasser über den Goldgrund wieder in den Rhein zurückfließen.



Hochwasser August 2007: Auf einem kurzen Abschnitt beginnt das Rheinstauer im Polder zu strömen (Pegel Maxau 8,53 m).



Wick auf das Nordende des Polders: Innenwasserstand nach dem Hochwasser im August 2007.

Hochwasserschutz – nicht erst seit heute ...

Hochwasser ist ein Naturereignis, dessen Ursachen in außerordentlichen Niederschlägen und starken Schneeschmelzen liegen. Aus der topographischen Uraufnahme der Pfalz geht hervor, dass der heutige Rhein Hauptdeich bereits 1863 als durchgehender Schutz von Neuburg bis nach Pfort (das heutige Wörth-Maximiliansau) vorhanden war. Zwischen der Daxlander Au und dem Goldgrund war bereits damals ein Deichrest erkennbar, auf dessen Trasse 1882 von den Gemeinden Neuburg und Hagenbach der sogenannte Sommerdeich errichtet wurde, um die dahinter liegenden Äcker vor den jährlichen, im Sommer auftretenden Hochwassern des Rheins zu schützen.

Nach dem großen Hochwasser 1955, bei dem es im Bereich „St. Wörth“ zu drei Deichbrüchen am Sommerdeich kam, wurde dieser bereits im Folgejahr aufwändig saniert. Damit einher ging auch die Sanierung des landesweit gelegenen Rhein Hauptdeiches auf die Hochwassermarken des Jahres 1955: + 80 cm.

... aber heute umso wichtiger!

Der moderne Rheinausbau mit seinen Staustufen hat durch die Laufbegrenzung und den Verlust natürlicher Überschwemmungsflächen zur Beschleunigung der Abflüsse und zur Verschärfung der Hochwasserlage beigetragen. Das Land Rheinland-Pfalz engagiert sich gemeinsam mit den Oberbehörden bei der Umsetzung landesübergreifender Hochwasserschutzmaßnahmen mit dem Ziel, einen 200-jährigen Hochwasserschutz wieder herzustellen.

Die Daxlander Au – Landwirtschaft und Rohstoffgewinnung

In der Daxlander Au wird, geschützt durch den Sommerdeich, seit jeher Landwirtschaft betrieben. Die landwirtschaftliche Nutzung ist auch innerhalb des Polders weiterhin möglich. Nicht zu übersehen ist der ca. 45 ha große Baggersee inmitten des Polders. Dieser weist neben seiner Lage innerhalb eines Hochwasserentstehungsraums eine weitere Besonderheit auf: In Kooperation des Naturschutzverbandes Südpfalz e.V. mit dem Betreiber des Rohstoffabbaus wurden hier auf kleinem Raum Strukturen in Form von Kiesinseln geschaffen, wie sie vor der Rheinbegradigung großflächig in den Rheinauen vorkamen und unter anderem der und die unter anderem der Flussschwemme als Lebensraum dienten. Seit 1981 findet sich hier nun dank dieser Kiesinseln die einzige Flussschwemmenkolonie in Rheinland-Pfalz, Hessen und dem Saarland.



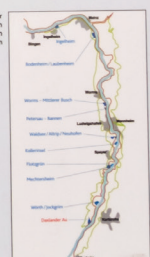
Flussschwemme (Sterna hiemalis)

Le polder de Daxlander Au (Plaine alluvionnaire de Daxlanden)

Le polder de Daxlander Au couvre une plaine alluvionnaire de 166 ha qui se remplit sans intervention externe par le simple dépassement de la digue du polder en cas de crue. La hauteur de cette digue déterminée par tous les Länder concernés vise à réduire la pointe de crue à l'embouchure du Neckar près de Mannheim. Elle correspond à un niveau d'eau de 8,40 m à Maxau. À partir de ce niveau, l'eau commence à dépasser le couronnement de la digue (cf. photo). Selon les statistiques, une telle crue intervient tous les 10 ans. L'ouverture sur une longueur d'environ 50 mètres d'un tronçon de digue situé au nord permet d'écouler les eaux contenues dans ce bassin de rétention suite à une crue.



Übersicht der rheinland-pfälzischen Hochwasserrückhaltungen am Oberrhein



Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Stadtentwicklung

HESSEN

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Rheinland-Pfalz

Warum ist es so wichtig, ein Recht auf den Zugang zu Umweltinformationen zu haben? Der Zustand unserer Umwelt ist unsere Lebensgrundlage. Können wir das Wasser aus unserer Leitung wirklich unbedenklich trinken? Steht der Park, in dem unsere Kinder spielen, vielleicht auf einer ehemaligen Sondermülldeponie und ist er damit, obwohl gar nicht sichtbar, eine Gefahr für die Gesundheit unserer Kinder? Um diese Fragen beantworten zu können, muss jede Bürgerin und jeder Bürger die Möglichkeit und das Recht haben, sich umfassend über den Zustand unserer Umwelt zu informieren.

2.1 Jede Person hat ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen

Das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen hat prinzipiell jede und jeder. Eine besondere Rechtfertigung oder ein besonderes Interesse sind nicht erforderlich.

Die Aarhus-Konvention enthält darüber hinaus Regelungen, die diesen Anspruch näher ausgestalten. So regelt die Aarhus-Konvention beispielsweise, was genau unter den Begriff der Umweltinformation fällt und wer den Zugang auf welche Weise gewähren muss.

Der deutsche Gesetzgeber hat die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der Umweltinformationsrichtlinie der EU auf Bundesebene durch das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) und auf Ebene der Länder und Gemeinden durch das jeweilige Landesgesetz über den Zugang zu Umweltinformationen umgesetzt. Diese Gesetze regeln im Einzelnen, was Bürgerinnen und Bürger für den Zugang zu Umweltinformationen beachten und wie informationspflichtige Stellen (siehe 2.3) Informationsanfragen beantworten müssen.

Der Umweltinformationsanspruch ist nicht der einzige gesetzliche Anspruch auf amtliche Informationen. Auch aus anderen Gesetzen kann sich für Bürgerinnen und Bürger ein solcher Anspruch ergeben.

Weitere gesetzliche Ansprüche auf amtliche Informationen:

- Informationen ohne Umweltbezug können nach dem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) und – sofern die Länder entsprechende Gesetze erlassen haben – den Gesetzen der Länder nachgefragt werden.
- Das bundesweit geltende Verbraucherinformationsgesetz (VIG) eröffnet für bestimmte verbraucherrelevante Informationen einen Zugangsanspruch.

2.2 Was genau sind „Umweltinformationen“?

Der Begriff „Umweltinformation“ erfasst praktisch jede Information mit Umweltbezug in analoger oder digitaler Form, gleichgültig ob in textlicher, statistischer, geographischer oder bildlicher Form.

Das Umweltinformationsgesetz (UIG) definiert in einer Liste genauer, was alles eine „Umweltinformation“ sein kann. Diese Liste reicht von Daten über den Umweltzustand, Umweltfaktoren und umweltbezogene Maßnahmen bis hin zu Daten über die menschliche Gesundheit (siehe Textkasten). Umweltinformationen sind neben klassischen Umweltdaten – wie solchen zur Schadstoffbelastung im Boden oder der Wasserqualität – bspw. auch Angaben über die Empfänger von Agrarsubventionen, über Abgaswerte von Dienstfahrzeugen oder Bescheide über die Zulassung von Industrieanlagen. Das Gesetz nennt jeweils Beispiele, deren Aufzählung jedoch nicht abschließend ist. Damit kann das Gesetz auch Fälle erfassen, die zur Zeit der Erarbeitung der Konvention noch nicht bedacht wurden oder erst später auftreten.

Begriff „Umweltinformation“

- ▶ Daten über den Umweltzustand, das heißt über den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft, natürliche Lebensräume wie Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, über die Artenvielfalt und ihre Bestandteile einschließlich gentechnisch veränderter Organismen sowie über die Wechselwirkungen zwischen diesen Umweltbestandteilen
- ▶ Daten über Umweltfaktoren wie Stoffe, Energie, Lärm, Strahlung, Abfall einschließlich radioaktiven Abfalls, Emissionen, Ableitungen oder sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt
- ▶ Daten über Maßnahmen, die sich auf die Umwelt auswirken oder ihrem Schutz dienen, wie Politiken, Gesetze, Pläne und Programme sowie Umweltvereinbarungen.
- ▶ Berichte und Studien mit Umweltbezug
- ▶ Daten über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit sowie die Bedingungen für menschliches Leben, soweit sie vom Umweltzustand, Faktoren und Maßnahmen betroffen sein können

Beispiele:

Agrarsubventionen der Europäischen Union

Eine Journalistin hatte das nordrhein-westfälische Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz um Informationen zu Agrarsubventionen der Europäischen Union gebeten. Das Ministerium lehnte den Antrag mit dem Hinweis ab, die angefragten Informationen seien keine Umweltinformationen. In dem anschließenden Gerichtsverfahren entschied das Oberverwaltungsgericht Münster (Urteil vom 01.03.2011 – A 2861/07), dass Informationen über Subventionen aus dem Agrarhaushalt der Europäischen Union einschließlich näherer Angaben über Fördersummen und -empfänger regelmäßig Umweltinformationen sind. Grund dafür ist der Wirkungszusammenhang von gewährten Agrarsubventionen und dem Zustand von Umweltbestandteilen.

Abwasserdaten

Ein Verein zum Schutz des Rheins vermutete bei einem Chemieunternehmen eine umweltgefährdende Abwasserbehandlung und beantragte daraufhin bei der zuständigen Behörde die Herausgabe von Abwasserdaten. Das Chemieunternehmen versuchte, die Herausgabe der Abwasserdaten mit der Begründung zu verhindern, dass das Abwasser nicht unmittelbar den Zustand des Gewässers beeinflusse. In dem folgenden Gerichtsverfahren urteilte das Verwaltungsgericht Düsseldorf (Urteil vom 25.06.2002 – 3 K 5795/01), dass die untersuchten Abwässer sehr wohl geeignet seien, den Zustand des Gewässers, in das sie abgeleitet werden, zu beeinträchtigen und es sich daher um Umweltinformationen handelt.

2.3 Welche Stellen müssen den Zugang zu Umweltinformationen gewähren?

Als informationspflichtige Stellen sind für die Herausgabe von Umweltinformationen zunächst die Regierung und die öffentliche Verwaltung auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene zuständig. Erfasst sind damit alle Behörden in Bund und Ländern sowie Kommunen, also nicht nur Behörden mit besonderen Aufgaben im Umweltschutz.

Zu den informationspflichtigen Stellen zählen aber auch private Unternehmen, soweit sie öffentliche Aufgaben mit Umweltbezug wahrnehmen und dabei unter der Kontrolle von Behörden stehen. Hierunter fallen beispielsweise Energieversorgungs- und Abfallentsorgungsunternehmen, deren Anteile überwiegend in staatlicher Hand sind. Die Einbeziehung Privater in die Informationspflicht ist deshalb wichtig, weil heute immer mehr öffentliche Aufgaben an Private übertragen werden.

2.4 Was muss bei der Antragstellung beachtet werden?

Der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen muss bei der Stelle gestellt werden, die über die Informationen verfügt oder für die Informationen von Dritten bereitgehalten werden. Denn eine informationspflichtige Stelle kann nicht über Informationen Auskunft geben, die ihr gar nicht vorliegen. Verfügt eine angefragte informationspflichtige Stelle nicht über die nachgefragten Umweltinformationen, ist sie verpflichtet, die Anfrage an die Stelle weiterzuleiten, die über die Informationen verfügt. Die antragstellende Person ist darüber zu unterrichten. Alternativ muss der antragstellenden Person zumindest mitgeteilt werden, bei welcher Stelle sie die begehrten Informationen erhalten kann. Liegen die Informationen jedoch bei keiner informationspflichtigen Stelle vor, so besteht kein Anspruch. Denn informationspflichtige Stellen sind nicht verpflichtet, Informationen erst zu beschaffen oder neue Datensätze anzufertigen.

Der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen muss keiner bestimmten Form genügen. Er kann schriftlich, mündlich oder per E-Mail gestellt werden. Antragstellerinnen und Antragsteller müssen sich auch nicht ausdrücklich auf das UIG berufen. Damit eine Behörde den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen erfüllen kann, müssen bei der Antragstellung aber bestimmte Vorgaben beachtet werden: So muss der Antrag hinreichend genau erkennen lassen, welche Informationen nachgefragt werden. Die antragstellende Person sollte daher die Art und den Umfang der gewünschten Umweltinformationen genau angeben. Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist die angefragte Stelle verpflichtet, dies der Antragstellerin oder dem Antragsteller spätestens innerhalb eines Monats mitzuteilen und ihr/ihm Gelegenheit zu geben, den Antrag genauer zu fassen. Die informationspflichtige Stelle muss bei der Antragstellung und der genaueren Bestimmung der Anfrage helfen.

Die antragstellende Person hat nicht nur einen Anspruch auf Informationszugang. Sie kann darüber hinaus wählen, in welcher Form sie die gewünschten Informationen erhalten möchte (siehe Textkasten). Die informationspflichtige Stelle muss diesen Wunsch grundsätzlich beachten und kann hiervon nur bei Vorliegen gewichtiger Gründe abweichen. Sofern eine andere, leichtere Art des Informationszugangs bereits besteht (zum Beispiel durch im Internet zugängliche Informationen), kann die informationspflichtige Stelle die Antragstellerin oder den Antragsteller aber auch auf diesen Weg der Informationserlangung verweisen.

KURZ GEFASST

Formen des Informationszugangs:

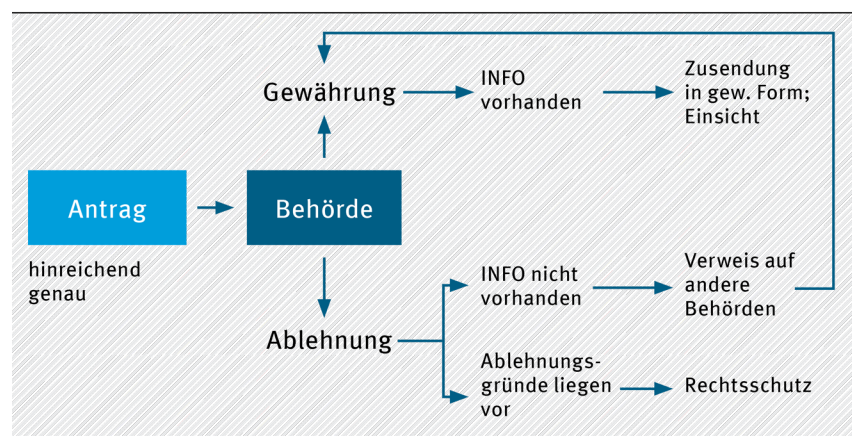
- ▶ Mündliche oder schriftliche Auskunft
- ▶ Übersendung von Kopien, Dateien o. ä.
- ▶ Akteneinsicht vor Ort

Verfügt die Stelle, bei der der Antrag gestellt wurde, über die gewünschten Umweltinformationen, so erhält die Bürgerin oder der Bürger die erbetenen Informationen spätestens nach einem Monat. Bei komplexen Informationen kann die Beantwortungsfrist auf zwei Monate verlängert werden. Über eine solche Fristverlängerung muss die Stelle die antragstellende Person informieren.

Der Zugang zu Informationen über die Umwelt ist in einfachen Fällen kostenfrei. Dies gilt stets für die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort, für die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte sowie für die Informationsbereitstellung über das Internet. Unter Umständen kann für die Bereitstellung der gewünschten Informationen, insbesondere für die Zusammenstellung der Informationen oder für die Herstellung und Übersendung von Fotokopien, eine Gebühr in angemessener Höhe erhoben werden. Diese Kosten dürfen jedoch nicht so hoch sein, dass antragstellende Personen dadurch von ihrer Anfrage abgehalten werden können. Die Höhe der Kosten ist in Gebührenverordnungen auf Bundes- und Landesebene festgelegt.

Abbildung 2

Ablauf des Verfahrens auf Antrag



Quelle: Ecologic

2.5 Wann darf ein Antrag abgelehnt und damit der Zugang zu Umweltinformationen verweigert werden?

In bestimmten, gesetzlich genau festgelegten Fällen darf eine informationspflichtige Stelle den Zugang zu Umweltinformationen verweigern. Im Einklang mit den Vorschriften der Aarhus-Konvention enthalten die Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder hierzu abschließend aufgezählte Gründe. Die Ablehnungsgründe dienen entweder dem Schutz privater Belange – wie beispielsweise von personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – oder bestimmter öffentlicher Belange wie etwa den internationalen Beziehungen Deutschlands zu anderen Staaten.

Eine Übersicht über mögliche Gründe für eine Ablehnung eines Informationsgesuchs enthält der folgende Textkasten:

Ablehnungsgründe

Ein Antrag kann unter anderem abgelehnt werden, wenn

- ▶ die gewünschte Information nicht bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden ist und der Antrag nicht an eine Stelle weitergeleitet werden kann, die über die begehrten Umweltinformationen verfügt
- ▶ der Antrag offensichtlich missbräuchlich oder trotz Nachfrage zu unbestimmt ist
- ▶ das beantragte Material gerade überarbeitet wird oder der Antrag noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten betrifft
- ▶ die Bekanntgabe der gewünschten Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf
 - ▶ internationale Beziehungen, die öffentliche Sicherheit oder die Landesverteidigung
 - ▶ die Vertraulichkeit der Beratung von Behörden
 - ▶ laufende Gerichtsverfahren
 - ▶ den Zustand der Umwelt
 - ▶ geistiges Eigentum
 - ▶ Interessen von Dritten, die Informationen freiwillig übermittelt haben
- ▶ durch die Bekanntgabe der Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder personenbezogene Daten offenbart würden.

(Vgl. §§ 8 und 9 UIG; die Landesgesetze enthalten vergleichbare Regelungen)

Selbst wenn einer oder mehrere dieser Ablehnungsgründe gegeben sind, kann eine informationspflichtige Stelle einen Antrag auf Informationszugang nicht ohne weiteres ablehnen. Denn vor einer Ablehnung muss die Behörde außerdem das öffentliche Interesse an der Herausgabe der Umweltinformation mit den durch die Ablehnungsgründe geschützten Interessen, wie etwa dem Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen, in jedem Einzelfall abwägen. Die Behörde muss den Antrag allerdings dann ablehnen, wenn nach dem Ergebnis dieser Abwägung das öffentliche Interesse an der Herausgabe der Information geringer zu gewichten ist. Dies muss im Ablehnungsbescheid entsprechend begründet werden. Daher reicht beispielsweise der bloße Hinweis auf Betriebsgeheimnisse nicht aus, um die Herausgabe von Umweltinformationen zu verweigern. Sofern der Antrag schriftlich gestellt wurde, muss auch die Ablehnung in einer schriftlichen Antwort erfolgen.

KURZ GEFASST

Zugang zu Umweltinformationen

Jede/r hat Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen:

Der Begriff „Umweltinformation“ ist weit zu verstehen und erfasst praktisch jede Information mit Umweltbezug.

Informationspflichtig sind alle Behörden sowie bestimmte private Unternehmen.

Anträge können schriftlich, per E-Mail oder mündlich gestellt werden. Es muss deutlich werden, welche Information gewünscht werden.

Ein Antrag kann nur ausnahmsweise in den gesetzlich abschließend festgelegten Fällen abgelehnt werden.

Wenn ein Ablehnungsgrund nur für einen Teil der begehrten Umweltinformationen eingreift, muss die Behörde die übrigen Informationen herausgeben, wenn diese abtrennbar sind (zum Beispiel durch Herausnehmen von Seiten oder durch Schwärzung bestimmter Passagen).

Auskünfte über den Ausstoß von Schadstoffen (Emissionen) sind zudem besonders geschützt: Anträge, die sich auf Umweltinformationen über Emissionen beziehen, dürfen beispielsweise nicht wegen der Vertraulichkeit personenbezogener Daten oder der Gefahr der Offenlegung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen abgelehnt werden.

Gegen die ablehnende Entscheidung einer informationspflichtigen Stelle stehen Antragstellerinnen und Antragstellern Rechtsschutzmöglichkeiten offen: Verwaltungsintern kann man die Entscheidung durch die Einlegung eines Widerspruchs und nachfolgend gerichtlich im Wege einer Klage überprüfen lassen (vgl. zu Einzelheiten nachfolgend 4.1).

2.6 Die Verpflichtung des Staates zur Erhebung und Verbreitung von Umweltinformationen

Das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen beinhaltet nicht nur das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Information, sondern bedeutet auch eine Verpflichtung des Staates. Zu den unabdingbaren Voraussetzungen für den Zugang zu Umweltinformationen gehört nämlich, dass umweltbezogene Daten bei den informationspflichtigen Stellen



überhaupt vorhanden sind. Die Aarhus-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien deshalb auch sicherzustellen, dass informationspflichtige Stellen Umweltdaten aktuell halten, damit sie über ihren Aufgabenbereich betreffende Umweltinformationen verfügen.

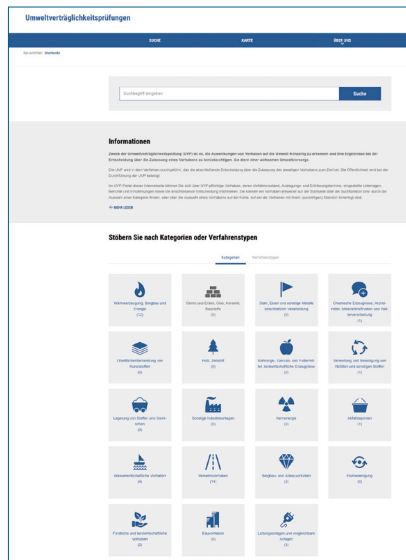
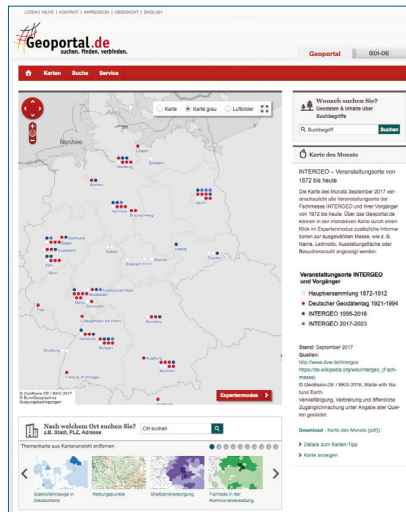
Darüber hinaus müssen die informationspflichtigen Stellen die Öffentlichkeit auch ohne konkrete Nachfrage aktiv und systematisch über die Umwelt informieren. Bei der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen müssen sie dafür Sorge tragen, dass die Informationen leicht zugänglich sind. Denn wenn die Informationsbeschaffung mit hohem Aufwand oder hohen Kosten verbunden ist, wird der Einsatz der Bürgerinnen und Bürger für den Umweltschutz behindert. Um den Aufwand für die Öffentlichkeit zu vermindern und Kosten zu vermeiden, sieht die Aarhus-Konvention daher auch vor, dass öffentlich zugängliche elektronische Datenbanken eingerichtet werden. Diese sollten Statistiken, Berichte über den Zustand der Umwelt, Umweltgesetze, einschlägige Pläne und Programme sowie sonstige Informationen mit Umweltbezug enthalten.

2.6.1 Wie kommt Deutschland dieser Verpflichtung nach?

In Deutschland werden umweltrelevante Daten in großem Umfang vorgehalten. Die Behörden und auch die privaten informationspflichtigen Stellen gewinnen beispielsweise Daten über Belastungen der Luft mit Ozon oder Staubpartikeln durch eigene Messstationen oder veröffentlichten Berichte wie den jährlichen Waldschadensbericht. Eine besondere Rolle spielt das Umweltstatistikgesetz, auf dessen Grundlage Informationen über die Abfall- und Wasserwirtschaft sowie über klimawirksame Stoffe und Daten zur Umweltwirtschaft erhoben werden. Die Bundesregierung gibt außerdem alle vier Jahre einen Umweltbericht heraus. Dieser dient der periodischen Unterrichtung des Parlaments und der Öffentlichkeit über die Umweltsituation und die Umweltpolitik in Deutschland⁶.

Umfangreiche Datenbanken, Geo- und Kartendienste sowie weitere elektronische Zusammenstellungen von Umweltinformationen können darüber hinaus etwa über die Internetseiten des Bundesumweltministeriums (www.bmu.bund.de), des Umweltbundesamtes (www.umweltbundesamt.de), des Bundesamtes für Naturschutz (www.bfn.de), des Bundesamtes für Strahlenschutz (www.bfs.de), des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit (http://www.bfe.bund.de/DE/home/home_node.html), des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (<http://www.bbsr.bund.de>), der Bundesanstalt für Gewässerkunde (www.bafg.de), des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (www.bsh.de) oder des Statistischen Bundesamtes (<https://www.destatis.de>) erlangt werden. Dort gibt es auch zahlreiche Veröffentlichungen, wie die vorliegende Broschüre, die heruntergeladen oder als gedruckte Exemplare bestellt werden können.

Weitere Informationsquellen sind*:



Geoportal.Deutschland (www.geoportal.de)

Über das Geoportal.Deutschland als Zugangspunkt zur Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE) ist es möglich, dezentral gehaltene Geodaten aus unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen aller Verwaltungsebenen zu suchen und zu visualisieren. Nahezu alle Umweltinformationen haben einen direkten oder indirekten Bezug zu einem bestimmten Ort auf der Erdoberfläche: Die Lage und Ausdehnung eines Naturschutzgebietes oder die Einzugsgebiete von Flusssystemen sind ebenso als so genannte „Geodaten“ anzusehen wie der Standort einer Chemieanlage oder einer Messstelle zur Überwachung der Wasserqualität in einem Gewässer oder zur Messung der Feinstaubbelastung in der Stadt. Solche Geodaten werden von Behörden und privaten informationspflichtigen Stellen in Bund, Ländern und Kommunen für die verschiedensten Aufgaben erhoben.

Durch das Geodatenzugangsgesetz des Bundes und die entsprechenden Gesetze der Länder, die auf der Grundlage der europäischen Richtlinie zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Gemeinschaft (so genannte INSPIRE-Richtlinie) geschaffen wurden, sind die Behörden verpflichtet, den Zugang zu ihren Geodaten zu erleichtern und bestimmte Instrumente für diesen Zugang bereitzustellen. Bürgerinnen und Bürger können daher über das Geoportal.Deutschland thematisch übergreifend raumbezogene Umweltinformationen auf interaktiven Karten im Internet anschauen und diese beliebig kombinieren.

UVP-Portale (www.uvp-portal.de/www.uvp-verbund.de)

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP, siehe S. 24) ist zentrales Instrument der Umweltvorsorge mit dem Ziel, die Beachtung der Umweltbelange bei umweltrelevanten Entscheidungen zu verbessern. Ein Instrument dabei ist die Beteiligung der Öffentlichkeit im Verwaltungsverfahren. Die für die Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlichen Informationen werden seit Mitte 2017 auf den UVP-Portalen des Bundes und der Länder im Internet bereitgestellt.

* Weitere Links zu webbasierten Informationsangeboten finden Sie im Anhang ab S. 38

2.6.2 PRTR – Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister

Falls sich Ihre Wohnung oder Ihr Haus in der Nähe einer großen Industrieanlage befinden sollte, werden Sie ein Interesse daran haben, zu wissen, welche Umweltbelastungen von dieser Industrieanlage ausgehen. Um diesem Bedürfnis nachzukommen, verlangt die Aarhus-Konvention, dass die Vertragsparteien Datenbanken aufbauen, die diese Umweltinformationen für die Öffentlichkeit zugänglich machen.

In einem Protokoll zur Aarhus-Konvention wurde der Aufbau von so genannten „Registern über die Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen“ beschlossen. Nach der Abkürzung der englischen Bezeichnung werden diese auch „PRTR“ (Pollutant Release and Transfer Register) genannt. Diese Register sollen Informationen über Emissionen von industriellen Betriebseinrichtungen, über Abfalltransporte sowie über diffuse Schadstoffquellen (wie beispielweise Verkehr oder Landwirtschaft) enthalten.

Die Daten der einzelnen Betriebseinrichtungen werden der Öffentlichkeit über eine elektronische Datenbank – das Register – zugänglich gemacht. Das Register ist so strukturiert, dass Sie eine Anlage anhand ihrer geografischen Lage, der Art der Tätigkeit, des Namens des Eigentümers oder Betreibers und der Schadstoffe selbst identifizieren können. So gelangen Sie schon durch die Angabe des Betreibers einer Anlage und des Namens Ihrer Gemeinde zu den für diese Anlage vorhandenen Daten. Im Einzelnen können Sie dann herausfinden, welche Schadstoffe in welcher Menge von der betreffenden Anlage ausgehen und welche Abfallmengen der Betreiber von seinem Gelände verbringt.

Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister (www.thru.de)

Das Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister informiert Bürgerinnen und Bürger seit dem Jahr 2009 über die Schadstoffemissionen der Industriebetriebe in ihrer Nachbarschaft und die Entsorgung von Abfällen dieser Betriebe sowie seit 2012 über Emissionen aus diffusen Quellen. Dort sind Informationen über Schadstofffreisetzungen durch Industriebetriebe in Luft, Wasser und Boden sowie über die Verbringung des Abfalls und des Abwassers abrufbar. Zudem wird auch darüber informiert, wie viele Schadstoffe „diffuse“ Emissionsquellen, also etwa der gesamte Verkehr, alle Haushalte o. ä., freisetzen.



3

DIE ZWEITE SÄULE:
**Öffentlichkeits-
beteiligung**

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren bildet die so genannte „zweite Säule“ der Aarhus-Konvention. Sie legt fest, unter welchen Voraussetzungen sich die Öffentlichkeit an welchen Verfahren, in denen Entscheidungen über die Umwelt getroffen werden, beteiligen kann.

In Deutschland stehen jedes Jahr zahlreiche solcher Entscheidungen an. Die Bandbreite reicht dabei zum Beispiel von der Zulassung einzelner Anlagen, wie Industrieanlagen und Schweineställe, bis hin zu Infrastrukturmaßnahmen, wie dem Bau von Autobahnen und Stromtrassen. Einige Entscheidungen, die auch für die Zulassung solcher Vorhaben von Bedeutung sind, werden häufig schon im Vorfeld dieser Zulassungen getroffen. So entscheiden die zuständigen Behörden zum Beispiel in Bebauungsplänen, wie bestimmte Grundstücke genutzt werden dürfen und in so genannten Bedarfsplänen, ob eine Stromleitung oder eine Fernstraße gebraucht werden.

Es hat sich gezeigt, dass eine frühzeitige Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an diesen Entscheidungen mehrere bedeutende Vorteile bietet. So können etwa die von einem Projekt betroffenen Bürgerinnen und Bürger und Umwelt- und Naturschutzvereinigungen den Behörden zusätzliche Informationen an die Hand geben und damit für eine breite Entscheidungsgrundlage sorgen. Da die Behörden sich mit den Einwänden und Anregungen fachlich sorgfältig auseinandersetzen müssen, kommen sie häufig zu ausgewogeneren und damit auch für die Umwelt besseren Entscheidungen. Darüber hinaus wird der Entscheidungsprozess für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer und transparenter und damit kontrollierbar. Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann so zu einer besseren Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Planung der Vorhaben beitragen. Sie hat darüber hinaus die Funktion, bereits im Verwaltungsverfahren die individuellen Interessen der Betroffenen zu schützen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat in Deutschland schon eine lange Tradition. Sie ist für Industrieanlagen seit 1974 im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) fest verankert. Weitere Vorgaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit, vor allem für umweltrelevante Infrastrukturprojekte wie beispielsweise Stromleitungen, enthalten das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

Zur Öffentlichkeit gehören neben den Bürgerinnen und Bürgern auch Vereinigungen, zum Beispiel Bürgerinitiativen oder Umweltverbände, aber auch Sport- oder Kulturvereine.

3.1 Entscheidungsverfahren zur Zulassung bestimmter Einzelvorhaben

Die Aarhus-Konvention regelt zunächst die Beteiligung der Öffentlichkeit an „Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten“. Darunter fallen die Zulassungen besonders umweltrelevanter Industrieanlagen wie beispielsweise chemischer Anlagen, Müllverbrennungsanlagen, Kraftwerke oder Windfarmen, aber auch von Infrastrukturvorhaben wie Eisenbahntrecken, Autobahnen oder Stromleitungen.

Beispiele für solche Industrieanlagen und Infrastrukturvorhaben sind:

- ▶ Energieerzeugungsanlagen, Windfarmen
- ▶ Bergbau, Steinbrüche
- ▶ Gasförderung, z. B. mittels Fracking
- ▶ Metallherstellung (zum Beispiel Stahlhütten), Chemieanlagen, Papierfabriken
- ▶ Tierhaltungsanlagen, Schlachthöfe
- ▶ Müllverbrennungsanlagen, Abfalldeponien, Kläranlagen
- ▶ Straßen, Hafenanlagen, Flughäfen
- ▶ Pipelines, Stromleitungen

Nach der Aarhus-Konvention soll die betroffene Öffentlichkeit über die Planung eines solchen Vorhabens, das Vorhaben selbst und die Möglichkeit, sich an dem Entscheidungsverfahren zu beteiligen, informiert werden. Diejenigen, deren Interessen durch ein Vorhaben betroffen sein können, sollen erfahren, dass über die Zulassung eines Vorhabens entschieden wird und wie sie sich in die Entscheidung einbringen können. Außerdem soll die Öffentlichkeit die Möglichkeit haben, Stellungnahmen zu dem Vorhaben abzugeben und falls erforderlich mündlich mit der Behörde und der Antragstellerin oder dem Antragsteller zu erörtern. Die Stellungnahmen sollen in die Entscheidung über das Vorhaben einfließen.

In Deutschland hat die Öffentlichkeit weitreichende Möglichkeiten, sich an der Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben zu beteiligen.

Ein Beispiel hierfür ist das **Verfahren zur Anlagenzulassung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)**. Die Information der Öffentlichkeit erfolgt im Wege der so genannten öffentlichen Bekanntmachung im amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem entweder in öffentlichen Tageszeitungen oder im Internet. Anschließend werden die

Unterlagen zu der beantragten Genehmigung einen Monat zur Einsicht ausgelegt. Die Auslegung erfolgt zum Beispiel im örtlichen Rathaus. Bei Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgeschrieben ist, sind die für die Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlichen Informationen zusätzlich auf dem UVP-Portal des Bundes bzw. in dem des jeweiligen Landes im Internet bereitzustellen (siehe Kasten auf Seite 18). Die Öffentlichkeit kann ihre Einwendungen gegen das Vorhaben bei der bezeichneten Genehmigungsbehörde oder bei der Stelle, bei der Antrag und Unterlagen zur Einsicht ausliegen, bis zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist vortragen. Bei den Vorhaben, für die eine UVP durchzuführen ist (siehe Kasten auf Seite 25), beträgt die Frist in der Regel einen Monat. Die Länge der Fristen ist in der Bekanntmachung anzugeben. Die Einwendungen kann die Behörde mit denen, die sie erhoben haben, und dem Antragsteller erörtern. Sie fließen gemeinsam mit den Erkenntnissen aus der Erörterung dann in die abschließende Entscheidung der Behörde über die Zulassung des Vorhabens ein.

Als spezielles Genehmigungsverfahren für große raumbedeutsame Vorhaben – wie dem Bau von Autobahnen, der Errichtung von Abfalldeponien oder auch dem Bau von Stromleitungen – verlangen einige Gesetze die Durchführung so genannter **Planfeststellungsverfahren**. Auch in diesen Verfahren wird die Öffentlichkeit einbezogen. Der Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung entspricht weitgehend dem immissionsschutzrechtlichen Verfahren. Die zuständige Behörde kann bei diesen Vorhaben aber unter bestimmten Voraussetzungen, z. B. wenn die auszulegenden Unterlagen sehr umfangreich sind, die Einwendungsfrist verlängern.

Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Große Bedeutung haben in der Praxis das Planfeststellungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sowie das Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Welche Vorhaben in einem Planfeststellungsverfahren zuzulassen sind, ergibt sich aus den jeweiligen Fachgesetzen, zum Beispiel dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) oder dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG). Welche Vorhaben in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem BImSchG zuzulassen sind, regelt die Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV). Im Anhang 1 zu dieser Verordnung werden Vorhaben beschrieben für die – gegebenenfalls wegen der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung – ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG durchzuführen ist.

Vereinigungen, in denen sich Bürgerinnen und Bürger zusammengefunden haben, zum Beispiel Bürgerinitiativen oder Umweltverbände, aber auch Sport- oder Kulturvereine, können sich wie Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsverfahren beteiligen. Sie müssen hierfür keine besonderen Voraussetzungen erfüllen. Organisationen, die als **Umwelt- oder Naturschutzvereinigungen** anerkannt sind (siehe hierzu Kapitel 4, S. 30), werden über bestimmte Vorhaben besonders informiert. Zum Beispiel werden die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in den Verfahren zum Ausbau überregionaler Höchstspannungsleitungen nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) ausdrücklich zu den dort vorgesehenen Antragskonferenzen eingeladen und die Bundesnetzagentur sendet ihnen die erforderlichen Antragsunterlagen zur Vorbereitung der Anhörungen zu.

Besondere Mitwirkungsmöglichkeiten haben **anerkannte Naturschutzvereinigungen** bei einigen Entscheidungen mit besonderem Bezug zum Naturschutz, z. B. bei Entscheidungen über die Zulassung großer Vorhaben in der Nord- oder der Ostsee, soweit diese in der so genannten ausschließlichen Wirtschaftszone geplant sind, oder bei Entscheidungen über Ausnahmen für bestimmte Vorhaben von naturschutzrechtlichen Vorgaben. Über diese Entscheidungen müssen die anerkannten Naturschutzvereinigungen rechtzeitig unterrichtet werden. Sie können Stellung nehmen und Einsicht in Sachverständigengutachten verlangen.

Neben den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit finden häufig auch so genannte **informelle Beteiligungsverfahren** statt. So kann der Initiator eines Vorhabens die Öffentlichkeit über die Presse, die sozialen Medien oder auch durch Informationsveranstaltungen über seine Pläne informieren und ihr die Möglichkeit geben, sich schon im Vorfeld eines Zulassungsverfahrens oder auch begleitend zum gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren in seine Planung einzubringen. Dabei handelt es sich nicht um eine gesetzliche Pflicht. Die Zulassungsbehörde ist jedoch gesetzlich verpflichtet, dem Vorhabenträger bei besonders relevanten Vorhaben eine frühzeitige informelle Beteiligung der Öffentlichkeit nahezu legen. Solche bestenfalls dialogförmig ausgestalteten Verfahren können die Öffentlichkeit, Behörden und Anlagenbetreiber ins Gespräch bringen und Konflikte vermeiden. Es gibt verschiedene Instrumente, um eine solche frühe und – falls erwünscht – auch kontinuierliche Beteiligung der Öffentlichkeit durchzuführen. Diese unterscheiden sich nach Zielsetzung, Struktur und Methode, etwa Informationsmärkte, Bürgerdialoge, Runde Tische oder Mediationsverfahren.

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Für viele Industrieanlagen und Infrastrukturvorhaben ist eine so genannte Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgeschrieben. Sie ist in Deutschland im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) verankert und geht maßgeblich auf die europäische UVP-Richtlinie⁷ zurück.

Eine UVP ermittelt, beschreibt und bewertet die Umweltauswirkungen eines Vorhabens (z. B. eines Wärmekraftwerkes oder einer Erdölraffinerie, eines Windparks oder auch einer Stromleitung) auf verschiedene Schutzgüter. Dazu gehören insbesondere die Auswirkungen auf den Menschen (insbesondere auf die menschliche Gesundheit), auf Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt sowie auf Wasser, Klima, Luft, Boden und Fläche. Die UVP dient dazu, die Beachtung der Umweltbelange bei umweltrelevanten Entscheidungen zu verbessern. Ein Instrument dabei ist die Beteiligung der Öffentlichkeit im Verwaltungsverfahren.

Die für die Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlichen Informationen werden seit Mitte 2017 auf den UVP-Portalen des Bundes und der Länder im Internet bereitgestellt⁸ (siehe Kasten auf Seite 18). Über diese „UVP-Portale“ kann sich die Öffentlichkeit den UVP-Bericht und weitere Berichte und Empfehlungen unkompliziert besorgen. Die traditionelle Vor-Ort-Auslegung von Unterlagen wird es daneben weiterhin geben.

Die Öffentlichkeit muss zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens angehört werden. Entscheidungen, die am Ende des Genehmigungsverfahrens mit UVP ergehen, werden öffentlich bekannt gemacht.

Anforderungen zur UVP sind zudem international in der so genannten Espoo-Konvention⁹ geregelt. Sie sorgt dafür, dass bei Vorhaben mit erheblichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen auch die Behörden und die Bevölkerung der möglicherweise betroffenen Nachbarstaaten beteiligt werden. So können zum Beispiel Einwohner von Grenzregionen auch ihre Bedenken zu Vorhaben in Nachbarstaaten äußern. Umgesetzt sind diese internationalen Vorgaben in Deutschland ebenfalls im UVPG.



3.2 Entwicklung umweltbezogener Pläne und Programme

Die zweite Säule der Aarhus-Konvention sieht nicht nur vor, dass die Öffentlichkeit bei Entscheidungen über einzelne Vorhaben beteiligt wird. Auch bei der Ausarbeitung von umweltbezogenen Plänen und Programmen soll ihren Anliegen Rechnung getragen werden. Denn für einen wirksamen Umweltschutz kommt es nicht nur auf die Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren an. Viele Entscheidungen, die für die spätere Zulassung von Vorhaben von Bedeutung sind, werden bereits im Vorfeld bei der Entwicklung von Programmen und Plänen getroffen.

Beispiele für Pläne, an deren Zulassung die Öffentlichkeit in Deutschland beteiligt wird:

- ▶ Bebauungspläne, Flächennutzungspläne
- ▶ Luftreinhaltepläne
- ▶ Lärmaktionspläne (siehe Beispiel Lärmaktionsplan in Berlin)
- ▶ Bewirtschaftungspläne für Flüsse

Vorentscheidungen werden in Deutschland beispielsweise durch raumbezogene Pläne, wie Bebauungs- und Flächennutzungspläne (sog. Bauleitpläne), getroffen. In diesen Plänen können die Gemeinden festlegen, wie die Grundstücke im Gemeindegebiet genutzt werden können, z. B. in welchen Gebieten Industrie- oder Windenergieanlagen stehen sollen. Bei der Entwicklung von **Bebauungsplänen** wird die Öffentlichkeit grundsätzlich in einem ersten Schritt frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, über sich wesentlich unterscheidende Lösungen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung unterrichtet. Sie kann sich zu diesen Ideen äußern und diese mit den planenden Behörden erörtern. Die auf Grundlage der Äußerungen der Öffentlichkeit überarbeiteten Unterlagen zum Bebauungsplan sind dann noch einmal mindestens dreißig Tage auszulegen. Im Anschluss hat die Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich nochmals zu äußern.

Auch an anderen Plänen und Programmen mit Umweltbezug kann sich die Öffentlichkeit beteiligen. Zum Beispiel kann die Öffentlichkeit ihre Ideen einbringen, wenn es um die Aufstellung von **Luftreinhalteplänen** oder **Lärmaktionsplänen** nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) geht. Wie hilfreich die Anregungen, Bedenken und Vorschläge der Öffentlichkeit hierbei sein können, zeigt das Beispiel des Lärmaktionsplans Berlin:

Beispiel: Lärmaktionsplan Berlin

Eines der größten Umweltprobleme von Großstädten ist der Verkehrslärm – so auch in Berlin. Der Berliner Senat hat daher im Lärmaktionsplan 2013–2018 politische Ziele und konkrete Maßnahmen festgelegt, mit denen der Verkehrslärm in Berlin gemindert werden soll.

Bei der Ausarbeitung dieses Lärmaktionsplans hat der Senat der Öffentlichkeitsbeteiligung eine besondere Bedeutung zugemessen, da die Bürgerinnen und Bürger ihre Stadt gut kennen und deshalb dazu beitragen können, dass mit ihrem Wissen die Gegebenheiten in ihrem Wohnumfeld so gut wie möglich gestaltet werden. Daher wurde die Bevölkerung in besonderer Weise in die Erarbeitung des Lärmaktionsplans einbezogen:

Vom 24. Januar bis 22. Februar 2013 waren alle Berlinerinnen und Berliner zu einem öffentlichen Dialog zum Verkehrslärm eingeladen. Über die Beteiligungsplattform „Berlin wird leiser“ wurde Berlinerinnen und Berlinern die Gelegenheit gegeben, sich einzubringen. Sie konnten sich auf der Online-Plattform informieren, Orte in Berlin nennen, an denen der Verkehrslärm sie besonders belastet und anhand der Fragen „Wo ist es laut?“ und „Wie wird es leiser?“ Vorschläge machen, wie der Lärm aus ihrer Sicht reduziert werden könnte. Die Beiträge konnten diskutiert und bewertet werden. Auch Unternehmen, Verbände, Initiativen oder sonstige Institutionen aus der Stadt waren eingeladen, sich zu beteiligen. Wo kein eigener Internetzugang vorhanden war, nahm die Senatsverwaltung auch schriftlich und telefonisch Hinweise entgegen.

Alle eingegangenen Beiträge wurden ausgewertet und veröffentlicht. Die Ideengeber der dringlichsten Themen aus verschiedenen Lärmkategorien wurden zu einem Lärm-Fachworkshop eingeladen („Top 20“). Sie erhielten die Gelegenheit, ihre Hinweise und Vorschläge im direkten Gespräch mit der Senatsverwaltung zu diskutieren. Die dort erarbeiteten Ergebnisse und Hinweise wurden auf der Internetseite [leises.berlin.de](http://www.leises.berlin.de) eingespeist.

Mit dieser Form der Bürgerbeteiligung gelang es der Senatsverwaltung, mit den Bürgerinnen und Bürgern in einen Dialog zu treten, die Arbeit im Zusammenhang mit dem Lärmaktionsplan für die Öffentlichkeit transparent zu machen und auch den Austausch zwischen den Bürgerinnen und Bürgern zu fördern. Überwiegend wurden die Plattform und die begleitenden öffentlichen Veranstaltungen von den Teilnehmenden gut angenommen und positiv bewertet.

(vgl. Auswertungsbericht Berlin wird leiser: aktiv gegen Verkehrslärm, zebraLog, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt des Landes Berlin, http://www.berlin.de/senuvk/umwelt/laerm/laermminderungsplanung/download/laermaktionsplan/lap_leises_berlin_auswertung.pdf)



Umweltrelevante Pläne und Programme sind, wie auch die Entscheidungen über einzelne Vorhaben, auf ihre Auswirkungen auf die Umwelt zu untersuchen. Diese Prüfung von Plänen und Programmen wird „strategische Umweltprüfung“ (SUP) genannt. Weitere Informationen hierzu enthält der folgende Textkasten:

Strategische Umweltprüfung

Die „strategische Umweltprüfung“ (SUP) ist wie die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in Zulassungsverfahren (s. Kasten auf Seite 24) im UVPG verankert. Mit Hilfe der SUP werden Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen bereits bei der Planaufstellung ermittelt und berücksichtigt und nicht erst bei der Zulassung einzelner Vorhaben auf Grundlage dieser Pläne. Die SUP ermöglicht daher, Umweltbelange frühzeitig zu berücksichtigen und sorgt für eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit.

Grundlage für die Anforderungen an die SUP ergeben sich auf europäischer Ebene aus der SUP-Richtlinie¹⁰. Auf internationaler Ebene finden sich Anforderungen in einer Zusatzvereinbarung zur Espoo-Konvention, dem sogenannten SEA-Protokoll¹¹. Wie bei der UVP sind auch bei der SUP ggf. grenzüberschreitende Verfahren durchzuführen.

Wie in den Entscheidungsverfahren über Vorhaben sind Vereinigungen auch bei der Öffentlichkeitsbeteiligung an Plänen und Programmen Bürgerinnen und Bürgern gleichgestellt. Die anerkannten Naturschutzvereinigungen haben bei der Entwicklung von Plänen und Programmen mit besonderem Bezug zum Naturschutz zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten (siehe Seite 24).



3.3 Erlass allgemeiner Umweltschutzvorschriften durch Behörden

Schließlich sollen nach der Aarhus-Konvention Stellungnahmen der Öffentlichkeit auch berücksichtigt werden, wenn es um den Erlass allgemeiner Bestimmungen durch Behörden geht, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Das können umweltrelevante Regelungen einer Gemeinde, z. B. Satzungen zum Füttern von Tauben oder zur Festlegung einer Mittagsruhe, aber auch Verordnungen der Bundesregierung sein.

Beispiele für allgemeine Bestimmungen der Exekutive

- ▶ Gemeindesatzungen
- ▶ Ausweisung von Natur- und Wasserschutzgebieten
- ▶ Verordnungen zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)

Beispielsweise kann sich die Öffentlichkeit in vielen Ländern an der Ausweisung von Schutzgebieten, z. B. für den Naturschutz oder den Gewässerschutz, beteiligen. Auf Bundesebene ist der Erlass von Vorgaben zur Konkretisierung der Anforderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) durch die Bundesregierung ein Beispiel für die grundsätzliche Beteiligung eines breiten Kreises der Öffentlichkeit. Sofern nach dem BImSchG gefordert, hört die Bundesregierung einen ausgewählten Kreis von Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, der Betroffenen, der beteiligten Wirtschaft, des beteiligten Verkehrswesens und der für den Immissionsschutz zuständigen obersten Landesbehörden (die so genannten beteiligten Kreise) an. Das Bundesumweltministerium veröffentlicht darüber hinaus Entwürfe für Rechtsverordnungen frühzeitig auf seiner Homepage.

KURZ GEFASST

Bürgerinnen und Bürger und Vereinigungen können sich an bestimmten Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben, beteiligen.

Bürgerinnen und Bürger und Vereinigungen können sich innerhalb bestimmter Fristen zu solchen Entscheidungen äußern. Sie sind über diese Entscheidungen und die Möglichkeiten, sich daran zu beteiligen, zu informieren. Dies erfolgt zumeist über eine Bekanntmachung im Internet und in anderen Medien (z. B. Veröffentlichungsblatt, Tageszeitung).

Die zuständigen Behörden lassen die Stellungnahmen der Öffentlichkeit in ihre Entscheidung einfließen.

Vereinigungen sind den Bürgerinnen und Bürgern meist gleichgestellt. Anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen haben in einigen Fällen weitergehende Rechte.





4

DIE DRITTE SÄULE: Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Wie können Sie Ihren Anspruch auf Umweltinformation durchsetzen, wenn eine Behörde auf Ihren Informationsantrag nicht reagiert? Was können Sie tun, wenn Sie bei großen umweltrelevanten Entscheidungen keine Möglichkeit bekommen, sich mit Ihrer Meinung einzubringen? Wie können Sie eine Behörde zum Handeln bewegen, wenn eine Industrieanlage in Ihrer Nähe mehr Schadstoffe ausstößt, als dies gesetzlich zulässig ist?

Die dritte Säule der Aarhus-Konvention, die den Zugang zu Gerichten betrifft, gibt Antwort auf diese Fragen. Sie dient dabei zwei wesentlichen Zielen: Zum einen garantiert sie, dass man die Rechte auf Zugang zu Umweltinformationen und Beteiligung an besonders umweltrelevanten Entscheidungen notfalls auch gerichtlich durchsetzen kann. Dadurch sichert die Aarhus-Konvention die Einhaltung der Bestimmungen ihrer ersten und zweiten Säule. Daneben trägt die dritte Säule zum besseren Vollzug des Umweltrechts bei: Denn unter bestimmten Voraussetzungen können Bürgerinnen und Bürger sowie anerkannte Umweltvereinigungen dafür sorgen, dass umweltrelevante Handlungen und Unterlassungen von Behörden und Privaten gerichtlich auf ihre Übereinstimmung mit gesetzlichen Vorgaben überprüft werden. Durch eine solche gerichtliche Überprüfung kann nicht nur die Umsetzung fehlerhafter Verwaltungsentscheidungen verhindert werden. Sie hilft auch dabei, bei künftigen Entscheidungen Fehler zu vermeiden.

4.1 Wie kann man sich gegen die Ablehnung eines Informationsgesuches wehren?

Wenn ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen ganz oder teilweise abgelehnt wurde, können Bürgerinnen und Bürger in Deutschland diese Entscheidung vor einer unabhängigen Stelle anfechten. Grundsätzlich müssen Antragstellerinnen und Antragsteller dabei zunächst Widerspruch bei der zuständigen Behörde (so genannte Widerspruchsbehörde) einlegen. In diesem Verfahren überprüft die Behörde die Angelegenheit verwaltungsintern. Ein solches Verfahren hat den Vorteil, dass es weniger Zeit beansprucht und keine so hohen Kosten verursacht wie ein Gerichtsverfahren. Möglicherweise stellt bereits die Widerspruchsbehörde fest, dass ein Fehler unterlaufen ist und kann selbst die gewünschte Auskunft geben. Ein vergleichbares Vorverfahren gilt auch für private informationspflichtige Stellen.

KURZ GEFASST

Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten besteht:

- ▶ wenn ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt oder nicht richtig behandelt wurde
- ▶ wenn Rechte über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei besonders umweltrelevanten Entscheidungen verletzt wurden
- ▶ wenn bei Entscheidungen über besonders umweltrelevante Industrie- oder Infrastrukturvorhaben gegen Rechtsvorschriften (die keinen besonderen Umweltbezug haben müssen) verstoßen wurde oder
- ▶ wenn bei anderen Handlungen oder Unterlassungen von Behörden und Privaten gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstoßen wurde

Abbildung 3



Haben Antragstellerinnen und Antragsteller im Widerspruchsverfahren jedoch keinen oder nur teilweisen Erfolg, so können sie gegen die Entscheidung der Widerspruchsbehörde klagen. Die Klage muss dann beim Verwaltungsgericht erhoben werden.

Abbildung 4



Es sollte zwar nicht vorkommen, dass jemand auf ein Informationsersuchen schlicht gar keine Antwort erhält. Falls aber die Stelle, die um Informationen gebeten wurde, innerhalb der vorgesehenen Frist (vgl. zu den Fristen für den Informationszugang unter 2.4) nicht antwortet, kann ausnahmsweise ohne ein vorgeschaltetes Widerspruchsverfahren direkt Klage beim Verwaltungsgericht erhoben werden.

Abbildung 5



4.2 Wie kann die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei besonders umweltrelevanten Vorhaben überprüft werden?

Die Aarhus-Konvention regelt zudem, dass Bürgerinnen und Bürger sowie anerkannte Umweltvereinigungen die Einhaltung der durch die Konvention garantierten Öffentlichkeitsbeteiligungsrechte bei besonders umweltrelevanten Vorhaben gerichtlich überprüfen und durchsetzen können. Unter diese Vorhaben fallen nach der Aarhus-Konvention und der Umsetzung im deutschen Recht alle Industrie- und Infrastrukturvorhaben, für die eine UVP vorgeschrieben ist (vgl. zu Einzelheiten unter 3.1). Damit wird auch die Einhaltung der zweiten Säule der Konvention durch eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit abgesichert.

Diese Klagemöglichkeiten halten Investoren und Behörden an, von vornherein Umweltbelange in der Planung zu berücksichtigen und im Planungsverfahren zur Geltung zu bringen. Die frühzeitige Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und der anerkannten Umweltvereinigungen trägt auch dazu bei, Konflikte bereits in der Planungsphase zu lösen. Zu einer späteren kostenintensiven gerichtlichen Auseinandersetzung kommt es dann gar nicht erst.

4.3 Wie kann die Entscheidung der Behörde bei besonders umweltrelevanten Vorhaben überprüft werden?

Für die besonders umweltrelevanten Vorhaben, für die eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention vorgeschrieben ist, gewährleistet die Aarhus-Konvention neben der gerichtlichen Überprüfung des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens zudem die Möglichkeit, die Einhaltung der für die Entscheidung der Behörde maßgeblichen Rechtsvorschriften gerichtlich kontrollieren zu lassen. Dieses Recht steht „Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit“ zu.

Wer hierzu konkret gehört, lässt die Konvention offen. In Deutschland wird zur Bestimmung der „betroffenen Öffentlichkeit“ und ihrer „Mitglieder“ unterschieden zwischen den Rechten von Bürgerinnen und Bürgern und denen von anerkannten Umweltvereinigungen.

KURZ GEFASST

Bürgerinnen und Bürger können die Rechtmäßigkeit von besonders umweltrelevanten Vorhaben gerichtlich überprüfen lassen, soweit das Vorhaben gegen eine Rechtsvorschrift verstößt, die gerade auch den Schutz ihrer individuellen Rechte bezweckt.

KURZ GEFASST

Anerkannte Umweltvereinigungen, die durch ein besonders umweltrelevantes Vorhaben in ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich betroffen sind, können die Einhaltung aller für die Entscheidung der Behörde maßgeblichen Rechtsvorschriften – also die gesamte inhaltliche und verfahrensmäßige Rechtmäßigkeit des Vorhabens – gerichtlich kontrollieren lassen, ohne durch das Vorhaben in eigenen subjektiven Rechten verletzt zu sein.

4.3.1 Welche Klagerechte haben Bürgerinnen und Bürger?

Nach dem deutschen Recht können Bürgerinnen und Bürger vor Gericht gegen die Verletzung ihrer individuellen Rechte vorgehen. Das bedeutet, dass ein Gericht eine Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens auf die Klage einer Bürgerin oder eines Bürgers nur aufheben wird, wenn das in Frage stehende Vorhaben gegen eine Rechtsvorschrift verstößt, die gerade auch den Schutz von individuellen Rechten der Klägerin oder des Klägers bezweckt. So können beispielsweise Nachbarn einer Anlage von der Behörde ein Einschreiten gegen deren Betrieb verlangen, wenn dieser gegen Bestimmungen verstößt, die auch dem Schutz der Gesundheit der Nachbarn dienen.

4.3.2 Welche Klagerechte haben die anerkannten Umweltvereinigungen?

Anerkannte Umweltvereinigungen haben bei besonders umweltrelevanten Vorhaben nach deutschem Recht zunächst wie jede rechtsfähige Organisation die auch Bürgerinnen und Bürgern zustehenden gerichtlichen Überprüfungsrechte. Wenn ihre individuellen Rechte durch ein solches Vorhaben betroffen sind, können sie das Vorhaben insoweit überprüfen lassen, wie das in Frage stehende Vorhaben gegen eine Rechtsvorschrift verstoßen kann, die gerade auch den Schutz von diesen Rechten bezweckt. So können sie zum Beispiel als Eigentümerin oder Eigentümer eines Grundstücks gegen Bauvorhaben klagen, soweit ihre Eigentumsrechte durch dieses Vorhaben beeinträchtigt werden könnten.

Zusätzlich sind die anerkannten Umweltvereinigungen wegen ihres besonderen Sachverstandes und ihrer Gemeinwohlorientierung als „Anwälte der Natur“ mit einem weitergehenden Gerichtszugang ausgestattet: Anerkannte Umweltvereinigungen müssen – anders als Bürgerinnen und Bürger – keine Verletzung eines eigenen subjektiven Rechts geltend machen, wenn sie nach den Vorgaben des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) oder der Naturschutzgesetze des Bundes oder der Länder gegen ein besonders umweltrelevantes Vorhaben klagen. Ausreichend ist, dass sie durch ein solches Vorhaben in ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich betroffen sind. Zudem können sie die Einhaltung aller für die Entscheidung der Behörde maßgeblichen Rechtsvorschriften – also die gesamte inhaltliche und verfahrensmäßige Rechtmäßigkeit des Vorhabens – gerichtlich kontrollieren lassen.

Um als Umweltvereinigung nach dem UmwRG anerkannt zu werden, muss eine Vereinigung

- ▶ nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördern
- ▶ im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre bestehen und im Sinne der Satzung tätig gewesen sein
- ▶ die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren, bieten
- ▶ gemeinnützige Zwecke verfolgen und
- ▶ jeder Person, die die Ziele der Vereinigung unterstützt, den Eintritt als Mitglied ermöglichen

(§ 3 Absatz 1 Satz 2 UmwRG)

Die zusätzlichen Rechte einer anerkannten **Naturschutzvereinigung** erhält eine Umweltvereinigung, die im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert (§ 3 Absatz 1 Satz 3 UmwRG).

Das Anerkennungsverfahren wird durchgeführt durch

- ▶ das Umweltbundesamt für eine Vereinigung mit einem Tätigkeitsbereich, der über das Gebiet eines Landes hinausgeht, sowie für eine ausländische Vereinigung
- ▶ die zuständigen Behörden der Länder für eine andere inländische Vereinigung

(§ 3 Absätze 2 und 3 UmwRG)¹²



4.4 Wie können bei sonstigem Handeln oder Unterlassen von Behörden und Privaten umweltbezogene Vorschriften durchgesetzt werden?

Die Aarhus-Konvention garantiert nicht nur bei besonders umweltrelevanten Vorhaben die unabhängige Kontrolle der Einhaltung von Vorschriften zum Schutz der Umwelt. Auch für jedes andere Handeln oder Unterlassen von Behörden und Privaten muss nach der Konvention eine gerichtliche oder behördliche Überprüfungsmöglichkeit der Einhaltung von Umweltvorschriften im nationalen Recht garantiert sein, um eine vollständige Kontrolle der Beachtung und Umsetzung von Umweltvorschriften zu gewährleisten.

In Deutschland bestehen daher für Bürgerinnen und Bürger und die anerkannten Umweltvereinigungen eine Reihe weiterer Kontrollmöglichkeiten zur Einhaltung von Umweltvorschriften durch ein behördliches Überprüfungsverfahren und vor den Verwaltungs-, Zivil- und Strafgerichten:

Schreitet eine Behörde beispielsweise nicht gegen einen Anlagenbetreiber ein, obwohl dessen Anlage mehr Schadstoffe ausstößt, als nach der Genehmigung erlaubt ist, so können in ihren Rechten betroffene Bürgerinnen und Bürger ein Tätigwerden der Behörde notfalls gerichtlich durchsetzen. Vor den Zivilgerichten besteht durch die verschiedenen zivilrechtlichen Abwehr-, Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche die Möglichkeit, direkt gegen Umweltvorschriften zuwiderlaufende Handlungen oder Unterlassungen von Privaten vorzugehen.

Und durch die Anzeige von Straftaten gegen die Umwelt bei der Staatsanwaltschaft, den Verwaltungsbehörden, bei der Polizei oder den Amtsgerichten kann jede und jeder ein strafrechtliches Verfahren einleiten, um durch die Strafgerichte die Einhaltung von strafbewehrten Umweltvorschriften durchzusetzen.

Anerkannte Umweltvereinigungen haben auch bei der Überprüfung von Umweltvorschriften außerhalb von besonders umweltrelevanten Vorhaben wiederum eine besondere Bedeutung. Denn neben den Rechten, die den Bürgerinnen und Bürgern zustehen, haben sie weitere besondere Klagerechte: Hierzu zählt seit der umfassenden Reform des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) im Jahre 2017 beispielsweise das Recht, auch behördliche Pläne und Programme, für die die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung vorgesehen ist, verwaltungsgerichtlich überprüfen zu lassen. Im Unterschied zu den besonders umweltrelevanten Vorhaben ist hier die gerichtliche Überprüfung aber auf die Einhaltung solcher Vorschriften beschränkt, die dem Umweltschutz dienen.

Damit Bürgerinnen und Bürgern oder anerkannte Umweltvereinigungen eine Klage vor einem Verwaltungsgericht erheben können, müssen zudem die allgemeinen Voraussetzungen für die Erhebung einer solchen Klage erfüllt sein. Die wichtigsten dieser Voraussetzungen sind in dem folgenden Textkasten zusammengefasst.

Allgemeine Voraussetzungen einer Klage vor dem Verwaltungsgericht

Eine Klage vor einem Verwaltungsgericht setzt zunächst voraus, dass eine Bürgerin oder ein Bürger eine gerichtliche Überprüfung eines Rechtsverstoßes verlangen kann (vgl. 4.3.1). Liegt diese sog. Klagebefugnis vor, wird ein Verwaltungsgericht prüfen, ob ein Kläger zuvor ohne Erfolg einen behördlichen Widerspruch gegen die angegriffene behördliche Entscheidung erhoben hat. Nur wenn ein solches Widerspruchsverfahren gesetzlich nicht vorgesehen ist, kann direkt das Verwaltungsgericht angerufen werden (vgl. 4.1). Wichtig ist darüber hinaus die Einhaltung der Klagefristen. Wenn eine Behörde bestimmte zeitliche Vorgaben für die Geltendmachung von Rechten mitteilt (zum Beispiel durch eine Rechtsmittelbelehrung), müssen diese unbedingt eingehalten werden. Des Weiteren bestehen bestimmte gesetzliche Anforderungen an die Form der Klageerhebung. Dazu gehört, dass die Klage den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen muss. Ein Recht suchender Bürger oder eine Bürgerin kann die Rechtsantragstelle eines Verwaltungsgerichts aufsuchen, die ihn bei der Formulierung einer Klage unterstützt. Ein Rechtsbeistand ist grundsätzlich nicht erforderlich. Klagen vor dem Verwaltungsgericht können daher ohne Rechtsanwalt erhoben werden. Die Konsultierung eines Rechtsanwalts wird vor einer Klageerhebung in diesen Fällen aber in der Regel ratsam sein. Sie ist erforderlich, wenn die Klage vor dem Obergericht oder dem Bundesverwaltungsgericht erhoben wird. Dies ist etwa bei Klagen gegen Kohlekraftwerke oder bestimmte Infrastrukturvorhaben der Fall.

4.5 Ist der Zugang zu den Gerichten mit hohen Kosten verbunden?

Damit Bürgerinnen und Bürger, aber auch Umweltvereinigungen, nicht durch zu hohe Kosten von der Ausübung ihrer Klagerechte abgeschreckt werden, fordert die Aarhus-Konvention, dass der Zugang zu Gericht nicht übermäßig teuer sein darf. In Deutschland sorgt bspw. die so genannte „Prozesskostenhilfe“ dafür, dass auch wirtschaftlich schwächere Bürgerinnen und Bürger Klage erheben können. Außerdem sind durch feste Kostensätze für verwaltungsgerichtliche Klagen die Kosten eines Gerichtsverfahrens selbst dann begrenzt, wenn die Klägerin oder der Kläger das Verfahren verliert.

Weiterführende Links:

Aarhus-Konvention – UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE)

► www.unece.org/env/pp/introduction.html

Bundesumweltministerium

► www.bmu.bund.de

Umweltbundesamt

► www.umweltbundesamt.de

Bundesamt für Naturschutz

► www.bfn.de

Bundesamt für Strahlenschutz

► www.bfs.de

Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit

► www.bfe.bund.de/DE/home/home_node.html

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

► www.bbsr.bund.de

Bundesanstalt für Gewässerkunde

► www.bafg.de

Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie

► www.bsh.de

Statistisches Bundesamt

► www.destatis.de

Geoportal Deutschland

► www.geoportal.de

Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister

► www.thru.de

Anmerkungen

- 1 Vgl. <http://www.bmu.de/themen/umweltinformation-bildung/umweltinformation/aarhus-konvention/> und <https://www.unece.org/env/pp/introduction.html>
- 2 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, Amtsblatt der EG Nr. L 41 S. 26 vom 14.02.2003, http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ui_richtlinie.pdf
- 3 Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4a80a6c9-cdb3-4e27-a721-d5df1a0535bc.0002.02/DOC_1&format=PDF
- 4 Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643), http://www.gesetze-im-internet.de/uig_2005/index.html
- 5 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, <http://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/index.html>
- 6 Zum Umweltbericht 2015 der Bundesregierung vgl. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-21-umweltbericht-2015-bmub.html>
- 7 Richtlinie 2011/92/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&from=De>); geändert durch Richtlinie 2014/52/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&from=EN>)
- 8 Vgl. www.uvp-portal.de
- 9 http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/EIA/Publication/1733290_pdf_web.pdf
- 10 Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:197:0030:0037:DE:PDF>
- 11 Vgl. http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html
- 12 Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/anerkennung-von-umwelt-naturschutzvereinigungen>



► **Unsere Broschüren als Download**
Kurzlink: bit.ly/2dowYYI

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt
 www.youtube.com/user/umweltbundesamt
 www.instagram.com/umweltbundesamt/