

NICHT BEKANNT ODER NICHT GEWÄHRT

PLÄDOYER FÜR DIE BÜRGER/INNENRECHTE AUS DER AARHUS-KONVENTION

Information, Partizipation und Rechtsgewähr lautet die Parole der Aarhus-Konvention. Der völkerrechtliche Vertrag stattet Bürger/innen mit entsprechenden Rechten aus, um auf bürgernahem, demokratischem Wege mehr Umweltschutz zu erreichen.

Schutzniveau in Umweltgesetzen und Wirklichkeit fallen oft stark auseinander, weil bestehende Vorschriften von der Verwaltung nicht durchgesetzt werden. Ein Mittel dagegen ist es, den Vollzugsdruck von "außen" zu erhöhen, also sowohl einzelnen Bürgerinnen und Bürgern als auch Umweltschutzorganisationen Mittel an die Hand zu geben, um bestehende Umweltschutzvorschriften aus den Gesetzen in die Realität zu befördern. Im Juni 1998 unterzeichneten daher 25 Staaten und die Europäische Gemeinschaft (EG) in Aarhus, Däne-

mark, das *Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten*. Diese sog. Aarhus-Konvention entstand unter dem Dach der UNECE (United Nations Economic Commission for Europe)¹, trat im Oktober 2001 in Kraft und hat mittlerweile 41 Vertragsparteien. Deutschland ist zwar die 40. und damit zweitjüngste Vertragspartei der Konvention (Ratifizierung am 15. Januar 2007), jedoch bereits seit einiger Zeit durch die frühere Ratifizierung der EG an die Konvention gebunden. Die Umsetzungsfristen wurden, wie bei anderen EG-Umwelt-Richtlinien, auch hier versäumt. Ein kritischer Vergleich zwischen Konventionstext, deutschen Umsetzungsgesetzen und Anwendung in der Praxis zeigt viele Mängel und damit viel ungenutztes Potential.

The Right to Know - Zugang zu Umweltinformationen

In den Art. 4 und 5 der Konvention geht es um Umweltinformationen. Jede Vertragspartei soll sicherstellen, dass die Behörden der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf Antrag zur Verfügung stellen. "Öffentlichkeit" ist hierbei ein sehr weiter Begriff. Er umfasst einzelne Personen und auch Organisationen unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft oder ihrem Sitz. Der Nachweis eines Interesses an der jeweiligen Umweltinformation ist nicht erforderlich. Darüber hinaus sollen die Vertragsparteien die Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben relevant sind, erheben und verbreiten. Wichtiges Umsetzungsinstrument hierfür sind allgemein zugänglichen Schadstoffemissionsdatenbanken (PRTRs - Pollutant Release and Transfer Registers).

Die Europäische Gemeinschaft hat zur Anpassung des europäischen Rechts in diesem Punkt die Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4/EG) erlassen. Auf nationaler Ebene setzt ein Änderungsgesetz zum Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 22. Dezember 2004 sowohl die europäische Richtlinie als auch die Aarhus-Konvention um, soweit es um Informationspflichten von Bundesbehörden geht. Der Behördenbegriff und auch die Definition von Umweltinformationen wurden gegenüber den alten Regelungen erweitert, die bestehenden Ausnahmegründe eingeschränkt. Die Frist zur Beantwortung von Informationsanfragen wurde grundsätzlich auf einen Monat herabgesetzt. Moderne Informationstechnik soll die aktive und systematische Verbreitung von Umweltinformationen durch die Behörden sicherstellen.² Die Informationspflichten von Landesbehörden regeln LänderUIGs.

The Right to Participate - Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren

Nach den Art. 6, 7 und 8 der Aarhus-Konvention soll jede Vertragspartei die Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren beteiligen. Art. 6 regelt die Einbindung der Bürger und Verbände bei Entscheidungen über Tätigkeiten, die mit erheblichen Umweltauswirkungen einhergehen. Dazu zählen etwa die Genehmigung



Foto: melia

oder Planfeststellung von Kraftwerken oder Anlagen der Chemieindustrie sowie von großen Infrastrukturmaßnahmen wie Flughäfen und Autobahnen. Die Öffentlichkeit ist bereits zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind, über das geplante Projekt zu informieren und am Planungsverfahren zu beteiligen. Die Vertragsparteien sollen sicherstellen, dass die von den Bürgern und Verbänden vorgebrachten Einwendungen bei der Entscheidung über das Projekt angemessen berücksichtigt werden. Nach Art. 7 sollen die Vertragsstaaten Vorkehrungen dafür treffen, dass die Öffentlichkeit auch bei der Erstellung von umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken ein Wort mitzureden hat. Gemeint sind hier zum Beispiel Bebauungspläne, Aktionsprogramme im Gewässerschutz oder auch Abfallwirtschaftspläne. Nach Art. 8 "bemühen" sich die Vertragsstaaten immerhin darum, die Öffentlichkeit auch während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und normativer Instrumente einzubinden. Beispielsweise das EU-Projekt LexiPation verfolgt das Ziel, Qualität und Legitimation von Gesetzen durch eine stärkere Einbindung von Bürgern, Verbänden und Interessengruppen in das Gesetzgebungsverfahren zu verbessern.³

Zur Umsetzung hat die Europäische Gemeinschaft die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (RL 2003/35/EG) und die SUP-Richtlinie über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme (RL 2001/42/EG) geschaffen. Deutschland schuf mit dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz ein Änderungsgesetz, das vor allem kleinere Anpassungen im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, im Bundes-Immissionsschutzgesetz, in der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung sowie im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vornimmt.

The Right to Access to Justice - Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten

Schließlich sollen die Vertragsparteien nach Art. 9 der Aarhus-Konvention dafür sorgen, dass Gerichte kontrollieren können, ob Bürger und Verbände tatsächlich den Vorschriften der Konvention entsprechend informiert und beteiligt wurden. Klagebefugt ist hinsichtlich des Zugangs zu Umweltinformationen jede Person, deren Anfrage nach Umweltinformation nicht oder unzureichend beantwortet wurde (Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention). Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit können sowohl die materiell-rechtliche als auch die verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anfechten, wenn sie ein ausreichendes Interesse oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend machen (Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention). Zusätzlich und unbeschadet dieser Klagebefugnisse sollen die Vertragsparteien sicherstellen, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen (Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention).

Die Europäische Gemeinschaft konnte sich bisher nicht auf eine Richtlinie zur Umsetzung der dritten Säule der Konvention einigen. Seit Oktober 2003 liegt ein Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vor. Grund für die Verzögerung ist wohl zum einen die stark voneinander abweichende Anerkennung von Klagebefugnissen (von weiten Popular- und Interessenklagen bis zur stark eingeschränkten Rechtsverletzungsklage wie in Deutschland). Zum anderen die politische Brisanz

der Frage, wer Gerichte einschalten darf, um die Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln zu überprüfen. Eine scheinbar harmlose Kompetenz in Rechtsstaaten mit Gewaltenteilung; dennoch heftig umstritten.

In Deutschland soll das am 15. Dezember 2006 in Kraft getretene Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz die Anforderungen der Aarhus-Konvention zum Gerichtszugang umsetzen. Daneben enthält das Umweltinformationsgesetz Bestimmungen über den Gerichtszugang für Rechtsverletzungen aus diesem Bereich. Das Bundesnaturschutzgesetz sowie die Landesnaturschutzgesetze mit ihren Verbandsklage-rechten gelten neben den neuen Regelungen fort. Ob sie als Spezialgesetze vorrangig und abschließend anzuwenden sind, ist noch umstritten.

Aarhus in Deutschland - Was hat sich getan?

Umweltinformation: Nach einer empirischen Untersuchung gab es seit 2001 etwa 25 Anträge auf Umweltinformation, ca. acht Gerichtsverfahren auf Grundlage des Umweltinformationsgesetzes, drei Bundestagspetitionen sowie zwei EU-Beschwerden.⁴ Eine andere Studie aus dem Jahr 2003 kommt auf knapp 2 Anfragen pro 100.000 Einwohner in den vorangegangenen drei Jahren.⁵ Die Nutzer des Umweltinformationsanspruchs waren danach mehrheitlich Unternehmen (51%), Privatpersonen (28%) sowie Bürgerinitiativen und Vereine (18%). Als Hauptgründe für die geringe Nutzung wurden mangelnde Bekanntheit (84%), Desinteresse an Umwelt (40%), keine Umweltprobleme in der Umgebung (36%) und zu hohe Gebühren (19%) genannt. Aufgrund der geringen Nutzung kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass das Umweltinformationsgesetz bisher schlicht wirkungslos ist.

Öffentlichkeitsbeteiligung: Hier haben sich keine wesentlichen Neuerungen ergeben. Die Anforderungen der Aarhus-Konvention waren insoweit bereits durch die bestehende Gesetzgebung erfüllt. Problematisch ist in diesem Bereich, dass allein Fehler bei der Durchführung der Beteiligungsverfahren, also die formelle Rechtmäßigkeit betreffend, in der Regel nicht zu einer gerichtlichen Aufhebung der behördlichen Entscheidung führen. Darüber hinaus besteht seit den 1990er Jahren der Trend, Bürgerbeteiligung einzuschränken anstatt auszubauen (sog. "Beschleunigungsgesetzgebung").

Gerichtszugang: Mit dem im Dezember 2006 in Kraft getretenen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sind die Klagerechte der Verbände so gut wie nicht erweitert worden. Entscheidende Hürde der Verbandsklagebefugnis ist nach wie vor das Erfordernis der subjektiv-öffentlichen Rechtsverletzung nach § 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Voraussetzung für die Klagebefugnis ist darüber hinaus die Anerkennung des Verbandes nach § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz durch das

1 Die UNECE (= Wirtschaftskommission für Europa) wurde 1947 durch den UN Wirtschafts- und Sozialrat gegründet, ist eine der fünf regionalen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen und umfasst neben den europäischen Staaten auch die nicht-europäischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die USA, Kanada, die Türkei, Zypern und Israel.

2 Im Aufbau befindliche Umweltdatenbanken sind PortalU unter www.portalu.de/ und das deutsche Pollutant Release and Transfer Register unter www.prtr.de. Alle Internetseiten in diesem Beitrag wurden am 29. Februar 2008 zuletzt besucht.

3 Vgl. www.lexipation.eu/ und www.demos-monitor.de/ für ein Diskursprojekt in Hamburg.

4 Siehe unter www.umweltinformationsrecht.de/.

5 Markus Schmillen, *Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Erich-Schmidt-Verlag, 2003, zitiert nach Michael Zschiesche/Marion Rosenbaum (UfU e.V.), *Umsetzung der Aarhus-Konvention in Deutschland*, unter www.nabu.de.

Umweltbundesamt. Dies erfordert insbesondere, dass der Verband vorwiegend Ziele des Umweltschutzes fördert, im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht, gemeinnützig ist und jeder Person den Eintritt als Mitglied mit vollem Stimmrecht in der Mitgliederversammlung ermöglicht. Bisher hat das Umweltbundesamt nur vier Vereinigungen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannt. Seit Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ist es in 14 gerichtlichen Entscheidungen erwähnt worden.⁶ In keinem der Fälle führten die neuen Regelungen zu einer Klagebefugnis der Kläger/innen bzw. Antragsteller/innen.

Hilfe von EU-Kommission und Umweltgesetzbuch?

NABU und BUND/UFU haben in zwei getrennten Verfahren Beschwerde bei der EU-Kommission eingelegt mit der Begründung, das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz verstoße gegen Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie. Insbesondere mit der Forderung der subjektiv-öffentlichen Rechtsverletzung bestünden nach wie vor gravierende Zugangshindernisse für Verbände, die einen von der Richtlinie (und letztlich von der Aarhus-Konvention) vorgeschriebenen "weiten Zugang zu Gerichten" jedenfalls nicht eröffneten.⁷

Auch in der Literatur zeichnet sich eine herrschende Ansicht dahingehend ab, dass das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz die Anforderungen der Aarhus-Konvention und der EG-Umsetzungsrichtlinien nicht erfüllt.⁸ Es bleibt abzuwarten, ob die Kommission aufgrund der eingereichten Beschwerden ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland einleitet. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Beschwerde wegen mangelhafter Umsetzung beim Compliance Committee der Aarhus-Konvention zu erheben. Allerdings ist die einjährige "Galgenfrist", die die Verfahrensvorschriften des Compliance Committees ab der Ratifikation für eine vollständige Umsetzung einräumen, noch nicht abgelaufen.

Auch die bevorstehende Kodifikation des allgemeinen Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch verspricht keine Verbesserung: Soweit die Aarhus-Themen Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Gerichtszugang betroffen sind, wurden die bestehenden Regelungen weitgehend wörtlich in den Referent/innenentwurf übernommen.⁹ Eine Verbesserung der Regelungen, insbesondere eine Er-

weiterung der Verbandsklagebefugnisse, ist im Rahmen dieses Prozesses nicht zu erwarten.

Ungenutztes Potential

Die Ziele der Aarhus-Konvention sind damit in Deutschland bei weitem nicht erreicht. Umweltinformationen werden mangels Bekanntheit der bestehenden Ansprüche schon nicht angefordert. Hier gilt es, die Bürger/innen und auch Anwälte/innen stärker über die neuen Möglichkeiten zu informieren und die Inanspruchnahme aktiv zu fördern. Öffentlichkeitsbeteiligung ist zwar weitgehend in Übereinstimmung mit den Anforderungen der Aarhus-Konvention vorgesehen. Der Trend der Einschränkung von Verfahrensrechten muss jedoch umgekehrt werden. Stattdessen sollte Bürgerbeteiligung auch durch technische Neuerungen ("E-Partizipation") erleichtert werden. Wenn Verfahrensrechten auch tatsächlich Gewicht zukommen soll, müssen die Fehlerfolgenregelungen überdacht werden.

Hinter dem Aarhusziel des weiten Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten stehen sinnvolle Überlegungen. Das erhebliche Vollzugsdefizit im Umweltrecht beruht vor allem auch darauf, dass weder die Verwaltung noch Private bei der Verletzung von umweltrechtlichen Vorschriften Konsequenzen zu fürchten haben. Da nur sehr wenige Vorschriften des Umweltrechts subjektiv-öffentliche Rechte vermitteln, gibt es kaum Kläger/innen, die befugt sind Umweltrechtsverletzungen zu rügen. Was aber ist falsch daran dafür zu sorgen, dass von einem demokratisch legitimierten Gesetzgeber verabschiedete Umweltschutzvorschriften auch tatsächlich durchgesetzt werden?

Cathrin Zengerling promoviert zu einem Aarhus-Thema und war im Herbst 2007 Referendarin im Sekretariat der UNECE Aarhus-Konvention in Genf

6 Nach einer juris-Recherche vom 31. Januar 2008.

7 Vgl. Pressemitteilungen NABU unter www.nabu.de und BUND/UFU unter www.aarhus-konvention.de.

8 Vgl. zum Meinungsstreit: Koch, Die Verbandsklage im Umweltrecht, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2007, 369, 370f.

9 Siehe Text des Referent/innenentwurfs unter www.bmu.de/umweltgesetzbuch/.



Foto: david-o.net