



Beteiligungsrechte im Umweltschutz

Was bringt Ihnen die Aarhus-Konvention?



IMPRESSUM

Herausgeber: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit (BMU)
Referat Öffentlichkeitsarbeit · 11055 Berlin
E-Mail: service@bmu.bund.de · Internet: www.bmu.de

Text: Ecologic, Berlin: Dr. Peter Beyer, Anneke Klasing und
Isabelle Charlier

Redaktion: BMU, Referat ZG III 6 (Informationsfreiheitsrecht, Umwelt-
haftungsrecht, Bessere Rechtsetzung): Dr. Susanna Much

Gestaltung: design_idee, büro_für_gestaltung, Erfurt
Druck: Silber Druck oHG, Niestetal

Abbildungen: Titelseite: Thomas Ruffer/Caro Fotoagentur/BMU
S. 4: ddp-images/dapd/Harald Tittel
S. 7: M. Baumann/blickwinkel
S. 9: Muhs/Caro Fotoagentur GmbH
S. 11: Marius Becker/picture-alliance/dpa
S. 15: Bernhard Classen/ALIMDI.NET
S. 17: Harald07/fotolia
S. 18: blickwinkel/McPHOTOS
S. 23: BMU
S. 26: R4200/picture-alliance
S. 30: Groeminger/F1online
S. 31: Schapowalow/Huber
S. 34: Jiri Hubatka/Okapia/imagebroker
S. 37: Pixelot/fotolia
S. 40: EB-Stock/picture alliance
S. 41: vario images
S. 43: Aufwind-Luftbilder/VISUM
S. 44: PricelessPhotos/fotolia

Stand: Januar 2012
1. Auflage: 30.000 Exemplare

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	4
<hr/>	
1 Die Aarhus-Konvention	6
<hr/>	
2 Die erste Säule: Zugang zu Umweltinformationen	9
2.1 Jede Person hat ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen	9
2.2 Was genau sind „Umweltinformationen“?	11
2.3 Wer muss das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen gewähren?	12
2.4 Was muss bei der Antragstellung beachtet werden?	13
2.5 Wann darf ein Antrag abgelehnt oder der Zugang zu Umweltinformationen verweigert werden?	15
2.6 Verpflichtung des Staates zur Erhebung und Verbreitung von Umweltinformationen	20
2.6.1 Wie kommt Deutschland dieser Verpflichtung nach?	20
2.6.2 PRTR – Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister	23
<hr/>	
3 Die zweite Säule: Öffentlichkeitsbeteiligung	25
3.1 Entscheidungsverfahren zur Zulassung bestimmter Einzelvorhaben	26
3.2 Entwicklung umweltbezogener Pläne und Programme	30
3.3 Exekutive Vorschriften und allgemein anwendbare rechtsverbindliche Instrumente	32
<hr/>	
4 Die dritte Säule: Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten	35
4.1 Wie kann man sich gegen die Ablehnung eines Informationsgesuchs wehren?	36
4.2 Wie kann man die Entscheidung über ein Vorhaben überprüfen lassen?	38
4.3 Wie kann man die Einhaltung von nationalen Umweltvorschriften durchsetzen?	38
4.4 Rechte von Umweltvereinigungen	40
<hr/>	
Weiterführende Links	44
<hr/>	
Anmerkungen	45

VORWORT

**Liebe Leserin,
lieber Leser,**



unsere Umwelt wird durch unsere moderne Lebensweise stark beeinflusst. Das steigende Verkehrsaufkommen beispielsweise führt nicht nur zu einer starken Belastung der Luft, sondern trägt durch den Bau von Straßen auch zur Gefährdung natürlicher Lebensräume bei. Aber: Die Umwelt hat keine Stimme! Sie kann sich nicht zur Wehr setzen, wenn sie durch Schadstoffe oder durch neue Bauvorhaben beeinträchtigt wird. Sie als Bürgerinnen und Bürger dagegen können auf Entscheidungsverfahren einwirken, Ihre Bedenken äußern und damit auch ein Sprachrohr für die Umwelt sein. Effektiver Umweltschutz ist daher auf die Aufmerksamkeit und Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bei allen umweltrelevanten Vorhaben angewiesen. Erfahrungen haben gezeigt, dass Beschwerden aus der Bevölkerung dazu beitragen, die mangelnde Umsetzung von Gesetzen oder europäischen Richtlinien aufzudecken. Eine aktive Rolle der Bürgerinnen und Bürger verbessert so die Beachtung und Durchsetzung von Umweltvorschriften. Grundvoraussetzung für eine solche aktive Rolle aber ist, dass jede und jeder überhaupt die Möglichkeit hat, sich über die Umwelt zu informieren. Nur wenn Sie über den Zustand der Umwelt Bescheid wissen und Ihre Anregungen und Bedenken in Entscheidungsprozesse einbringen können, ist effektiver Umweltschutz möglich!

Transparenz und Partizipation sind auch für die Planungsentscheidungen im Rahmen der Energiewende von großer Bedeutung. Deutschland steht mit dem darin eingeschlagenen Weg zu einer nachhaltigen Energieversorgung vor gewaltigen Transformationsprozessen: Der erforderliche zügige Ausbau der erneuerbaren Energien und die dafür notwendigen Infrastrukturmaßnahmen, wie beispielsweise der Ausbau der Stromnetze, setzen zahlreiche Neu- und Umbauprojekte im öffentlichen Raum voraus. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird nur dann überzeugend gelingen, wenn diese Umgestaltungsprozesse möglichst breite Unterstützung finden. Ihnen als Bürgerinnen und Bürgern müssen daher die zur Umsetzung der Energiewende erforderlichen Planungsentscheidungen verständlich und nachvollziehbar gemacht werden, um diesen Entscheidungen Legitimation und Akzeptanz zu verschaffen.

Die Aarhus-Konvention erleichtert Ihnen, sich für den Umweltschutz zu engagieren: Sie setzt den Mindeststandard für eine transparente Verwaltung und kann mit ihrem weiten partizipatorischen Ansatz behördlichen (Umwelt-)Entscheidungen Legitimation und Akzeptanz verschaffen. Diese Broschüre stellt Ihnen die Aarhus-Konvention vor und zeigt Ihnen, welche Rechte Ihnen im Umweltschutz zustehen und wie Sie sie ausüben und durchsetzen können.



Dr. Norbert Röttgen
Bundesminister für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

1 Die Aarhus-Konvention

Die Umwelt lässt sich wirksam nur unter aktiver Beteiligung der Öffentlichkeit schützen. Bürgerinnen und Bürger sollen ihre Verantwortung für die Umwelt stärker selbst wahrnehmen können. Als Antwort auf diese Erkenntnisse verabschiedeten 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.

Die Aarhus-Konvention¹ 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 macht die Beteiligung der Allgemeinheit an Entscheidungsprozessen möglich. Informationen über die Umwelt helfen dabei, Standpunkte herauszubilden und in Entscheidungsprozesse einzubringen.

► Öffentlichkeitsbeteiligung

Damit diese Standpunkte auch geltend gemacht werden können, sieht die Konvention als zweite Säule die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren über bedeutende umweltrelevante Vorhaben vor. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Genehmigungsverfahren für den Bau von Industrieanlagen oder der für den Umbau zu einer nachhaltigen Energieversorgung erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen kann beispielsweise sicherstellen, dass Umweltaspekte gebührend berücksichtigt werden.



► **Gerichtszugang**

Damit jeder Einzelne seine Rechte auf Zugang zu Umweltinformationen und auf Verfahrensbeteiligung auch effektiv durchsetzen kann, sieht die Aarhus-Konvention als dritte Säule den Zugang zu Gerichten vor. Er ermöglicht, behördliche Entscheidungen gerichtlich auf die mögliche Verletzung von Umweltvorschriften überprüfen zu lassen.

Aarhus-Konvention

- | | | | | | |
|----------|-------------------------------|----------|----------------------------|----------|---------------------|
| 1 | Zugang zu Umweltinformationen | 2 | Öffentlichkeitsbeteiligung | 3 | Zugang zu Gerichten |
|----------|-------------------------------|----------|----------------------------|----------|---------------------|

Mit Hilfe dieser drei Rechte kann sich jeder über Abfallvermeidung und Stromsparen hinaus für den Erhalt der Umwelt einsetzen. Überlassen Sie diese Aufgabe nicht anderen, sondern nehmen Sie selber Einfluss!

Umsetzung der Konvention

Die Aarhus-Konvention ist bereits 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 Vertrags ist es, die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft für den Umweltschutz in der gesamteuropäischen Region (Europa, Kaukasus, Zentralasien) zu stärken. Inzwischen gehören über 44 Staaten zu den Vertragsparteien der Aarhus-Konvention, unter ihnen die Europäische Union sowie ihre Mitgliedstaaten.

Die Vorgaben der Konvention hat der EU-Gesetzgeber insbesondere mit der Umweltinformationsrichtlinie² und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie³ in europäisches Unionsrecht 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, die mit dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz ergänzt wurden. Die Umsetzung der Vorschriften über die dritte Säule erfolgte in Deutschland mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.

2 Die erste Säule: Zugang zu Umweltinformationen

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 jeder Bürger und jede Bürgerin 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 Informationen hat prinzipiell jeder und jede. Eine besondere Rechtfertigung oder ein besonderes Interesse sind nicht erforderlich.



Damit das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen auch praktikabel und durchsetzbar ist, muss es konkretisiert werden. Die Art und der Umfang der Umweltinformationen müssen definiert und die Stellen, die Auskunft geben können, müssen benannt werden. Zudem ist ein Verfahren für die Auskunftserteilung erforderlich. Man braucht also ausgestaltende Regelungen, um den Umweltinformationsanspruch handhabbar zu machen. Denn eine zur Auskunft verpflichtete Stelle kann beispielsweise nur schwerlich über Informationen Auskunft geben, die ihr gar nicht vorliegen. Aus diesen Gründen regelt die Aarhus-Konvention, was genau unter den Begriff Umweltinformation fällt und wem den Zugang auf welche Art und Weise gewähren muss.

In Deutschland ist das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen nicht direkt durch die Aarhus-Konvention geregelt. Vielmehr befindet sich die Grundlage dieses Zugangsrechts in einem deutschen Gesetz, das die Konvention und die Umweltinformationsrichtlinie der EU umsetzt. Rechtsgrundlagen sind für Anfragen bei Behörden und privaten informationspflichtigen Stellen

- ▶ auf Bundesebene das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG),
- ▶ auf Ebene der Länder und Gemeinden das jeweilige Landesgesetz über den Zugang zu Umweltinformationen.

Informationsansprüche gewähren daneben generell für amtliche Informationen die allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze des Bundes (IFG)⁵ und einiger Länder sowie das bundesweit geltende Verbraucherinformationsgesetz (VIG)⁶ für bestimmte verbraucherrelevante Informationen.

2.2 Was genau sind „Umweltinformationen“?

Der Begriff „Umweltinformation“ erfasst praktisch jede Information mit Umweltbezug. Umweltinformationen können auf sämtlichen Medien, zum Beispiel als Dokumente in Akten oder Daten im Computer, gespeichert sein. Das Umweltinformationsgesetz erklärt in einer Liste genauer, was alles Umweltinformation sein kann.

Die Liste erfasst Bereiche, die von Daten über den Umweltzustand über Umweltfaktoren und umweltbezogene Maßnahmen bis hin zur menschlichen Gesundheit reichen (siehe Textkasten). Die einzelnen Bereiche sind jeweils mit Beispielen versehen, deren Aufzählung jedoch nicht abschließend ist. Das macht es möglich, auch solche Fälle zu berücksichtigen, die zur Zeit der Erarbeitung der Konvention nicht bedacht wurden oder erst später auftreten. Die informationspflichtige Stelle ist nur verpflichtet, Informationen herauszugeben, über die sie verfügt oder die für sie bereitgehalten werden. Sie ist jedoch nicht verpflichtet, die angefragten Informationen zu beschaffen oder neue Datensätze anzufertigen.



Begriff „Umweltinformation“

- ▶ **Umweltzustandsdaten** betreffen den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, Artenvielfalt und ihre Bestandteile einschließlich gentechnisch veränderter Organismen sowie 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, 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 oder Maßnahmen betroffen sein können

2.3 Wer muss das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen gewähren?

Als informationspflichtige Stellen sind für die Herausgabe von Umweltinformationen grundsätzlich zuständig: die Regierung und die öffentliche Verwaltung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Erfasst sind damit alle Behörden in Bund, Ländern und Gemeinden, also nicht nur Umweltschutzbehörden (zum Beispiel das Umweltbundesamt oder eine Stadtverwaltung).

Zu den informationspflichtigen Stellen zählen 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?

Wer Zugang zu Umweltinformationen haben will, muss zunächst einen Antrag bei der informationspflichtigen Stelle stellen, bei der die Umweltinformationen vorhanden sein können. Dieser Antrag muss keiner bestimmten Form genügen, er kann auch mündlich oder per E-Mail gestellt werden. Jedoch sollte der Antrag hinreichend genau erkennen lassen, welche Informationen gesucht werden. Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist die 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.

Verfügt die Stelle, bei der der Antrag gestellt wurde, über die 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.

Die **Form** der in der Antwort enthaltenen Informationen (siehe Textkasten) wird in der Regel der von der antragstellenden Person gewünschten Form entsprechen. Sofern eine andere, leichtere Art des Informationszugangs bereits besteht (zum Beispiel Internet), kann auf diesen Weg verwiesen werden.

Mögliche Formen des Informationszugangs

- ▶ mündliche Auskunft
- ▶ Schrift-, Bild-, Ton- oder sonstige Datenverarbeitungsform (zum Beispiel Internet)
- ▶ Akteneinsicht vor Ort

Verfügt die informationspflichtige Stelle, bei der der Antrag gestellt wurde, nicht über die erbetenen Umweltinformationen, so muss sie die Anfrage an die zuständige Stelle weiterleiten und die antragstellende Person darüber unterrichten oder ihr mitteilen, wo sie die Informationen beantragen kann.

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



Ablauf eines Antragsverfahrens



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

Es kann passieren, dass ein Antrag abgelehnt wird. Allerdings darf der Zugang zur Information nur ausnahmsweise in bestimmten, in den Umweltinformationsgesetzen genau bezeichneten Fällen verweigert werden. Eine Übersicht der Gründe für eine Ablehnung enthält der folgende Textkasten.

Ablehnungsgründe

Ein Antrag kann 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
- ▶ wenn der Antrag offensichtlich missbräuchlich oder trotz Nachfrage zu unbestimmt ist
- ▶ wenn das beantragte Material gerade überarbeitet wird oder der Antrag noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten betrifft
- ▶ wenn die Bekanntgabe der gewünschten Informationen negative Auswirkungen hätte auf
 - internationale Beziehungen, die öffentliche Sicherheit oder die Landesverteidigung
 - die Vertraulichkeit der Beratung von Behörden
 - laufende Gerichtsverfahren
 - Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse
 - Rechte am geistigen Eigentum
 - die Vertraulichkeit personenbezogener Daten
 - Interessen von Dritten, die Informationen freiwillig übermittelt haben

Außerdem muss bei einer Ablehnung das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Umweltinformation mit den durch die Ablehnungsgründe geschützten Interessen im Einzelfall abgewogen werden. Nur wenn das Interesse an der Verweigerung überwiegt, ist eine Ablehnung zulässig und muss entsprechend begründet werden. Daher reicht beispielsweise der schlichte Hinweis auf Betriebsgeheimnisse nicht aus, um die Herausgabe von Umweltinformationen zu verweigern.



Wenn ein Ablehnungsgrund die begehrten Umweltinformationen nur teilweise erfasst, muss die Behörde die übrigen Informationen herausgeben, wenn diese abtrennbar sind (zum Beispiel durch Herausnehmen von Seiten oder geschwärzte Passagen).

Bei den Ausnahmen spielen Auskünfte über den Ausstoß von Schadstoffen (Emissionen) eine besondere Rolle. Anträge dürfen nicht mit einem Verweis auf bestimmte Geheimhaltungsinteressen (zum Beispiel wegen eines Betriebsgeheimnisses) abgelehnt werden, wenn sie sich auf Emissionen beziehen.

Sofern der Antrag schriftlich gestellt wurde, muss die Ablehnung auch in einer schriftlichen Antwort erfolgen. Eine ablehnende Entscheidung kann man verwaltungsintern durch die Einlegung eines Widerspruchs und nachfolgend auch gerichtlich überprüfen lassen.

KURZ GEFASST:

Zugang zu Umweltinformationen

Jede/r hat Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen.

- ▶ Der Begriff „Umweltinformation“ ist weit auszulegen und erfasst praktisch jede Information mit Umweltbezug.
- ▶ Informationspflichtig sind alle Behörden sowie bestimmte private Unternehmen.
- ▶ Ihren Antrag können Sie schriftlich, per E-Mail oder mündlich stellen. Es sollte deutlich sein, welche Information Sie wünschen.
- ▶ Ihr Antrag kann nur ausnahmsweise, in den gesetzlich genau festgelegten Fällen, abgelehnt werden.



Beispiel: Anspruch auf Abwasserdaten erfolgreich durchsetzen

Welche Bedeutung das Umweltinformationsgesetz für den Schutz der Umwelt hat, zeigt sich an folgendem Beispiel:

Ein Verein zum Schutz des Rheins vermutet bei einem bestimmten Chemieunternehmen eine umweltgefährdende Abwasserbehandlung und beantragt daraufhin bei der zuständigen Behörde die Herausgabe von Abwasserdaten. Die beantragten Daten stammen aus der Überwachung der Abwasserströme in einem Werk des Chemieunternehmens aus dem Zeitraum Januar 1998 bis Dezember 1999. Das Unternehmen versucht, die Herausgabe der Abwasserdaten zu verhindern und verweist darauf, dass das untersuchte Abwasser nicht direkt in den Rhein geleitet werde, sondern zunächst weitere Klärstufen durchlaufe. Da das Abwasser somit nicht unmittelbar den Zustand des Gewässers beeinflusse, handele es sich nicht um eine Umweltinformation im Sinne des Umweltinformationsgesetzes.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf verweist in der einschlägigen Entscheidung (VG Düsseldorf, Urteil vom 25.06.2002 – 3 K 5795/01; Natur und Recht 2003, S. 315 f.) demgegenüber darauf, dass die untersuchten Abwässer sehr wohl geeignet seien, den Zustand des Gewässers, in das sie abgeleitet werden, zu beeinträchtigen. Das Verwaltungsgericht führt weiter aus, dass der Begriff der Umweltinformation mit Rücksicht auf den Zweck des Umweltinformationsgesetzes, Transparenz zwischen Bürger und Staat in Umweltangelegenheiten zu schaffen, weit auszulegen sei.

Der Verein zum Schutz des Rheins konnte nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts die gewünschten Abwasserdaten erhalten und damit mögliche aus den Einleitungen entstehende Gefahren für den Rhein beurteilen.

2.6 Verpflichtung des Staates zur Erhebung und Verbreitung von Umweltinformationen

Das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen beinhaltet aber 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 daher auch sicherzustellen, dass informationspflichtige Stellen Daten aktualisieren und damit über sie betreffende Umweltinformationen verfügen. Zudem sollen sie die Öffentlichkeit über diesen Informationsbestand aktiv informieren. Informationen müssen leicht zugänglich sein, denn wenn die Informationsbeschaffung mit hohem Aufwand oder hohen Kosten verbunden ist, wird die Einsatzbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger für den Umweltschutz behindert. Um Aufwand zu vermindern und Kosten zu senken, sieht die Aarhus-Konvention daher auch vor, dass öffentlich zugängliche elektronische Datenbanken eingerichtet werden. Diese sollen 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 die Belastungen der Luft mit Ozon oder Staubpartikeln durch eigene Messstationen oder veröffentlichen Berichte wie den jährlichen Waldschadensbericht. Eine besondere Rolle spielt außerdem das Umweltstatistikgesetz, auf dessen Grundlage beispielsweise Informationen zur Abfallent- und Was-

serversorgung erhoben werden. Die Bundesregierung gibt regelmäßig alle vier Jahre einen Umweltbericht⁷ heraus. Dieser dient der periodischen Unterrichtung des Parlaments und der Öffentlichkeit über Umweltsituation und Umweltpolitik in Deutschland. Darüber hinaus finden sowohl die Internetseiten des Bundesumweltministeriums bei den Bürgerinnen und Bürgern große Resonanz als auch die BMU-Veröffentlichungen, die als gedruckte Exemplare bestellt werden können. Weitere Informationsquellen sind:

Umweltportal Deutschland (PortalU®) (www.portalu.de)

Ein bedeutendes Instrument für Umweltinformation in Deutschland ist das Umweltportal Deutschland (PortalU®). Es bietet einen einheitlichen Internet-Zugang zu behördlichen Umweltinformationen über Deutschland. Die Nutzer des Portals können mehr als 3.000.000 Internetseiten und 500.000 Datenbankeinträge von über 350 Anbietern öffentlicher Institutionen und Organisationen einsehen. Indem PortalU® Umweltinformationen zentral zugänglich macht, ohne dass die Nutzerinnen und Nutzer auf behördliche Zuständigkeiten oder Aufgabenverteilungen achten müssen, steigert es den Nutzen der einzelnen Informationen erheblich: Zwar ist ein Großteil der Informationen bereits jetzt schon online verfügbar; es ist jedoch oft schwierig, die vielen verstreut vorliegenden Einzelinformationen zu bündeln, denn behördliche Umweltinformationen sind aufgrund der föderalen Vielfalt (Wer hat wo ...) und der fachlichen Komplexität und Heterogenität der Sachverhalte (... welche Daten) oft schwer vergleichbar.

Da PortalU® nur Zugriff auf Informationen und Daten aus behördlichen oder behördennahen Quellen hat, ist sichergestellt, dass alle dort angebotenen Inhalte eine Qualitätssicherung und Validierung erfahren haben. Anders als bei kommerziellen Suchmaschinen werden so in PortalU® behördliche Umweltinformationen nicht mit privaten Einzelmeinungen oder Werbebotschaften kombiniert.

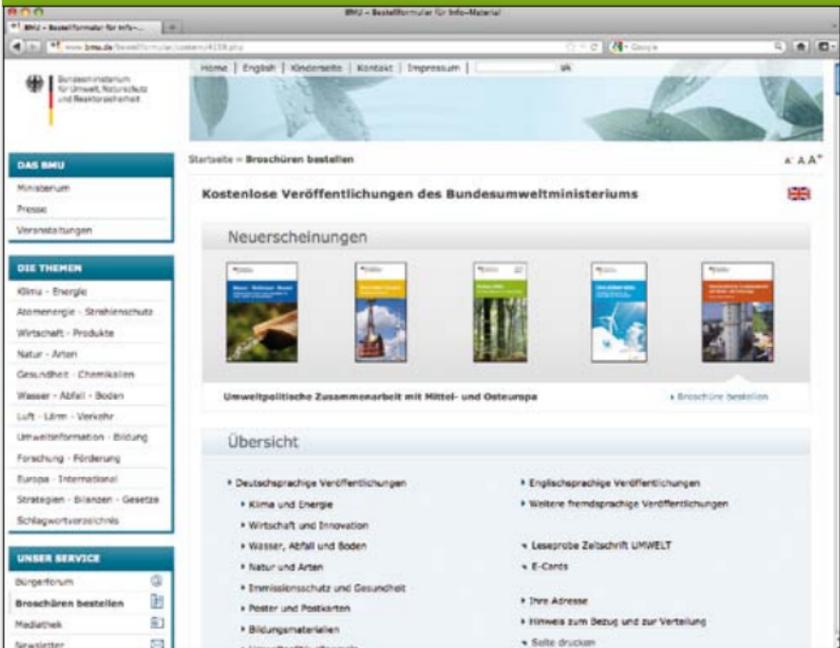
Geoportal.Bund (<http://geoportal.bkg.bund.de>)

Über das Geoportal.Bund 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: Lage und Ausdehnung eines Naturschutzgebietes, die Einzugsgebiete von Flusssystemen sind ebenso als so genannte „Geodaten“ anzusehen wie der Standort einer Chemieanlage oder die Messstellen 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)⁸ 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.Bund thematisch übergreifend raumbezogene Umweltinformationen auf interaktiven Karten im Internet anschauen und diese beliebig kombinieren.

BMU (www.bmu.de) / **UBA** (www.umweltbundesamt.de) /
BfN (www.bfn.de) / **BfS** (www.bfs.de)

Auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) sowie das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN) und das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) bieten auf ihren Internetseiten Informationen über die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Umweltpolitik. Beim BMU können außerdem verschiedene Publikationen – wie diese Ihnen vorliegende Broschüre – kostenlos angefordert werden.



2.6.2 PRTR - Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister

Falls Ihr Haus in der Nähe einer großen Industrieanlage stehen sollte, so werden Sie ein großes 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 und damit auch für Sie zugänglich machen.

In einem Protokoll zur Aarhus-Konvention⁹ 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 beispielsweise 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 selber 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.prtr.bund.de)

Das Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister (PRTR)¹⁰ informiert Bürgerinnen und Bürger seit dem Jahr 2009 über die Schadstoffemissionen der Industriebetriebe in ihrer Nachbarschaft. Dort sind Informationen über Schadstofffreisetzungen in Luft, Wasser und Boden sowie über die Verbringung des Abfalls und des Abwassers abrufbar.

Zu den Daten über die Freisetzung von toxischen Substanzen in die Luft und deren Einleitung in Gewässer aus den Jahren 2001 und 2004 haben Bürgerinnen und Bürger über das Europäische Schadstoffemissionsregister¹¹ (ESER; www.eper.de) Zugang.

3 Die zweite Säule: Öffentlichkeitsbeteiligung

In Deutschland wird jedes Jahr eine Vielzahl von Entscheidungen zu Vorhaben getroffen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Die Bandbreite reicht dabei von der Zulassung einzelner Industrieanlagen über Autobahnen und die kommunale Bauleitplanung bis hin zu Infrastrukturmaßnahmen, die für den Umbau zu einer nachhaltigen Energieversorgung erforderlich sind. Dabei hat sich gezeigt, dass eine frühzeitige Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an diesen Verfahren bedeutende Vorteile bietet. Die von einem Projekt betroffenen Bürgerinnen und Bürger oder Umweltverbände können den Behörden mit ihren Bedenken zusätzliche Informationen an die Hand geben und damit für eine breite Entscheidungsgrundlage sorgen. Dies führt zu einer besseren Durchsetzung von Umweltbelangen bei der Planung von Vorhaben. Da die Behörden verpflichtet sind, sich mit den Einwänden und Anregungen fachlich sorgfältig auseinanderzusetzen, führt die Öffentlichkeitsbeteiligung häufig zu ausgewogeneren und damit besseren Entscheidungen. Darüber hinaus wird der Entscheidungsprozess für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbarer und transparenter, was die gesellschaftliche Akzeptanz von Vorhaben erhöht. Aus diesen Gründen bildet die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren die so genannte „zweite Säule“ der Aarhus-Konvention.

Die Aarhus-Konvention legt fest, unter welchen Voraussetzungen sich Bürgerinnen und Bürger an welchen umweltrelevanten Entscheidungen und Plänen beteiligen können. Sie sieht vor, dass die Öffentlichkeit grundsätzlich mitwirken kann bei Entscheidungsverfahren zur Zulassung bestimmter Industrieanlagen und anderer Einzelvorhaben, der Entwicklung umweltbezogener Pläne und Programme sowie der Vorbereitung exekutiver Vorschriften.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat in Deutschland schon eine lange Tradition, die für Industrieanlagen seit 1974 im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)¹² fest verankert ist. Weitere Regelungen enthält das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)¹³, insbesondere für umweltrelevante Infrastrukturprojekte wie beispielsweise Energieleitungen. Ergänzende Regelungen zur Umsetzung der Aarhus-Konvention wurden 2006 mit dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz eingeführt.

3.1 Entscheidungsverfahren zur Zulassung bestimmter Einzelvorhaben

Die Aarhus-Konvention erfasst zunächst die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an „Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten“. Darunter fallen die Zulassungen der meisten umweltrelevanten Industrieanlagen wie beispielsweise chemische Anlagen, Müllverbrennungsanlagen, Kraftwerke oder Windfarmen, aber auch Infrastrukturvorhaben wie Eisenbahntrassen, Autobahnen oder Energieleitungen. Zu diesen Vorhaben können Bürgerinnen und Bürger ihre Anliegen vortragen, wenn sie vom Ausgang des Entscheidungsverfahrens betroffen sind.



Der Begriff der betroffenen Öffentlichkeit dient dazu, den Kreis derer einzugrenzen, die sich an einem Verfahren beteiligen können. Da die Behörden nicht unendlich viele Ratschläge aufnehmen können, werden die Beteiligungsmöglichkeiten in der Regel auf diejenigen beschränkt, die von einem geplanten Vorhaben in ihren Belangen berührt werden. Zur betroffenen Öffentlichkeit gehört beispielsweise die Bevölkerung, die in der Nachbarschaft eines geplanten Projekts wohnt und deshalb von dessen Emissionen beeinträchtigt werden könnte. Die Aarhus-Konvention und die EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sehen ausdrücklich vor, dass auch Umweltvereinigungen zur betroffenen Öffentlichkeit gehören, was schon zuvor in Deutschland Praxis war.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es bereits umfangreiche Möglichkeiten, sich an der Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben und Infrastrukturprojekte zu beteiligen. So enthält beispielsweise das Verfahren der Anlagenzulassung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz Bestimmungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Es verlangt, dass die Unterlagen zu einem Vorhaben öffentlich bekannt gemacht werden. Dies geschieht im amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem entweder im Internet oder in den örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind. Anschließend werden Antrag und Unterlagen einen Monat lang zur Einsicht ausgelegt. Bis zwei Wochen nach Ablauf dieser Monatsfrist kann jedermann dagegen Einwendungen erheben. Die Beteiligungsmöglichkeiten reichen hier also sogar über den beschränkten Kreis der Betroffenen hinaus. So kann man, ohne ein besonderes rechtliches Interesse darzulegen, Bedenken gegen das betreffende Vorhaben anmelden. Diese Einwände kann die Behörde dann anschließend mit dem Antragsteller und den Einwendern erörtern.

Entscheidungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

In der Praxis sind als Zulassungsverfahren das Planfeststellungsverfahren sowie das Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) am bedeutsamsten. Vorhaben, die in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zuzulassen sind, sind vor allem in Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und im Anhang der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV)¹⁴ aufgeführt. Dort werden die Vorhaben beschrieben und Schwellenwerte für die Durchführung der Verfahren festgelegt. Beispiele für Industrieanlagen und Infrastrukturvorhaben sind:

- ▶ Energieerzeugungsanlagen, Windfarmen, Bergwerke, Steinbrüche
- ▶ Metallherstellung (zum Beispiel Stahlhütten), Chemieanlagen, Papierfabriken
- ▶ Tierhaltungsanlagen, Schlachthöfe
- ▶ Müllverbrennungsanlagen, Abfalldeponien, Kläranlagen
- ▶ Straßen, Hafenanlagen, Flughäfen
- ▶ Pipelines, Energieleitungen

Als eine Art spezielles Genehmigungsverfahren für große raumbedeutsame Vorhaben – wie beim Verkehrswegebau oder auch der Errichtung von Abfalldeponien und Energieleitungen – verlangen einige Gesetze die Durchführung so genannter Planfeststellungsverfahren. Auch in diesen Verfahren können Bedenken Betroffener mittels ähnlicher Verfahrensvorschriften berücksichtigt werden. So muss der betreffende Plan mit seinen Zeichnungen und Erläuterungen einen Monat zur Einsicht ausgelegt werden (zum Beispiel im örtlichen Rathaus). Davon erfährt die Bevölkerung durch Bekanntmachung im amtlichen Veröffentlichungsblatt sowie der örtlichen Tageszeitung. Zwei Wochen lang können dann diejenigen Bürger, deren

Belange von dem Vorhaben berührt werden, ihre Einwände dagegen bei der bezeichneten Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde erheben.

Innerhalb verschiedener Genehmigungsverfahren ist zudem eine Umweltverträglichkeitsprüfung (siehe Textkasten) durchzuführen, die eine Beteiligung ermöglicht.

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist ein wichtiges Instrument, das die Beteiligung der Bürger im Verwaltungsverfahren ermöglicht. Sie ist in Deutschland im UVP-Gesetz verankert und Teil unterschiedlicher umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren. Diese Regelungen gehen maßgeblich auf die UVP-Richtlinie¹⁵ der Europäischen Union zurück. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung ermittelt, beschreibt und bewertet die Auswirkungen eines Projekts (zum Beispiel eines Wärmekraftwerkes, einer Windfarm, einer Erdölraffinerie oder einer Energieleitung) auf verschiedene Umweltfaktoren. Dazu gehören insbesondere die Auswirkungen auf Mensch, Flora, Fauna, Wasser, Luft und Boden. Dabei muss die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens angehört werden. Entscheidungen werden öffentlich bekannt gemacht.

Das Prinzip der UVP ist zudem international in der Espoo-Konvention geregelt. Die Espoo-Konvention ist benannt nach dem finnischen Ort Espoo, in dem die Konvention der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) zur Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen 1991 unterzeichnet wurde¹⁶. Sie sorgt dafür, dass bei Vorhaben mit erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen auch die Behörden und die Bevölkerung der möglicherweise betroffenen Nachbarstaaten beteiligt werden. So können Einwohner in Grenzregionen auch ihre Bedenken zu Vorhaben in Nachbarländern äußern. Umgesetzt werden diese internationalen Vorgaben in Deutschland ebenfalls im UVP-Gesetz.



3.2 Entwicklung umweltbezogener Pläne und Programme

Für einen wirksamen Umweltschutz kommt es nicht nur auf die Öffentlichkeitsbeteiligung bei einzelnen Projekten an. Denn viele Entscheidungen werden bereits im Vorfeld bei der Entwicklung von Konzepten und Planungen getroffen. Daher sieht die Aarhus-Konvention auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung von allgemeinen umweltbezogenen Plänen und Programmen vor. Darunter fallen in Deutschland beispielsweise die Bauleitpläne (in diesen legen die Gemeinden fest, wie die Grundstücke in einer Gemeinde genutzt werden können) sowie die durch Bundesfachplanung festgelegten Trassenkorridore für Höchstspannungsleitungen. Aber auch andere Programme mit Umweltbezug gehören dazu. Zum Beispiel können betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie Umweltverbände ihre Bedenken vortragen, wenn es um die Aufstellung von Luftreinhalteplänen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz geht. Ebenso ist es zum Beispiel bei planerischen Maßnahmen des Hochwasserschutzes hilfreich, die Anregungen, Bedenken und Vorschläge der Bürger zu berücksichtigen, wie das Beispiel Regensburg zeigt (siehe Textkasten).



Offene Planung - neue Wege bei der Hochwasserbekämpfung in Regensburg

Mit ihren vier Flüssen ist die Stadt Regensburg stark hochwassergefährdet. Das Thema Hochwasserschutz bewegt die Regensburger Bürgerinnen und Bürger daher in besonderem Maße. Die unterschiedlichen Interessen machen die Planung vorbeugender Maßnahmen im Hochwasserschutz zu einer großen Herausforderung für die verantwortlichen Behörden. Sie müssen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten die verschiedenen Interessen in Ausgleich bringen: den Wunsch der Anwohnerinnen und Anwohner nach weitgehendem Schutz vor Hochwasser, die ästhetischen Überlegungen im Hinblick auf den Fremdenverkehr sowie die Interessen der Landwirtschaft und der Stadtentwicklung.

Um die verschiedenen Gruppen frühzeitig in die Planungen mit einzubeziehen und schließlich eine höhere Akzeptanz der Hochwasserschutzmaßnahmen zu erzielen, setzt die Stadt Regensburg auf eine offene Planung. So wurde zu Beginn der Planung neuer Maßnahmen im Jahr 2000 die Regensburger Öffentlichkeit umfangreich informiert: durch Ausstellungen im Stadtzentrum, an die Haushalte verteilte Infoblätter und ein Video zu verschiedenen Hochwasserszenarien und deren Konsequenzen. Wichtigstes Element der Öffentlichkeitsbeteiligung waren die so genannten runden Tische. Sie boten ein Forum, in dem betroffene und interessierte Bürgerinnen und Bürger ihre Ideen, Anforderungen und Bedenken bezüglich des Hochwasserschutzes aktiv einbringen konnten.

Besondere Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Entwicklung umweltbezogener Pläne und Programme haben Umweltvereinigungen nach dem Naturschutzrecht. Insbesondere können sie bei der Erstellung von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen mitwirken, in denen die überörtlichen Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Bereich eines Bundeslandes festgelegt werden. Über solche Vorhaben müssen die räumlich betroffenen Naturschutzvereinigungen rechtzeitig unterrichtet werden. Wenn sie daraufhin mitteilen, dass sie sich am weiteren Verfahren beteiligen wollen, können sie zu diesen Plänen Stellung nehmen und Einsicht in Sachverständigengutachten verlangen.

Die „strategische Umweltprüfung“ (SUP) zur Beurteilung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen ist auch international in einem Protokoll zur Espoo-Konvention sowie von der Europäischen Union in einer Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme¹⁷ geregelt worden. Mit Hilfe der strategischen Umweltprüfung sollen Umweltauswirkungen bereits bei übergeordneten und allgemeinen Planungsüberlegungen mit einbezogen werden und nicht erst im Rahmen der Zulassung spezieller Projekte. Sie ermöglicht daher, Umweltbelange bereits auf frühestmöglicher Stufe zu berücksichtigen und sorgt für eine umfangreiche Beteiligung der Öffentlichkeit in diesem Prozess. In Deutschland sind die SUP-Regelungen im UVP-Gesetz verankert.

3.3 Exekutive Vorschriften und allgemein anwendbare rechtsverbindliche Instrumente

Schließlich sollen Stellungnahmen der Öffentlichkeit auch berücksichtigt werden, wenn es um den Erlass exekutiver (das heißt von Behörden erlassener) und allgemein geltender Bestimmungen geht. Zu diesem Zweck sollen Entwürfe für geplante Rechtsvorschriften

möglichst frühzeitig veröffentlicht werden. Denn nur solange mehrere Optionen offen sind, können die Bürgerinnen und Bürger auf den Entscheidungsprozess noch erfolgreich Einfluss nehmen. In diesem Verfahren können interessierte Bürger ihre Kritik zu ordnungsbehördlichen Verordnungen, wie beispielsweise zum Taubenfütterungsverbot in Städten, äußern. Ein weiteres Beispiel für die Beteiligung eines breiten Kreises bietet der Erlass von Rechtsverordnungen des Bundesumweltministers nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. In diesem Verfahren ist eine Anhörung beteiligter Kreise vorgesehen. Dabei sind neben Vertretern der Wissenschaft und der Betroffenen auch solche der beteiligten Wirtschaft und des beteiligten Verkehrswesens auszuwählen.

Neuartige Beteiligungsformen

Im Vorfeld, begleitend oder auch als Alternative zu den gesetzlich geregelten Beteiligungsmechanismen gewinnen neuartige Dialoginstrumente zunehmend an Bedeutung. Dialoge bieten den Behörden systematische und strukturierte Ansätze, um Nachbarn und Betreiber miteinander ins Gespräch zu bringen und Konflikte zu lösen. Es gibt verschiedene Dialogverfahren, die sich nach Zielsetzung, Struktur und Methoden unterscheiden, etwa Dialoge, runde Tische oder Mediation. Sie können auf Datensammlung und Informationsaustausch abzielen, zukünftige Pläne oder alternative Handlungsmöglichkeiten ausloten oder auch der Verhandlung von Lösungen dienen, die für alle Parteien akzeptabel sind.

In einem Projekt im Rahmen des europäischen Vollzugspraktiker Netzwerks IMPEL (Implementation and Enforcement of Environmental Law) untersuchten 30 Teilnehmer aus 17 IMPEL-Mitgliedstaaten unter Leitung des Staatlichen Gewerbeaufsichtsamts Hannover den Einsatz von Dialogverfahren als freiwilliges Instrument zur Konfliktlösung an Industriestandorten mit Nachbarschaftsbeschwerden (Vergleiche „Nachbarschaftsdialog – freiwilliges Instrument zur Konfliktlösung“, www.bmu.de/36822).



KURZ GEFASST:

Öffentlichkeitsbeteiligung

Bei diesen Verfahren mit Umweltbezug können Sie sich beteiligen:

- ▶ Zulassung umweltrelevanter Industrieanlagen und Infrastrukturprojekte
- ▶ umweltbezogene Pläne und Programme
- ▶ Ausarbeitung bestimmter Rechtsnormen

Wie erfolgt die Beteiligung der Öffentlichkeit?

- ▶ ortsübliche Bekanntmachung des Vorhabens im amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem entweder im Internet oder in den örtlichen Tageszeitungen
- ▶ Auslegung des Antrags und der dazugehörigen Unterlagen zur Einsichtnahme
- ▶ Erhebung von Einwendungen gegen das Vorhaben
- ▶ gegebenenfalls Erörterungstermin
- ▶ Berücksichtigung der Einwendungen bei der Entscheidung
- ▶ Bekanntgabe der Entscheidung

4 Die dritte Säule: Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Die dritte Säule der Aarhus-Konvention betrifft den Zugang zu Gerichten und dient zwei wesentlichen Zielen: Zum einen garantiert sie, dass man die zuvor erläuterten Rechte auf Information und Beteiligung notfalls auch gerichtlich einklagen kann. Dies sorgt für die effektive Durchsetzung der Bestimmungen der ersten und zweiten Säule der Aarhus-Konvention. Daneben trägt die dritte Säule zum besseren Vollzug von Umweltrecht bei: Unter bestimmten Voraussetzungen können Bürgerinnen und Bürger dafür sorgen, dass Handlungen und Unterlassungen von Privaten und Behörden auf Verstöße gegen Umweltschutzbestimmungen überprüft werden. Durch die gerichtliche Überprüfung kann nicht nur die Umsetzung fehlerhafter Verwaltungsentscheidungen verhindert werden; diese Überprüfungsmöglichkeit kann auch dazu beitragen, dass bei zukünftigen Entscheidungen Fehler vermieden werden.

KURZ GEFASST:

Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten besteht

- ▶ wenn Ihr Antrag auf Informationszugang abgelehnt oder nicht richtig behandelt wurde
- ▶ wenn Entscheidungen über ein Industrie- oder Infrastrukturvorhaben unter Verstoß gegen verfahrens- oder materiellrechtliche Vorschriften ergangen sind
- ▶ wenn Handlungen oder Unterlassungen von Behörden und Privaten gegen nationale Umweltvorschriften verstoßen

Um zu verhindern, dass der Zugang zum Gericht aus praktischen Gründen unmöglich und damit Bürgerinnen und Bürgern die Durchsetzung ihrer Rechte nicht erschwert wird, stellt die Aarhus-Konvention Grundsätze auf: Angemessene Unterstützungsmechanismen sollen finanzielle und andere Hindernisse für den Gerichtszugang beseitigen. In der Bundesrepublik sorgt bereits die so genannte Prozesskostenhilfe dafür, dass auch wirtschaftlich schwächere Bürger Klage erheben können.

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

Wenn ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt oder nicht richtig behandelt wurde, kann man gegen diese Entscheidung vor einer unabhängigen Stelle klagen. Ein solches Recht auf Überprüfung steht den Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland umfassend zu. Grundsätzlich können und müssen Antragsteller gegen die Ablehnung ihres Informationsgesuches aber zunächst ein Widerspruchsverfahren vor der zuständigen Behörde führen. Diese überprüft die Angelegenheit in einem verwaltungsinternen Verfahren. Ein solches Verfahren hat den Vorteil, dass es weniger Zeit beansprucht und keine so hohen Kosten verursacht wie ein Gerichtsverfahren. Möglicherweise stellt bereits die Überprüfungsbehörde fest, dass ein Fehler unterlaufen ist und kann selbst die Antwort gewähren. Ein vergleichbares Vorverfahren gilt auch für private informationspflichtige Stellen.



Hat ein Antragsteller im Widerspruchsverfahren jedoch keinen Erfolg, so kann er oder sie dagegen klagen. Diese Klage muss er oder sie dann beim Verwaltungsgericht erheben.



Es sollte zwar nicht vorkommen, dass jemand auf ein Informationsgesuch schlicht gar keine Antwort erhält, aber wenn die Stelle, die um Information gebeten wurde, innerhalb der vorgesehenen Frist nicht antwortet, kann man direkt ohne ein vorgeschaltetes Widerspruchsverfahren Klage beim Verwaltungsgericht erheben.



4.2 Wie kann man die Entscheidung über ein Vorhaben überprüfen lassen?

Darüber hinaus regelt die Aarhus-Konvention, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit eine Überprüfung der Zulassung von bestimmten Einzelvorhaben (beispielsweise von Industrieanlagen – siehe vorn Textkasten zu Entscheidungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung auf Seite 28) verlangen können. Diese Überprüfung zielt insbesondere darauf ab, die Rechte auf Beteiligung am Entscheidungsverfahren durchzusetzen. In diesem Zusammenhang dient der Begriff der betroffenen Öffentlichkeit dazu, den Kreis der Klagebefugten auf diejenigen einzugrenzen, deren Belange durch die rechtswidrige Zulassung eines Vorhabens beeinträchtigt werden können. Nur wenn Gerichte nicht mit Klagen überhäuft werden, die nicht in direkter Beziehung zu einem Vorhaben stehen, können Klagen betroffener Bürgerinnen und Bürger in angemessener Zeit behandelt werden. So können beispielsweise Nachbarn eines geplanten Vorhabens die Zulassungsentscheidung daraufhin überprüfen lassen, ob die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung eingehalten wurden. Diese Klagemöglichkeiten halten den Betreiber und die Behörden an, von vornherein Umweltbelange in der Planung zu berücksichtigen und im Planungsverfahren durchzusetzen. Die frühzeitige Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger 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 man die Einhaltung von nationalen Umweltvorschriften durchsetzen?

Schließlich sollen Mitglieder der Öffentlichkeit auch Zugang zu Überprüfungsverfahren haben, um Verstöße gegen sonstiges nationales Umweltrecht zu rügen.

Damit dient die dritte Säule der Aarhus-Konvention auch einer Kontrolle der Beachtung und Umsetzung von Umweltvorschriften in den jeweiligen Staaten. Unter bestimmten Voraussetzungen können Bürgerinnen und Bürger daher Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden verwaltungsbehördlich oder gerichtlich auf einen solchen Verstoß kontrollieren lassen. Schreitet eine Behörde beispielsweise nicht gegen einen Anlagenbetreiber ein, obwohl dessen Anlage mehr Schadstoffe ausstößt, als ihm nach der Genehmigung erlaubt ist, so kann man ein Tätigwerden der Behörde notfalls gerichtlich durchsetzen. Dazu müssen die allgemeinen Voraussetzungen für die Erhebung einer Klage vor dem Verwaltungsgericht in Deutschland erfüllt sein. Deren wichtigste Punkte sind im folgenden Textkasten zusammengefasst.

Voraussetzungen einer Klage vor dem Verwaltungsgericht

Die Erhebung einer Klage vor dem Verwaltungsgericht setzt voraus, dass die klagende Person klagebefugt ist: Sie muss geltend machen können, in ihren Rechten unmittelbar verletzt zu sein. Diese Rechtsverletzung liegt vor, wenn das in Frage stehende Projekt gegen eine Vorschrift verstößt, die gerade auch den Schutz Ihrer Rechte bezweckt. So können Sie beispielsweise als Nachbar von der Behörde ein Einschreiten gegen den Betrieb einer Anlage verlangen, wenn dieser gegen Bestimmungen verstößt, die gerade auch dem Schutz der Nachbarn (zum Beispiel Gesundheitsschutz) dienen sollen.

Wichtig ist sowohl bei einem verwaltungsinternen Prüfverfahren wie dem Widerspruchsverfahren als auch bei einer Klageerhebung die Einhaltung der Fristen. Sofern eine Stelle bestimmte zeitliche Vorgaben für die Geltendmachung von Rechten mitteilt (zum Beispiel durch eine Rechtsmittelbelehrung), müssen diese unbedingt eingehalten werden. Es gilt daher in jedem Falle, Einwände sind so früh wie möglich geltend zu machen.



Neben diesen verwaltungsrechtlichen Regelungen gibt es in Deutschland auch weitere Möglichkeiten, etwa im Zivil- und Strafrecht, mit denen die Einhaltung von Umweltrecht gegenüber Behörden oder Privatpersonen durchgesetzt werden kann. Zu nennen sind hier beispielsweise die zivilrechtlichen Abwehr-, Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche, das Petitionsrecht oder Beschwerdemöglichkeiten.

4.4 Rechte von Umweltvereinigungen

Nicht nur Einzelpersonen genießen Rechtsschutz. Die Aarhus-Konvention hat vor allem auch die Rechte von Nichtregierungsorganisationen (zum Beispiel Umweltvereinigungen) über den Zugang zu Überprüfungsverfahren erweitert. Ihre Klagerechte entsprechen grundsätzlich denen von Einzelpersonen. So können Umweltverbände sowohl gegen die Ablehnung ihres Antrags auf Informationszugang klagen als auch zum Beispiel gegen Bauvorhaben, soweit ihre Rechte, an dem Verfahren beteiligt zu werden, verletzt worden sind und die Entscheidung der Behörde darauf beruhen kann.

Im Jahr 2002 wurde für anerkannte Naturschutzvereinigungen im Naturschutzrecht des Bundes eine besondere Möglichkeit geschaffen, sich gegen bestimmte Maßnahmen zu wenden, auch ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein (so genannte Verbandsklage): Sie können bei bestimmten Maßnahmen die Verletzung von Vorschriften rügen, die zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dienen sollen. Die Naturschutzvereinigung muss lediglich darlegen, dass sie einerseits an der Maßnahme mitgewirkt hat beziehungsweise die Mitwirkungsmöglichkeit versagt wurde. Andererseits muss sie darlegen, dass die gerügte Rechtsverletzung ihren Aufgaben- und Tätigkeitsbereich berührt und sie somit in dem betroffenen Bereich über die erforderliche Sachkunde verfügt. Die naturschutzrechtliche Verbandsklage ermöglicht es anerkannten Naturschutzvereinigungen, in diesem Bereich ganz im Interesse der Erhaltung der Natur Partei zu ergreifen.



Diese erweiterte Klagemöglichkeit ist deshalb von großer Bedeutung, weil sie erlaubt, den Schutz der Natur durchzusetzen – unabhängig davon, ob die Naturschutzvereinigungen gleichzeitig in ihren Rechten verletzt sind. Nach dieser Regelung kann eine anerkannte Naturschutzvereinigung unter anderem Rechtsbehelfe gegen Planfeststellungsbeschlüsse zu solchen Vorhaben einlegen, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind. In den landesrechtlichen Naturschutzvorschriften können weitere Maßnahmen vorgesehen werden, deren gerichtliche Überprüfung auf Vereinbarkeit mit naturschutzrechtlichen Vorschriften durch anerkannte Naturschutzvereinigungen veranlasst werden kann.

Seit dem Jahr 2006 haben sich die Möglichkeiten anerkannter Umweltvereinigungen, auch außerhalb des Naturschutzrechts eine Verbandsklage zu erheben, deutlich verbessert. Die Europäische Union hat die Erleichterungen der Klagemöglichkeiten für Umweltvereinigungen bereits in der Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit aufgegriffen. Danach können anerkannte Umweltvereinigungen nicht nur gegen die Verletzung von Naturschutzvorschriften, sondern allgemein gegen die Verletzung bestimmter Umweltrechtsvorschriften klagen. In Deutschland wurden diese Vorgaben im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz¹⁸ umgesetzt. Hiernach können anerkannte Umweltvereinigungen die gerichtliche Überprüfung bestimmter behördlicher Maßnahmen veranlassen, an denen sie beteiligt waren oder hätten beteiligt werden müssen. Auch bei dieser Klagemöglichkeit handelt es sich um eine so genannte Verbandsklage, weil die anerkannte Umweltvereinigung nicht die Verletzung eigener Rechte geltend machen muss. Gleichwohl unterliegt auch diese Klagemöglichkeit gewissen Beschränkungen: So muss die anerkannte Umweltvereinigung einerseits darlegen, dass die behördliche Entscheidung sie in ihrem Auf-



gabenbereich berührt. Andererseits muss sie geltend machen, dass die Entscheidung Rechtsvorschriften verletzt, die dem Umweltschutz dienen. Das im Umweltschutzgesetz derzeit noch vorgesehene Kriterium, dass die gerügte Umweltschutzvorschrift auch Rechte Dritter schützen muss, ist nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 12. Mai 2011 nicht mehr anzuwenden.



Weiterführende Links

- ▶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
www.bmu.de
- ▶ Umweltbundesamt
www.uba.de
- ▶ Bundesamt für Naturschutz
www.bfn.de
- ▶ Umweltportal Deutschland (PortalU®)
www.portalu.de
- ▶ Pollutant Release and Transfer Register
www.prtr.bund.de
- ▶ Europäisches Schadstoff-Emissions-Register (ESER)
www.eper.de
- ▶ Aarhus-Konvention – Europäische Union
<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>
- ▶ Aarhus-Konvention – UN-Wirtschaftskommission für Europa
www.unece.org/env/pp/welcome.html

Anmerkungen

- 1 www.bmu.de/2608 und www.unece.org/env/pp/welcome.html.
- 2 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2003 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, www.bmu.de/2882.
- 3 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 26.05.2003 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/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:156:0017:0024:DE:PDF>.
- 4 Umweltinformationsgesetz vom 22.12.2004 (BGBl. I S. 3704), www.bmu.de/2879.
- 5 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz) vom 05.09.2005 (BGBl. I S. 2722), www.gesetze-im-internet.de/ifg/.
- 6 Gesetz zur Verbesserung der verbraucherbezogenen Gesundheitsinformationen (Verbraucherinformationsgesetz) vom 05.11.2007 (BGBl. I S. 2558), das durch Artikel 7 des Gesetzes vom 09.12.2010 (BGBl. I S. 1934) geändert worden ist, www.gesetze-im-internet.de/vig/.
- 7 Umweltbericht 2010: www.bmu.de/46768.

- 8 Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.03.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft, www.bmu.de/36544.
- 9 Protocol on Strategic Environmental Assessment, unterzeichnet von 35 Staaten und der EG am 21.05.2003 in Kiew, <http://live.unece.org/env/pp/prtr/docs/prtrtext.html>.
- 10 Das Register beruht auf der Entscheidung 2000/479/EG der Kommission vom 17.07.2000, Amtsblatt der EG Nr. L 192, S. 36; üblich ist auch die englische Bezeichnung „EPER“ (European Pollutant Emissions Register).
- 11 Das Register beruht auf der Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.01.2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregisters und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=>.
- 12 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.09.2002 (BGBl. I S. 3830), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20.07.2011 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, www.gesetze-im-internet.de/bimschg/.
- 13 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.02.2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 28.07.2011 (BGBl. I S. 1690) geändert worden ist, www.gesetze-im-internet.de/uvpg/.

- 14 Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.03.1997 (BGBl. I S. 504), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung vom 26.11.2010 (BGBl. I S. 1643) geändert worden ist, www.gesetze-im-internet.de/bimschv_4_1985/.
- 15 Richtlinie 85/337/EWG vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, www.bmu.de/6372.
- 16 www.unece.org/env/eia/eia.htm; deutsche Übersetzung veröffentlicht im Bundesgesetzblatt 2002 Teil II, S. 1406.
- 17 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Amtsblatt der EG Nr. L 197 S. 30 vom 21.07.2001, www.bmu.de/6373.
- 18 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, www.gesetze-im-internet.de/umwrg/index.html.

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen ...“

Grundgesetz, Artikel 20 a

BESTELLUNG VON PUBLIKATIONEN:

Publikationsversand der Bundesregierung

Postfach 48 10 09

18132 Rostock

Tel.: 01805 / 77 80 90*

Fax: 01805 / 77 80 94*

E-Mail: publikationen@bundesregierung.de

Internet: www.bmu.de/bestellformular

(*0,14 Euro/Minute aus dem deutschen Festnetz; abweichende Preise aus den Mobilfunknetzen möglich)

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Gedruckt auf Recyclingpapier.