

Neues zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in Deutschland¹

2006 verkündete die Bundesregierung, mit der Ratifizierung der Aarhus-Konvention in Deutschland sei auch ihre Umsetzung abgeschlossen. Vor allem nach dem Urteil des EuGH zum Slowakischen Braunbär vom 8.3.2011 und den anschließenden Gerichtsurteilen in Deutschland lässt sich diese Auffassung nicht mehr aufrechterhalten. Das sieht inzwischen auch die Bundesregierung so. Derzeit erarbeitet sie ein neues Gesetz zur Verbesserung des Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheiten. Aber auch zu den anderen beiden Säulen der Aarhus-Konvention, dem Informationszugang sowie der Öffentlichkeitsbeteiligung gibt es seit 2010 deutliche Verbesserungen. So wurde 2013 ein Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung vom Bundestag verabschiedet.² Auch der Informationszugang ist Gegenstand vieler Verbesserungen im Detail. Auf auffälligsten jedoch sind die positiven Veränderungen im Zugang zu Gericht.

Verbesserungen beim Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten

Bislang gilt in Deutschland, dass nur derjenige vor Gericht klagen kann, der geltend macht, in seinen subjektiven Rechten verletzt zu sein (§ 42 Verwaltungsgerichtsordnung). Die umweltrechtliche Verbandsklage schafft für die 236 in Deutschland gegenwärtig anerkannten Umweltverbände Abhilfe, allerdings nur für abschließend aufgelistete Verwaltungsverfahren. Dies sind zumeist Verfahren, die mit Umweltverträglichkeitsprüfung und vorangegangener Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden müssen. In allen anderen Fällen konnten bislang Rechtsverletzungen im Umweltbereich durch Dritte oder anerkannte Umweltverbände gerichtlich nicht sanktioniert werden. Dies hat sich mit der EuGH-Entscheidung zum slowakischen Braunbären geändert. Durch die Gerichtsentscheidung des EuGH können sich nunmehr anerkannte Umweltverbände in Deutschland direkt auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK) berufen. Das hat auch das Bundesverwaltungsgericht der Bundesrepublik so gesehen. Nach der Braunbären-Entscheidung des EuGH gab es Verwaltungsgerichte, die die Zulässigkeit einer Klage auf der Grundlage des Art. 9 Abs. 3 AK ablehnten und solche, die dies zuließen. Das Bundesverwaltungsgericht als höchste verwaltungsgerichtliche Instanz hat diesen Streit am 5.9.2013 beigelegt und bekräftigt, dass Art. 9 Abs. 3 die Zulässigkeit einer Klage ermöglicht.

¹ Siehe zur Aarhus-Konvention: www.arhus-konvention.de (12.11.2015).

² Gesetz vom 31.05.2013 - Bundesgesetzblatt Teil I 2013 Nr. 26 06.06.2013 S. 1388.

Weitere Verbesserungen des Zugangs zu Gericht resultieren aus der Polder-Altripp-Entscheidung des EuGH³ zur Relevanz von Verfahrensfehlern bei Umweltverträglichkeitsprüfungen. Zudem hat die Bundesregierung über ein Vertragsverletzungsverfahren mit der EU im Herbst 2015 ein Urteil des EuGH kassiert, welches die Präklusionsregelungen in Deutschland, also Verfahrensvorschriften, die das nachträgliche Vorbringen neuer Argumente vor Gericht beschränken, in großen Teilen für EU-rechtswidrig erklärt.⁴ Und nicht zu vergessen. Bereits im Dezember 2013 verurteilte das Compliance-Committee der Aarhus-Konvention die Bundesrepublik Deutschland zu Verbesserungen im Zugang zu Gericht.⁵ Alle diese Veränderungen bewirken, dass vor allem Umweltverbände eine deutlich effektivere Möglichkeit besitzen, Rechtsverletzungen im Umweltschutz gerichtlich überprüfen lassen zu können.

Zugang zu Umweltinformationen

Der Zugang zu Umweltinformationen ist gesetzlich seit 2004 auf Bundesebene geregelt. In den Bundesländern wurden die Landesumweltinformationsgesetze ebenfalls angepasst.⁶ Allerdings gab es in den letzten Jahren eine Reihe strittiger Fragen insbesondere zur Reichweite des Begriffs Umweltinformationen, zur Frage, welche Stellen informationspflichtig sind, hier in erster Linie, ob auch Private Informationen herausgeben müssen. Und, fast zwangsläufig streitet man über die Höhe der Kosten. Hinsichtlich der Frage von Umweltinformationen wurde beispielsweise ein Tierpark in Nürnberg zur Herausgabe von Umweltinformationen verpflichtet.⁷ Ein anderer Fall betraf das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen. Hier hatte eine Journalistin um Informationen zu EU-Agrarsubventionen, gestützt auf den Umweltinformationsanspruch aus § 3 Abs.1 UIG, gebeten. Das Ministerium hatte ihr daraufhin mitgeteilt, es könne die Informationen aus datenschutzrechtlichen Gründen nur in anonymisierter Form herausgeben. Die Klägerin widersprach dem Entgegenstehen von Datenschutzgründen. Daraufhin lehnte das Ministerium den Antrag ab, mit dem Hinweis, die angefragten Informationen über EU-Agrarsubventionen seien keine Umweltinformationen.⁸ Zur Frage, welche Stellen informationspflichtig sind, hat die Deutsche Bahn vom Verwaltungsgericht (VG) Frankfurt eine Niederlage erlitten.

^{3 3} EuGH, Urt. v. 07.11.2013, Rs. C-72/12.

⁴ Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2007/4267; EuGH-Klage, Urteil v. 15.10.2015, Rs. C-137/14.

⁵ <http://www.unece.org/env/pp/cc.html>.

⁶ Überblick siehe: www.umweltinformationsrecht.de (14.11.2015).

⁷ Urteil vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof München, 24.05.2011, Aktenzeichen: 22 B 10.1875.

⁸ Urteil vom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, 01.03.2011, Aktenzeichen: 8 A 2861/07.

Das VG Frankfurt ist der Meinung, dass die Deutsche Bahn eine informationspflichtige Stelle gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG darstellt.⁹

Öffentlichkeitsbeteiligung

Die vielleicht gravierendste Änderung bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention ereignete sich nach 2010 in der Bundesrepublik Deutschland durch die Änderungen im Zuge der Diskussionen um den Stuttgarter Bahnhofsbauprojekt. Hier hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es für eine angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung eine Kombination formeller und informeller Verfahrensschritte bedarf. Selbst Befürworter einer stärkeren Verankerung informeller Beteiligungsverfahren und –elemente kommen nicht umhin, die formellen Beteiligungsschritte als durchaus notwendig und sinnvoll anzusehen. So kommt der Stuttgarter Beteiligungsforscher Ortwin Renn unmittelbar nach den Ereignissen zu Stuttgart 21 zu folgender Bewertung formeller Beteiligungselemente: *„Die hohen Erwartungen an die neuen Beteiligungsformen sollten aber nicht dazu verführen, das alte und erprobte Verfahren des Verwaltungshandelns leichtfertig aufzugeben. Vorteile des alten Systems der Planung, wie die Beachtung der Langfristigkeit, die Gewährleistung einer allgemeinen Vergleichbarkeit der Optionen sowie die Sicherstellung des Stands der Technik, haben in vielen Fällen zu einer sachgerechten und (im Sinne einer ausgewogenen Diskussion um das Für und Wider einer jeden Planungsoption) zu einer fairen Lösung von Umweltproblemen geführt.“*¹⁰

Die Herausforderung formeller Beteiligungsverfahren besteht darin, sie mit informellen Elementen zu verknüpfen und im Vorfeld eine Analyse zu Notwendigkeit und Umfang informeller Zusatzelemente festzustellen. Besonders Baden-Württemberg ging hier mit viel Engagement voran.¹¹ So hat das Land Baden-Württemberg sowohl ein entsprechendes Landesgesetz zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sowie zur Verknüpfung formeller Verfahren mit informellen Elementen erlassen. Darüber hinaus wurde Pilotprojekte für unterschiedliche Zulassungstypen durchgeführt. An diesen Erfahrungen Baden-Württembergs können sich künftig andere Bundesländer orientieren. Während das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Bundesebene aus dem Jahr 2013 eher enttäuschend zu nennen ist, zeigt Baden-Württemberg, dass neue Wege beschritten werden können. Noch bleibt in Deutschland Bürgerbeteiligung im Umweltschutz sowie bei Infrastrukturprojekten eine Baustelle, dennoch hat sich seit 2010 bereits viel verändert. Die Aarhus-Konvention ist und bleibt hierfür eine wichtige völkerrechtliche Grundlage.

⁹ Beschluss vom VG Frankfurt, 07.06.2011, Aktenzeichen: 7 K 634/10.F

¹⁰ Ortwin Renn: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: Dialogik, Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte, Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft, Ein Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, Stuttgart, 2011, S. 22

¹¹ <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/> (12.11.2015).



Autor

Dr. Michael Zschiesche ist Leiter des Fachgebiets „Umweltrecht & Partizipation“ sowie Vorstandssprecher und geschäftsführender Vorstand des Unabhängigen Institutes für Umweltfragen (UfU). Zudem ist er Redakteur der UfU-Zeitschrift. Arbeitsschwerpunkte von Dr. Michael Zschiesche sind: Projektleitung nationaler und internationaler Umweltprojekte, allgemeines Umweltrecht, Öffentlichkeitsbeteiligung & Bürgerrechte im Umweltschutz, Umweltinformationsrecht, Organisationsentwicklung, Umweltgeschichte, daneben: Moderation von Bürgerbeteiligungsprozessen (Zukunftswerkstatt, Konsensuskonferenz, Szenarioworkshop).

Kontakt: recht@ufu.de

Weitere Informationen unter: www.ufu.de/de/das-institut/team/michael-zschiesche.html

Redaktion:

BBE Europa-Nachrichten – Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundenetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

- Geschäftsstelle -

Michaelkirchstr. 17-18

10179 Berlin-Mitte

+49 (0) 30 6 29 80-11 4

europa-bbe(at)b-b-e.de

www.b-b-e.de