

Die Zukunft der Europäischen Union
**Die Århus-Konvention:
Mehr Rechte für Umweltverbände**

Sonderteil EU-Rundschreiben

Jahrgang 13 (2004), Heft 08

Herausgeber

Deutscher Naturschutzring,
Dachverband der deutschen Natur- und
Umweltschutzverbände (DNR) e.V.

Redaktion

DNR Geschäftsstelle Berlin/ EU-Koordination und Internationales

Bjela Vossen, Nika Greger, Thomas
Frischmuth; Michael Zschiesche (UfU),
Marion Rosenbaum (UfU)
Prenzlauer Allee 230, 10405 Berlin
Tel. 030 / 443391-85, -86, Fax -80
eMail: bjela.vossen@dnr.de
www.eu-koordination.de

DNR Geschäftsstelle Bonn

Am Michaelshof 8-10, 53177 Bonn
Tel. 0228 / 3590-05, Fax -96
eMail: info@dnr.de, www.dnr.de

Abonnement-Verwaltung

Thomas Kreuzberg, Geschäftsstelle Bonn
eMail: thomas.kreuzberg@dnr.de

Technik

Layout: DNR Redaktionsbüro, Berlin
Druck: Druckerei Eberwein, Bonn

Gastartikel

Artikel aus Verbänden und Forschung
sind willkommen. Kürzung und redaktio-
nelle Bearbeitung von Beiträgen vorbehal-
ten. Mit Namen gezeichnete Beiträge ge-
ben nicht unbedingt die Meinung der Re-
daktion/des Herausgebers wieder.

Copyright

Die Urheberrechte liegen beim Herausge-
ber. Einzelne Artikel können nachgedruckt
werden, wenn die Quelle angegeben wird
und die Rechte Dritter gewahrt bleiben.
Die Redaktion freut sich über ein Beleg-
exemplar.

Förderhinweis

Dieses Projekt wird finanziell vom Bun-
desumweltministerium und vom Umwelt-
bundesamt gefördert. Die Förderer über-
nehmen keine Gewähr für die Richtigkeit,
Genauigkeit und Vollständigkeit der Anga-
ben sowie für die Beachtung der Rechte
Dritter. Die geäußerten Ansichten und
Meinungen müssen nicht mit denen der
Förderer übereinstimmen.

4 Einführung

- Die Århus-Konvention
- I. Zugang zu Umweltinformationen
- II. Öffentlichkeitsbeteiligung
- III. Zugang zu Gerichten

15 Zugang zu Gerichten in Europa und Deutschland

- Umwelt-Verbandsklagen im europäischen Vergleich
- Klage-Erfahrungen bundesdeutscher Verbände im Naturschutz

21 Positionen der Umweltverbände

- Ausblick
- Positionspapier deutscher NGOs zur Umsetzung der Århus-Konvention

23 Service

- Internetseiten zur Århus-Konvention
- Literatur zur Århus-Konvention
- Weitere Informationen

Begriffe und Definitionen

Århus-Konvention

Offizielle Bezeichnung: "Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten."

Völkerrechtliche Konvention

(Vertrag, Übereinkommen)
Jede zwischen zwei oder mehreren Staaten bzw. anderen vertragsfähigen "Völkerrechtssubjekten" getroffene Vereinbarung, die dem Völkerrecht unterliegt (Wiener Vertragsrechtskonvention Art. 2 Abs. 1, 1969)

Ratifikation/ratifizieren

Völkerrechtlich verbindliche Unterzeichnung eines internationalen Vertrages durch das Staatsoberhaupt (in Deutschland der Bundespräsident), nachdem die jeweils zuständige gesetzgebende Gewalt (in der Regel das Parlament) zugestimmt hat.

Verordnung - VO

(engl.: Regulation)

Europäisches Gesetz, das wie ein innerstaatliches Gesetz unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt. Hat Vorrang vor nationalem Recht.

Richtlinie - RL

(engl.: Directive)

Europäisches Rahmengesetz, wird durch nationale Gesetze in innerstaatliches Recht umgesetzt. Dabei muss die Zielrichtung der Richtlinie beachtet werden. Häufig falsch als "Direktive" übersetzt.

NGO

Nichtregierungsorganisation

Århus-Konvention - was ist das?

Umwelt-Information und Beteiligung an Verfahren für Bürger und Verbände

Es mutet paradox an. Nur einige Wenige in Deutschland können erklären, was im Kioto-Protokoll steht, geschweige denn wie der Mechanismus funktionieren soll, dennoch ist das Kioto-Protokoll der deutschen Öffentlichkeit als Name inzwischen geläufig. Alle wissen, hier geht es um Klimaschutz. Die Konvention, die direkt auf Bürger ausgerichtet ist, ihnen Rechte verleiht, sich mehr und effektiver für Umweltschutz einzusetzen, ist hingegen nur Insidern vertraut.

Die sogenannte Århus-Konvention, benannt nach der dänischen Stadt Århus, in der die Unterzeichnung im Juni 1998 stattfand, ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der jeder Person Rechte im Umweltschutz zuschreibt. Die Rechte bestehen in der Information über Umweltfragen, in der Beteiligung an Verwaltungsverfahren zu Projekten mit Umweltauswirkungen sowie in der Möglichkeit, Klage gegen Umweltbeeinträchtigungen zu führen. Letzteres gilt auch im Sinne der Wahrung der Lebensbedingungen künftiger Generationen. Insofern besitzt die Konvention eine hohe Bedeutung, auch mit Blick auf die Durchsetzung allgemeiner Menschenrechte. Die Århus-Konvention ist somit der bislang einzige völkerrechtliche Vertrag im Umweltschutz, der der Zivilgesellschaft eine Hauptrolle beim Schutz der Umwelt verleiht. Er verdient es, neben Umweltschützern auch der Öffentlichkeit in Deutschland besser vertraut zu sein.

Unterzeichner und Ratifizierungen

40 Staaten und die Europäische Union haben die Konvention unterzeichnet, darunter sind alle Regierungen der neuen und alten EU-Staaten. 29 der 40 Unterzeichnerstaaten haben die Konvention bereits ratifiziert.¹

1 Siehe www.unep.org/env/pp/ctreaty.htm (Stand 10.08.2004). Die Staaten der EU, die die Konvention bereits ratifiziert haben, sind: Slowenien (2004), Portugal (2003), Belgien (2003), Zypern (2003), Frankreich (2003), Lettland (2002), Litauen (2002), Malta (2002), Polen (2002), Italien (2001), Estland (2001), Ungarn (2001) sowie Dänemark (2000). Ratifiziert haben ebenso Norwegen (2003), Bulgarien (2003) und Rumänien (2000) sowie weitere Staaten in Osteuropa und Vorderasien.

Das Übereinkommen trat am 30. Oktober 2001 in Kraft. An den zwei Jahre dauernden Verhandlungen waren sowohl Regierungen als auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) beteiligt.

Stand der Umsetzung

Die Århus-Konvention stellt tatsächlich einen der wichtigsten internationalen Verträge im Umweltschutz der letzten Jahre dar.² Sie anerkennt und bestätigt die hohe Bedeutung, die Bürgern, Bürgerinitiativen, Umweltgruppen sowie Umweltverbänden bei der Durchsetzung und Kontrolle des Umweltschutzes zukommt. Die Europäische Gemeinschaft hat mit der Richtlinie 2003/35/EG sowie der Richtlinie 2003/4/EG zwei Säulen der Århus-Konvention 2003 bereits umgesetzt. Sie sind bis zum 14. Februar 2005 (Umweltinformationsrichtlinie) sowie 25. Juni 2005 (Öffentlichkeitsrichtlinie) in deutsches Recht umzusetzen. Weitere Vorhaben der EU zur Umsetzung der dritten Säule der Konvention sind derzeit im Abstimmungsverfahren.³ Damit ist Deutschland, unabhängig vom eigenen Umsetzungsprozess über die EU gezwungen, die Konvention innerhalb der Fristen der EU in nationales Recht umzusetzen.

Stand der Ratifizierung in Deutschland

Denn trotz der Unterzeichnung der Århus-Konvention 1998 verlaufen die Bemühungen der Bundesregierung zur Ratifizierung der Vereinbarung sehr schleppend. Die Bundesregierung vertrat von Anfang an die Auffassung, die Umsetzung und Ratifizierung der Konvention erst nach entsprechender Verabschiedung von Rechtssetzungsakten der Europäischen Gemeinschaft anzugehen. "Die Bundesregierung hält es nicht für sinnvoll, das deutsche Recht unabhängig von geplanten Rechtssetzungsakten der Europäischen Gemeinschaft an die Erfordernisse der Århus-Konvention anzupassen."⁴ Diesen Standpunkt haben nur wenige Staaten der Europäischen Gemeinschaft eingenommen, was an der Zahl der Ratifizierungen erkennbar ist. Noch auf dem ersten Treffen der Unterzeichnerstaaten in Genf im November 2001 hat Deutschland den

2 Siehe Koalitionsvertrag SPD-Grüne 2002.

3 Siehe Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM (2003) 624 endgültig (2003/0246 (COD) sowie weitere Papiere.

4 BT-Drs. 14/3568 S. 3

Zeitpunkt der beabsichtigten Ratifizierung mit den Jahren 2003 bzw. 2004 angeben. Abgesehen davon, dass dieser Zeitraum aufgrund des aktuellen Standes der Umsetzungsverfahren keinesfalls einzuhalten ist, ist sogar zu befürchten, dass selbst die zeitlichen Fristen und Vorgaben der EU für die Umsetzung der Richtlinien der ersten beiden Säulen drastisch verfehlt werden und dadurch Deutschland zum wiederholten Mal ein Vertragsverletzungsverfahren mit der Folge von Bußgeldern ins Haus steht.

Die Folge dieser Nichtratifizierung seitens Deutschlands ist außerdem, dass seit dem In-Kraft-Treten der Århus-Konvention am 31.10.2001 Deutschland auf internationaler Ebene lediglich als Beobachter- und Signatarstaat agieren kann. Als verhandlungsberechtigter Vertragspartner während der Vertragstaatenkonferenzen (z.B. in Lucca, Italien im Oktober 2002) und untergeordneten Arbeitstreffen sind nur die Staaten stimmberechtigt, die ratifiziert haben. Obgleich Umweltminister Jürgen Trittin die Konvention bereits 2000 als wichtige Aufgabe bezeichnete und zu einem Schwerpunktthema erklärte⁵ und die Konvention sogar im Koalitionsvertrag der rot-grünen Regierung aus dem Jahr 2002 Erwähnung findet, ist die Umsetzung der Århus-Konvention in Deutschland eher ein randständiges Thema geblieben. Das trifft bis heute gleichermaßen auf die Bundesregierung als auch auf die Umweltverbände zu.

Warum gibt es die Konvention? - Ein Abriss der Entstehungsgeschichte

Der Unterzeichnung des "Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten" am 25. Juni 1998 im dänischen Århus anlässlich der 4. Paneuropäischen Umweltministerkonferenz ging ein seit 1996 dauerender Verhandlungsprozess von zehn Sitzungen der jeweiligen staatlichen Verhandlungsgruppen voraus, an dem NGOs aktiv beteiligt waren.⁶ Der entscheidende Impuls ging von der am 25. Oktober 1995 in So-

5 Siehe Umwelt, Heft 9/2000 S. 3

6 Siehe Hintergrundpapier "Introducing the Århus Convention", by Jeremy Wates, EEB and Friends of the Earth Ireland, Chisinau/Kishinev, Pan-European Eco Forum Conference on Public Participation, 1999.

fia (Bulgarien) sattgefundenen 3. Pan-Europäischen Ministerkonferenz "Umwelt für Europa" aus.⁷ Der Konferenz gingen zudem Initiativen vor allem osteuropäischer NGOs sowie osteuropäischer Regierungen voraus, deren Ursprünge jeweils in den Reform- und Revolutionsereignissen nach 1989 zu suchen sind. Auch die zuständige Generaldirektion der Europäischen Kommission sowie des Regional Environmental Center (REC)⁸ unterstützten den Vertragsprozess von Anfang an.

Auf der Sofia-Konferenz 1995 wurde ein Rahmenpapier über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich durch die europäischen Umweltminister gebilligt.⁹ Damit wurde der Weg für direkte Verhandlungen zu einem völkerrechtlichen Vertrag frei. In lediglich zwei Jahren wurde in zehn Verhandlungsrunden die Vereinbarung zu Ende verhandelt. Dank der großzügigen Unterstützung der Regierungen von Dänemark und den Niederlanden nahmen jeweils auch Vertreter aus west- und osteuropäischen NGOs an diesen Verhandlungen teil und konnten so eigene Vorstellungen in den Vertragstext einbringen. Negativ wurden von den NGOs neben Russland und der Türkei besonders Deutschland als die Staaten kritisiert, die maßgeblich zur Verwässerung der Konvention beitrugen. Insbesondere die Rolle Deutschlands erntete Kritik und Unverständnis, da Deutschland trotz des massiven "Entgegenkommens" seitens anderer Verhandlungsteilnehmer die Konvention in Århus zunächst nicht unterzeichnete.¹⁰

7 Der Sofia-Prozess begann praktisch im Juni 1991 nach der ersten europäischen Ministerkonferenz in Dobris (Tschechien).

8 Im Vorfeld der Sofia-Konferenz bildete sich parallel zur Umweltministerkonferenz 1994 in Brüssel ein Zusammenschluss verschiedener europäischer NGOs unter dem Namen ECO-Forum, die fortan vorab zu den jeweiligen Ministerkonferenzen tagten. Ein Schwerpunkt dieses Zusammenschlusses war die Förderung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz.

9 Siehe www.rec.org

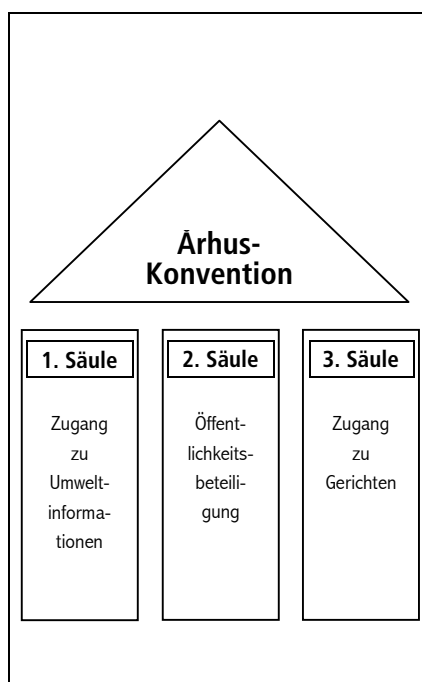
10 Ministerial Conference "Environment for Europe": Guidelines on the Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making, vgl. Burhenne/Robinson, International Protection of the Environment (Fn.9), Dokument Nr.25-10-95/1.

11 Dies wurde von den NGOs auch als "adding insult to injury" - etwa "erst verwässern, dann beleidigen" - bezeichnet (EUR 7/98 S. 24 ff.)

Dies konnte aber wenig später durch den Regierungswechsel 1998 in Deutschland korrigiert werden.

Wesentliche Inhalte und Bedeutung der Konvention

Die Århus-Konvention umfasst 22 Artikel und zwei Anhänge. Sie besitzt drei Hauptschwerpunkte. Diese bestehen im Art. 4: Zugang zu Umweltinformationen, Art. 6: Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten (Zulassungsverfahren unter Nutzung von Naturressourcen) sowie im Art. 9: Zugang zu Gerichten.



Neben diesen Schwerpunkten werden weitere Themen behandelt wie: Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt (Art. 5), Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken (Art. 7), Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente (Art. 8).

Zugang zu Umweltinformationen

Für viele Staaten stellt dieser Artikel die größte Herausforderung dar. Und auch die Bundesrepublik Deutschland, die in dieser Frage in den letzten Jahren vom Europäischen Gerichtshof zweimal gerügt wurde, mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG) die Richtlinie der EU ungenügend

umgesetzt zu haben¹¹, wird durch die Århus-Konvention vor neue Herausforderungen gestellt.

Das liegt zum Einen daran, dass die Århus-Konvention mit einem Begriff "Informationen über die Umwelt" arbeitet, der wesentlich weiter gefasst ist, als der Begriff Umweltinformationen des UIG. Die Århus-Konvention versteht darunter (Art. 2 Abs. 3) sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über:

a) den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;

b) Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung sowie Tätigkeiten oder Maßnahmen, einschließlich Verwaltungsmaßnahmen, Umweltvereinbarungen, Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, die sich auf die unter Buchstabe a) genannten Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Kosten-Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren verwendet werden;

c) den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, Bedingungen für menschliches Leben sowie Kulturstätten und Bauwerke in dem Maße, in dem sie vom Zustand der Umweltbestandteile - von den unter Buchstabe b) genannten Faktoren, Tätigkeiten oder Maßnahmen betroffen sind oder betroffen sein können.

Auch der Behördenbegriff sowie das Verfahren der Informationserlangung ist wesentlich bürger- und anwendungsfreundlicher als derzeit in Deutschland (siehe auch den nachfolgenden Artikel zu Umweltinformationen).

Zugang zu Entscheidungsverfahren

Die Konvention spricht von Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren. Damit sind die im deutschen Umweltrecht bekannten Zulassungsverfahren

11 Vgl. zuletzt Urteil v. 9.9.1999 - Rs C-217/97 - NVwZ 1999, 1209

(Genehmigungsverfahren und Planfeststellungsverfahren) gemeint.

Die Konvention arbeitet mit einer Liste (Anhang I) konkreter Tätigkeiten, die mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden sollen. Tätigkeiten umfasst die im deutschen Umweltrecht bekannten Begriffe von Anlagengenehmigung und Vorhabengenehmigung. Die Århus-Konvention regelt im weiteren in Art. 6 Abs. 2 das Verfahren, in Abs. 6 den Inhalt der auszulegenden Unterlagen und in Abs. 8 die Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung.

Zugang zu Gerichten

Art. 9 Abs. 1 der Konvention regelt Beschwerdemöglichkeiten, wenn gegen den Informationsanspruch durch Behörden verstoßen wurde. Art. 9 Abs. 2 der Konvention gewährt bei Verletzungen gegen das Beteiligungsverfahren der betroffenen Öffentlichkeit bereits bei einem "ausreichenden Interesse" einen Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren, stellt dies allerdings unter einen nationalstaatlichen Vorbehalt. Dies dürfte dazu führen, dass Deutschland sich nicht gezwungen sieht, seine hohen Hürden in der Zulässigkeit von Klagen zu verändern. Dennoch werden durch den Art. 9 Abs. 2 die Verbandsklagemöglichkeiten für Umweltschutzverbände in Deutschland drastisch ausgeweitet und auch materiell eine höhere Prüfdichte gewährleistet, was den Rechtsschutz in umweltbeeinträchtigenden Zulassungsverfahren deutlich verbessert.

Die in Art. 9 Abs. 3 der Konvention formulierte Regelung zielt schließlich auf einen weit gefassten Zugang von Mitgliedern der Öffentlichkeit zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren, wenn gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen wurde. "Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und gegangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen." Art. 9 Abs. 3 der Konvention ist die Grundlage der EU, derzeit eine Richtlinie zum Zugang zu Gerichten vorzubereiten.

Chancen durch Århus für deutsches Umweltrecht und Bürgerbeteiligung

Mit der Beschleunigungsgesetzgebung sind seit 1990 in Deutschland Beteiligungsrechte deutlich abgebaut worden. Die Klagerechte wurden insbesondere durch die Veränderungen im einstweiligen Rechtsschutz ab 1996 gebremst. Dies kann durch die Wirkungen der Århus-Konvention teilweise korrigiert werden. Die Klagerechte werden insbesondere für anerkannte und neu anzuerkennende Umweltvereine substantielle Verbesserungen ihrer Anspruchspositionen bedeuten. Dies dürfte vor allem die Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie mit sich bringen. Wird der Entwurf der Richtlinie zum Zugang zu Gerichten von den EU-Regierungschefs ebenfalls verabschiedet, erlangen Umweltverbände eine neue Qualität bei der Durchsetzung des Umweltrechts. Sie würden dann nicht nur in Zulassungsverfahren Klage erheben können, sondern bei sämtlichen Unterlassungen staatlichen Handelns im Umweltbereich sowie Verletzungen des europäischen Umweltrechts.

Obwohl das gesellschaftliche Klima in Deutschland eher nach Deregulierung und Abbau von Rechten verlangt, existiert mit der Århus-Konvention ein Instrument, welches ein Mehr an Mitsprache und somit ein Mehr an Demokratie einfordert. Sich an der Umsetzung dieser Konvention zu beteiligen, lohnt sich. Kein geringerer als UN-Generalsekretär Kofi Annan begrüßte deshalb das Übereinkommen als "das ehrgeizigste unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen gestartete Projekt für ökologische Demokratie." ■

Gastautor: Michael Zschiesche (UfU)

• Weitere Informationen

Michael Zschiesche, Leiter Fachgebiet Umweltrecht & Bürgerbeteiligung, Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
Tel. 030 / 428-49936, Fax -00485
recht@ufu.de
www.ufu.de
www.aarhus-konvention.de

Tabelle: Vergleich von Anhang I der Århus-Konvention mit entsprechenden deutschen Umweltrechtsgesetzen bzw. Fundstellen zu Zulassungsverfahren

| Artikel 6 Abs.1 Buchstabe a der Konvention (Anhang I) (Bezeichnung) | Umweltrechtsgesetz der Bundesrepublik Deutschland und Fundstelle |
|--|---|
| (1) Energiebereich außer Kernkraftwerke und Anlagen mit Kernbrennstoffen | 4. BImSchV |
| (1) Anlagen des Energiebereichs (Kernkraftwerke und Anlagen mit Kernbrennstoffen) | AtG |
| (2) Herstellung und Verarbeitung von Metallen | 4. BImSchV |
| (3) Mineralverarbeitende Industrie | 4. BImSchV |
| (4) Chemische Industrie | 4. BImSchV |
| (5) Abfallbehandlung | 4. BImSchV § 31 KrW-/AbfG |
| (6) Abwasserbehandlungsanlagen | § 18c WHG |
| (7) Industrieanlagen zur Herstellung von Papier und Pappe sowie Zellstoff | 4. BImSchV |
| (8) a) Bau von Eisenbahnverkehrsstrecken | AEG |
| (8) a) Bau von Flughäfen | LuftVG |
| (8) b und c) Bau von Autobahnen und Schnellstraßen sowie vier- oder mehrspurigen Straßen | FstrG |
| (9) a) Wasserstraßen | WaStrG |
| (9) b) Seehandelshäfen | - |
| (10) Grundwasserentnahme- oder künstliche Grundwasserauffüllungssysteme | WHG sowie landesrechtliche Regelungen |
| (11) a) und b) Bauvorhaben zur Umleitung von Wasserressourcen | WHG |
| (12) Gewinnung von Erdöl | - |
| (13) Stauwerke | WHG |
| (14) Öl, Gas- und Chemikalienpipelines | z.T. WHG |
| (15) Anlagen zur Intensivhaltung von Geflügel und Schweinen | 4.BImSchV |
| (16) Steinbrüche und Tagebaue | BbergG |
| (17) Bau von Hochspannungsleitungen | - |
| (18) Anlagen zur Lagerung von Erdöl u.a. | 4.BImSchV |
| (19) sonstige Tätigkeiten | 4.BImSchV, |
| (20) UVP-Vorhaben | PersBG, FlurbG, BbauG, MagnetschwebebahnG u.a. |

Die Entwicklung des Zugangs zu Umweltinformationen

EG-Umweltrichtlinie und deutsche Umweltschutzgesetze

Für die deutsche Verwaltung gilt immer noch die Verpflichtung, nichts nach außen dringen zu lassen. Ausnahmen von diesem Amtsgeheimnis werden nach Behördenmessen gemacht. Nur wer einen guten Draht zu einem Beamten hat, erhält unter der Hand manche Information. Diese Abschottung der Verwaltung von der Gesellschaft traf den Umweltschutz besonders hart. Im Umweltbereich wurde in Deutschland fast ausschließlich auf Eingriffe der Verwaltung gesetzt, auf Genehmigungsvorbehalte und behördliche Überwachungen. Dieser Ansatz führte zu einem Handlungs- und Informationsmonopol des Staates.

Seit über zehn Jahren sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, im Umweltbereich einen freien Zugang zu Umweltinformationen zu geben (Richtlinie 90/313/EWG). Deutschland setzte die Richtlinie 1994 mit dem Umweltschutzgesetz (UIG) des Bundes um. Das UIG und seine Handhabung waren so restriktiv, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) mehrfach Verstöße gegen die EG-Richtlinie feststellte. Im Jahr 2001 arbeitete der Bundestag die Versäumnisse in das UIG ein. Nach zehnjähriger Anwendung des UIG kann festgestellt werden, dass das Gesetz kaum genutzt wird. Ein geringer Bekanntheitsgrad und eine restriktive Behördenpraxis stehen einer Transparenz von Umweltinformationen immer noch entgegen.

Die EG-Umweltrichtlinie (UURL) 2003/4/EG

Die EG-Richtlinie von 1990 ist deutlich als Ausgangstext der Århus-Konvention erkennbar. Die in der EG gesammelten Erfahrungen flossen in die Aushandlung der Århus-Konvention ein. Die EU-Kommission, viele transparenzfreundliche westeuropäische Staaten und Nichtregierungsorganisationen konnten insgesamt Verbesserungen gegenüber der EG-Richtlinie von 1990 erreichen. Die EG übernahm die Århus-Regeln in die neue Umweltschutzrichtlinie (UURL) 2003/4/EG, worauf nun Deutschland die UURL in deutsches Recht umsetzen muss.

Inhalte der Umweltschutzrichtlinie

Die neue Richtlinie verbessert den Zugang zu Umweltinformationen. Der Zugang wird erweitert, während die Ausnahmen enger gezogen werden. So werden künftig auch Angaben zu Kosten-Nutzen-Analysen und andere wirtschaftliche Analysen oder Kontaminationen der Lebensmittelkette als Umweltinformationen abrufbar sein. Die Erweiterung auf genetisch veränderte Organismen kommt für die laufenden Freisetzungen in Sachsen-Anhalt und deren bewusste Geheimhaltung um wenige Monate zu spät. Über die Umweltbehörden hinaus werden alle Stellen der öffentlichen Verwaltung zur Information verpflichtet sein. Darin einbezogen sind auch Private, die unter behördlicher Kontrolle im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen.

Das Umweltschutzrecht versucht, mit der Privatisierung von öffentlichen Umweltaufgaben im Bereich der "Daseinsvorsorge" Schritt zu halten. Künftig werden Umweltinformationen im Bereich der Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung und Verkehrsdienstleistungen auch bei privater Rechtsform abfragbar sein. Neben dieser Präzisierung ist der Anwendungsbereich der neuen UURL auf Private jedoch schwer einzugrenzen, da die UURL die unklaren Formulierungen aus der Århus-Konvention übernahm. Behörden müssen nach Art. 3 Abs. 1 neben den bei ihnen vorhandenen auch "die für sie bereitgehaltenen" Umweltinformationen zugänglich machen. Es geht hier um Hilfstätigkeiten für die Verwaltung ("outsourcing") wie bei Privatfirmen, die eine behördliche Datenbank oder ein Informationsarchiv verwalten. Gleiches gilt, wenn eine Behörde extern Informationen erstellen, sammeln, aufbereiten oder sonst damit umgehen lässt. Dies kann zum Beispiel ein mit einem Planentwurf beauftragtes Planungsbüro sein oder Gutachter, die Überwachungshandlungen durchführen.

Die Ausnahmegründe wurden enger gefasst, damit der allgemeine Grundsatz der Zugänglichkeit von Informationen nicht untergraben wird. Ausdrücklich wurde eine Verpflichtung aufgenommen, die Ablehnungsgründe eng auszulegen, wobei im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen ist.

Was sind Umweltinformationen?

1. Zustand von Umweltbestandteilen

Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen

2. Faktoren

Faktoren, die sich auf die Umweltbestandteile auswirken wie z.B. Stoffe, Energie, Strahlung, Abfall einschließlich radioaktiven Abfalls, Emissionen, Ableitungen oder sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt

3. Maßnahmen

Maßnahmen, die sich entweder auf den Schutz der Umwelt auswirken oder ihrem Schutz dienen: Politiken, Gesetze, Pläne, Programme und Umweltvereinbarungen

4. Menschliche Gesundheit und Sicherheit

Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit sowie Bedingungen für menschliches Leben, in dem sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder Faktoren betroffen sein können

Einige Ausnahmegründe, darunter Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, dürfen nicht benutzt werden, wenn sich der Antrag auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht. Von industrienahen Autoren wird dies kritisiert.

Doch schon nach bisheriger Rechtslage wird zu Recht bestritten, dass sich der Geheimnisbegriff auf Emissionen erstreckt. Durch Århus-Konvention und UIRL sind Emissionen jetzt zwingend freizugeben. Ein nationaler Handlungsspielraum besteht nicht mehr.

Das Verfahren wird bürgerfreundlicher, indem eine grundsätzliche Bearbeitungsfrist von einem Monat eingeführt wird und Behörden die Öffentlichkeit in dem Bemühen um Zugang zu Informationen unterstützen müssen. Die Möglichkeit, für den Informationszugang Kosten zu erheben, wurde gegenüber der bisherigen UIRL nicht verändert.

Neben den auf Antrag erfolgenden Informationszugang erfüllt die neue UIRL den zweiten Zweck, dass Umweltinformationen zunehmend öffentlich gemacht und verbreitet werden. Die aktive behördliche Umweltinformation soll zur Regel werden unter Nutzung elektronischer Medien. Die neue Richtlinie springt in das Zeitalter elektronischer, im Internet frei abrufbarer Informationen. Umfassende Internetinformation kann viele Anfragen ganz ersparen oder ihre Beantwortung erleichtern. Als aktive behördliche Umweltinformation kennt das UIG bisher nur die Pflicht der Bundesregierung, vierjährig einen Umweltzustandsbericht zu veröffentlichen. Künftig müssen alle Behörden zwingend eine Reihe von Informationen zum Beispiel über das Internet veröffentlichen, so zum Beispiel den Wortlaut von Gesetzen und Plänen zum Umweltschutz, Umweltzustandsberichte, Überwachungsdaten und Genehmigungen.

Ebenfalls sind Informationsanträge, wenn gewünscht, künftig auf elektronischem Wege abzuwickeln. Die UIRL geht davon aus, dass sich alle Kommunikationsvorgänge mehr und mehr in dieser Form abspielen. Dies trifft auch Antragsteller: Wer eine Papier-Kopie für eine Information wünscht, die im Internet öffentlich verfügbar ist, kann auf die digitale Information verwiesen werden. Technik unerfahrene Antragsteller der älteren Generation wird

man noch nicht auf das Internet verweisen können. Doch es ist eine Frage der Zeit, bis die digitale Informationsverarbeitung in der gesamten Gesellschaft üblich geworden ist.

Diese Neuerungen müssen bis zum 14. Februar 2005 im deutschen Recht verankert sein. Hierbei droht aber neues Ungemach.

Zersplitterung in Bundes- und Länderrecht ?

1994 wurde das Grundgesetz so geändert, dass der Bund in den Bereichen Naturschutz und Wasserhaushalt nur noch in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Rahmenvorschriften setzen darf. Der Bund besitzt also nicht in allen Umweltbereichen eine umfassende Gesetzgebungskompetenz.

Die Konsequenz ist, die neue UIRL nach den Staatsebenen getrennt umzusetzen: Der Bund ändert sein Gesetz so, dass es nur noch für Anfragen an Bundesbehörden gilt. Für Anfragen an Landesbehörden müssen die Länder die UIRL eigenständig umsetzen. Anfragen über Umweltaspekte einer Bundeswasserstraße werden demnach vom Bundes-UIG behandelt, Anfragen über den Wasserlauf daneben betreffen Landesbehörden. Da die meisten Umweltinformationen bei Länderbehörden vorhanden sind, wird der Großteil der Anfragen nach den neu zu schaffenden Ländergesetzen bewältigt werden müssen.

Die Länder-UIGe werden nicht einheitlich sein, da ein Musterentwurf von den meisten Ländern nicht akzeptiert wurde. Das Informationszugangsrecht wird sich in Länderrechte parzellieren. Antragsteller müssen sich je nach Bundesland auf eine unterschiedliche Rechtslage einstellen. 16mal wird unklar sein, ob das jeweilige Landesgesetz die EG-Vorgaben korrekt umsetzt. Die Umsetzungsfrist vom Februar 2005 wird nahezu überall überschritten, weil die Länder noch nicht einmal Entwürfe vorgelegt haben. Gerade für die Mehrzahl der Informationsanfragen, die sich an Länderbehörden richten, wird ab 15. Februar 2005 eine große Rechtsunsicherheit eintreten. Die Aufteilung in Bundes- und Ländergesetze ist für den freien Zugang zu Umweltinformationen in Deutschland verheerend.

Derzeit wird zwar in einer Föderalismus-Kommission überlegt, den gesamten Umweltbereich künftig der Bundeskompetenz zu unterstellen. Doch für die Umsetzung der UIRL kommt dieses Vorhaben zu spät. Sie schliddert in kleinstaatliche Unübersichtlichkeit - um vielleicht nach einer umfassenden Bundeskompetenz wiederum in einem Bundes-UIG vereinheitlicht zu werden!

Entwurf eines neuen UIG des Bundes

Für das neue, nur für Bundesbehörden geltende UIG des Bundes liegt seit 26.5.2004 der Gesetzentwurf der Bundesregierung vor. Er setzt die Vorgaben der neuen UIRL weitgehend um. Allerdings beschränkt er sich darauf, ohne weitere Impulse etwa aus den Regierungsvorhaben für ein Informationsfreiheitsgesetz oder ein Verbraucherinformationsgesetz aufzunehmen. Unterhalb der europäisch vorgegebenen Umsetzungsplatte bleibt, dass der Entwurf die privaten, zur Information verpflichteten Stellen nur definiert, aber für ihre Verpflichtung auf die späteren Ländergesetze verweist. Es fehlt die Bestimmung, dass die Ablehnungsgründe eng auszulegen sind. Außerdem werden auf Wunsch der anderen Bundesministerien in der Begründung eine Reihe von Interpretationsfallen aufgestellt. Ob der Entwurf in diesen Punkten geändert und rechtzeitig vor dem Februar 2005 als Gesetz beschlossen wird, ist sehr fraglich.

Verbessert sind die Kostenregelungen: Künftig sollen neben Anfragen auch Einsichtnahmen bei Bundesbehörden kostenfrei sein. Alle Kostensätze werden halbiert. Allerdings gelten in jedem Land dessen oft schärfere Bestimmungen. Real werden dort häufig zunächst hohe Kostenforderungen gestellt, die von Umweltverbänden mühsam heruntergehandelt werden unter Verweis auf Kostenermäßigungen nach Ermessen bei "öffentlichem Interesse" oder "unbilliger Härte".

Unmittelbare Wirkung der Richtlinie ?

Damit stellt sich die Frage, wie sich die neue UIRL auf Informationsanfragen nach dem 15.2.2005 auswirkt. Wenn es noch kein Landes-UIG gibt, gilt das UIG des Bundes dann noch für Länderbehörden. Doch es bleibt inhaltlich weit hinter den Vorgaben der neuen EG-Richtlinie zurück. Der Europäische Gerichtshof hat im Grundsatz festgestellt, dass EG-Richtlinien nach Ablauf der Umsetzungsfrist Vorrang

vor dem deutschen Recht zukommt. Doch wie weit und in welcher Weise wird von Juristen der Behörden und Unternehmen sehr eng interpretiert werden.

Der Vorrang des Europarechts vor nationalem Recht ist zunächst so ausgestaltet, dass nationale Vorschriften europarechtskonform so ausgelegt werden müssen, dass sie dem Europarecht weitmöglichst entsprechen. Daher ist das jetzt gültige Bundes-UIG dort, wo es sein Wortlaut ermöglicht, so anzuwenden, dass es die Vorgaben der neuen UIRL erfüllt. Man wird daher zum Beispiel den erweiterten Behördenbegriff zu Grunde legen können, obwohl § 3 Abs. 1 UIG nur die Stellen nennt, "die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen haben". § 2 Nr. 2 des UIG wird so auszulegen sein, dass die Erweiterung der verpflichteten Privatpersonen in weitestmöglichem Umfang erfolgt. Emissionen in die Umwelt werden nicht mehr unter die entsprechenden Ausnahmen der §§ 7, 8 UIG subsumiert werden können. Diese europarechtskonform erweiterte Auslegung des UIG endet jedoch dort, wo der Wortlaut des jetzigen UIG es nicht zulässt.

In solchen Fällen fragt es sich, ob die UIRL unmittelbar anzuwenden sein wird, so dass Anträge direkt aufgrund der Richtlinie gestellt werden können. Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass EG-Richtlinien unmittelbar anwendbar sein können, wenn die Umsetzungsfrist abgelaufen ist. Für die alte UIRL 90/313/EWG wurde die unmittelbare Anwendung bejaht, gleiches wird für die neue Richtlinie 2003/4/EG gelten. Umstritten wird sein, wieweit sich die unmittelbare Wirkung auf private Stellen erstreckt. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes verneint die unmittelbare Anwendung, wenn die Richtlinie eine Verpflichtung einer Privatperson begründet. Zu den informationsverpflichteten Privatpersonen wurde jedoch bereits zur Richtlinie 90/313/EWG eine unmittelbare Wirkung angenommen. Die UIRL 2003/4/EG definiert die privaten Informationsverpflichteten darüber hinaus unter dem Begriff der "Behörde" im Zusammenhang mit "öffentlichen" Aufgaben und sieht sie daher als Teil staatlicher Aufgabenerfüllung an. Damit sind privatisierte Unternehmen in öffentlicher Hand, soweit sie Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen, in den Begriff der staatlichen Stellen, bei denen

eine unmittelbare Richtlinienwirkung möglich ist, aufgenommen. Letztendliche Klarheit über den Vorrang der UIRL werden erst Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes bringen. Daher wird es wichtig sein, gegen restriktive deutsche Behördenentscheidung ab Februar 2005 entweder Klage einzulegen, damit das deutsche Gericht die Frage dem EuGH vorlegt, oder bei der Europäischen Kommission Beschwerde einzulegen, damit diese auf Deutschland Druck ausübt und vor dem EuGH verklagt. In beiden Vorgehensweisen sind deutsche Umweltverbände leider geübt, siehe FFH-Richtlinie.

Insgesamt bringt die Århus-Konvention einige Verbesserungen. Sie hat aber das Pech, in das temporäre Kompetenzloch des Bundes zu fallen. Bei ihrer Umsetzung und bei ihrer Anwendung werden die Umweltverbände sehr aufmerksam sein müssen, damit die Verbesserungen tatsächlich in der Verwaltungspraxis ankommen. ■

Gastautor: Prof. Dr. Christian Schrader

• Informationen:

Prof. Dr. Christian Schrader
Fachhochschule Fulda
Marquardstr. 35, 36039 Fulda
Tel. 0661 9640 462
eMail: christian.schrader@sk.fh-fulda.de

Literatur:

Schrader: Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG, in: Zeitschrift für Umweltrecht 2004, S. 130-135

Schrader: Private Stellen als Verpflichtete nach der neuen Umweltinformations-Richtlinie, in: KGV-Rundbrief, 2004, Heft 1, S. 18-24

Butt, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2003, S. 1071ff

Umweltdatenbanken

Umweltinformationsnetz Deutschland gein (www.gein.de)

Das Umweltinformationsnetz Deutschland gein (German Environmental Information Network) verknüpft die Informationen, die über die Internetseiten öffentlicher Einrichtungen (Umweltbehörden, Bundes- und Landesämter, Ministerien) zugänglich sind. Neben einer einfachen Suchfunktion wird eine spezielle Suche nach Fachthema, geografischem Bezug oder zeitlichem Rahmen angeboten.

Der Umweltdatenkatalog (<http://www.umweltdatenkatalog.de>)

Der Umweltdatenkatalog gibt als Verzeichnis umweltrelevanter Informationen Auskunft über "wer", "wo" über "welche" umweltrelevanten Daten verfügt und führt den Besucher zu diesen Daten wie Informationen über Messstellen und Messergebnisse, Projekte, Fachaufgaben und Programme.

Pollutant Release and Transfer Register (www.prtr.de)

Register über die Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen mit Informationen über Emissionen von industriellen Betriebseinrichtungen, über Abfalltransporte sowie über diffuse Schadstoffquellen (wie beispielsweise Verkehr oder Landwirtschaft).

Europäisches Schadstoffemissionsregister (ESER) (www.eper.de)

Das ESER enthält Emissionsdaten für eine Vielzahl verschmutzungsintensiver industrieller Betriebseinrichtungen in Europa. Es erfasst die Freisetzung von 50 toxischen Substanzen in die Luft und deren Einleitung in Gewässer.

Weitere Datenbanken des Bundes BMU (www.bmu.de)

UBA (www.umweltbundesamt.de)

BfN (www.bfn.de)

BFS (www.bfs.de)

Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten

Artikel 6ff. der Århus-Konvention und Richtlinie 2003/35/EG

Die meisten baulichen Vorhaben haben erhebliche Auswirkungen auf unsere Umwelt. Dabei ist zu beklagen, dass in zahlreichen Staaten Europas die von den Vorhaben betroffene Öffentlichkeit nur unzureichend oder gar nicht an den Entscheidungsverfahren beteiligt wird. Auch in Deutschland wurden seit Anfang der 90er Jahre die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Vorhaben durch Gesetzesänderungen stark beschnitten. Dies ist umso bedauerlicher, als die rechtzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit große Vorteile mit sich bringt. Denn die entscheidende Behörde wird auf diese Weise bereits im Vorfeld über relevante, dem Vorhaben möglicherweise entgegenstehende Gründe in Kenntnis gesetzt, die im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen sind. Dies führt in der Regel dazu, dass die behördlichen Entscheidungen ausgewogener ausfallen und damit mehr Akzeptanz und Unterstützung in der Bevölkerung finden. Außerdem wird der Entscheidungsprozess dadurch transparenter und nachvollziehbarer.

Genau hier knüpft die Århus-Konvention an: In den Erwägungsgründen des Übereinkommens heißt es, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit u. a. die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen verbessern und dem Bedürfnis gerecht werden soll, dass die entscheidenden Behörden über genaue, umfassende und aktuelle Informationen über die Umwelt verfügen, damit umweltbezogene Überlegungen Eingang in die Entscheidungen finden. Die Artikel 6 ff. der Konvention und die aus ihr resultierende Richtlinie 2003/35/EG regeln dann ausführlich die Einzelheiten der Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Verfahren.

Inhalte der Richtlinie 2003/35/EG

Die Richtlinie 2003/35/EG¹², die die Inhalte der Århus-Konvention zur Öffentlich-

keitsbeteiligung umsetzt und in weiten Teilen den Text der Konvention wörtlich übernimmt¹³, sieht eine deutliche Verbesserung der Beteiligung der Öffentlichkeit, die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffen ist oder Interesse daran hat, gegenüber dem Status Quo der meisten europäischen Staaten vor. So wird neuerdings die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an Entscheidungen über bestimmte emissionssträchtige, risikoreiche bzw. umweltschädigende Tätigkeiten verbindlich erfasst. Unter diese Tätigkeiten fallen vor allem die Zulassungen bestimmter verschmutzungsintensiver Industrieanlagen (wie z.B. Müllverbrennungsanlagen) sowie Infrastrukturvorhaben (wie z.B. Autobahnbau). Des Weiteren soll die Öffentlichkeit auch bei der Ausarbeitung von allgemeinen umweltbezogenen Plänen und Programmen beteiligt werden. Dies ist z.B. der Fall bei der Erstellung von Bauleitplänen, Luftreinhalteplänen, Entwicklungs- und Bedarfsplänen oder Plänen zur Hochwasserbekämpfung. Schließlich soll der Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben werden, sich an der Vorbereitung von allgemein geltenden Bestimmungen und anderer allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Instrumente zu beteiligen. Insofern sollen bereits Entwürfe von geplanten Rechtsvorschriften frühzeitig veröffentlicht werden, so dass die Bürger und Verbände auf den Entscheidungsprozess erfolgreich Einfluss nehmen können.

Auswirkungen der Richtlinie auf die nationale Rechtslage

Umsetzungsfrist

Die Richtlinie 2003/35/EG ist von der Bundesrepublik Deutschland bis zum 25.06.2005 in nationales Recht umzusetzen. Dazu ist ein erheblicher gesetzgeberischer Aufwand nötig; der Gesetzgeber hat zahlreiche Vorschriften anzupassen. So besteht vor allem Änderungsbedarf im Rahmen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVPG) sowie des Anlagenzulassungsrechts (BlmSchG). Ob der Gesetzgeber diese Umsetzungsfrist einhalten wird, kann bereits jetzt aufgrund der in der Vergangenheit begangenen

zahlreichen Verstöße der Bundesrepublik Deutschland gegen Umsetzungsfristen von EG-Richtlinien im Umweltbereich angezweifelt werden. In diesem Fall hätte die Richtlinie gemäß der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes unmittelbare Geltung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland. Diese liefe wieder einmal mehr Gefahr, einem gegen sie eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof ausgesetzt zu werden.

Änderungen im bundesdeutschen Recht

Obwohl die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit in Deutschland in den letzten Jahren durch die Beschleunigungsgesetzgebung stark eingeschränkt wurden, bestehen nach der derzeitigen nationalen Rechtslage bereits verschiedene Möglichkeiten der Beteiligung. Insbesondere im Bereich der Anlagenzulassung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz sowie im Bereich der Planfeststellungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfungen hat die Öffentlichkeit die Möglichkeit, ihre Bedenken gegen das betreffende Vorhaben zu äußern. Allerdings sieht die Århus-Konvention und die aus ihr resultierende Richtlinie 2003/35/EG darüber hinaus im Rahmen von verschiedenen Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor, die über die geltende Rechtslage hinausgeht. Teilweise wird durch die Konvention die Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Bereichen wieder eingeführt, die der Beschleunigungsgesetzgebung zuvor zum Opfer gefallen waren. Daneben werden durch die Konvention auch bislang nicht beteiligungspflichtige Vorhaben der Beteiligung unterworfen. Eine bürgerfreundlichere Gestaltung von Zulassungs- bzw. Genehmigungsverfahren betrifft u. a. den Bereich des Baus von Eisenbahntrassen, Bundesfernstraßen, Wasserstraßen, Häfen für Binnenschiffe und Hochspannungsleitungen¹⁴.

Eine weitere notwendige Änderung der deutschen Gesetzeslage durch die Konvention bezieht sich auf den Zeitpunkt der Beteiligung der Öffentlichkeit. Derzeit erfolgt diese in der Regel erst zu einem Zeitpunkt, in dem der Antragsteller schon umfassende Verhandlungen mit der über

12 Richtlinie 2003/35/EG v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, Abl.L 156 v. 25.6.2003, S. 17 ff.

13 Aufgrund der korrespondierenden Gesetzestexte wird hier der Vereinfachung halber - nur wenn es zwingend notwendig erscheint - in die Århus-Konvention und die Richtlinie 2003/35/EG unterschieden.

14 Vgl. zu den Einzelheiten: Zschiesche, Århus-Konvention & Bürgerbeteiligung im Umweltschutz, S. 10

das Vorhaben entscheidende Behörde geführt und sämtliche, von der Behörde eingeforderte Unterlagen zusammengestellt und eingereicht hat. Die Behörde ist in diesem Stadium in der Regel schon auf ihre Entscheidung festgelegt. Die Århus-Konvention fordert aber die "sachgerechte, rechtzeitige und effektive" Information der Betroffenen über das Projekt. Nach dem Wortlaut des Gesetzestextes der Richtlinie ist eine "frühzeitige" Beteiligung vorzunehmen. Diese ist dann gegeben, wenn zu dem Zeitpunkt der Beteiligung noch alle Optionen offen sind und eine wirkungsvolle Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann. Dies wird immer dann der Fall sein, wenn die Öffentlichkeit tatsächlich noch auf die Entscheidung der Behörde Einfluss nehmen kann. Zum Zeitpunkt eines bereits begonnenen Verfahrens wird man dies für nicht ausreichend erachten können¹⁵. Vielmehr wird eine Beteiligung nur dann effektiv sein, wenn sie schon im Planungsstadium eines Vorhabens erfolgt. Der deutsche Gesetzgeber hat demnach eine Anpassung der Gesetze insofern vorzunehmen, als der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung in den beteiligungsrelevanten Verfahren vorverlegt werden muss.

Modalitäten der Beteiligung

Die Århus-Konvention setzt für eine Beteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten eine "betroffene Öffentlichkeit"¹⁶ voraus. Hierzu gehört nach Art. 2 V der Konvention die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren konkret betroffene oder wahrscheinlich konkret betroffene Öffentlichkeit sowie ganz allgemein jene Öffentlichkeit, die ein Interesse an diesen Verfahren hat. Bei Verbänden, die sich für Umweltschutzbelange einsetzen und nach innerstaatlichem Recht zugelassen sind, wird diese Betroffenheit von vornherein angenommen. Hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken bzw. bei normativen Instrumenten spricht die Konvention dagegen lediglich von der "Öffentlichkeit"; damit ist "jeder Mann" gemeint, der ein Interesse an einem Verfahren hat. Die Richtlinie 2003/35/EG übernimmt diese Begriffsbe-

stimmungen im Wesentlichen¹⁷, so dass auf die Darstellung der feinen Unterschiede verzichtet werden kann.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist auf unterschiedliche Art und Weise denkbar. Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie gibt Auskunft darüber, wie die Öffentlichkeit ihr Recht ausüben kann. Die Beteiligung soll schriftlich in Form von Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen erfolgen, kann aber auch in Gestalt von öffentlichen Anhörungen ausgeübt werden. Die Behörde ist dann verpflichtet, die Ergebnisse der Beteiligung angemessen zu berücksichtigen bzw. hinreichend in ihre Entscheidung einzubeziehen.

Fazit

Mit der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie werden der Öffentlichkeit weitreichende, neue Beteiligungsrechte an verschiedenen, umweltrelevanten Vorhaben gewährt. Damit könnte das Tor zu einer neuen Ära des Umweltschutzes aufgestoßen sein: Denn die Öffentlichkeit kann sich durch die Århus-Konvention und den aus ihr resultierenden Richtlinien in einer bislang unbekanntem Weise im Umweltbereich engagieren. Es bleibt zu hoffen, dass sie in der Praxis von ihren neu verliehenen Rechten in großem Umfang Gebrauch macht und dies der Umwelt spürbar zu Gute kommt. ■

Gastautorin: Dr. Susanne Creutzig (NABU)

• Weitere Informationen

NABU - Naturschutzbund Deutschland e.V., Dr. Susanne Creutzig, Herbert-Rabius-Str. 26, 53225 Bonn
Tel. 0228 / 4036-167, Fax -200
eMail: susanne.creutzig@nabu.de

¹⁵ Vgl. dazu auch: Fisahn, ZUR 3/2004, S. 136, 138.

¹⁶ Zum Begriff des Betroffenheit: Vgl. Epiney, ZUR Sonderheft 2003, S. 176, 177.

¹⁷ Vgl. dazu: Fisahn, ZUR 3/2004, S. 136, 138.

Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Die jetzige Rechtssituation

Die Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden gegen umweltzerstörende Rechtsakte waren bisher begrenzt. Zwar gibt es seit dem Inkrafttreten des neuen Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) 2002 die naturschutzrechtliche Verbandsklage. Diese erfordert aber einen relevanten Natureingriff, der durch viele umweltbelastende Projekte (z.B. Anlagen in Räumen ohne besondere Naturschutzstatus, Verkehrsprojekte in Ballungsräumen) nicht ausgelöst wird. Zudem gilt diese Verbandsklagemöglichkeit bis zum Erlass der jeweiligen Landesnaturschutzgesetze in den meisten Bundesländern nur für bestimmte eingegrenzte Verfahrenstypen (Planfeststellungsverfahren, Befreiung von NSG-Verordnungen). Eine tiefgreifende Erweiterung der Klage auslösenden Verfahren durch die 16 Landesgesetzgeber steht auch nicht zu erwarten. Darüber hinaus hat die Rechtsprechung weitere Defizite des Verbandsklagerechts durch die Einschränkung der Klagebefugnis auf Naturschutzrecht aufgebaut - einer Beschränkung, die sich aus der Formulierung des BNatSchG nicht ergibt. So läuft dieser Rechtsschutz häufig vollkommen leer, z.B. bei Natureingriffen durch Anlagen, durch Bebauungspläne oder durch Einzelgenehmigungen aller Art, soweit keine Naturschutzgebiete betroffen sind.

Umweltverbände behelfen sich bisweilen dadurch, dass sie häufig selbst aus eigenen Rechtspositionen (z.B. aus Eigentum von betroffenen Grundstücken) klagen oder speziell im Anlagenzulassungsrecht Klagen von gesundheitsbetroffenen Bürgern unterstützen. Auch diese Strategien führen im filigranen System der Klagebefugnis¹⁸ häufig nicht zu einer kompletten Rechtskontrolle. Dies wird selbst bei einer Eigentumsbetroffenheit über die Bedarfsgesetze¹⁹ und beim Anlagenzulassungsrecht über die fehlende Drittschutzmöglichkeit im Vorsorgebereich²⁰ oder beim Klimaschutz²¹ konstruiert. Demzufolge wurde gerade im Anlagenzulassungsrecht eine Rechtskontrolle nicht über die mate-

riellen Vorschriften, sondern mehr über die Verfahrensposition Dritter im Zulassungserfahren erreicht.

Grundlagen der Änderungen der neuen EU-Rechtssetzung

Durch die bereits jetzt geltende Richtlinie (RL) 2003/35 vom 26.5.2003 und die Umsetzung des von der EG 1998 unterzeichneten Århus-Übereinkommens im Richtlinien- und Verordnungsvorschlag der Kommission (KOM (2003) 624 und 622) ergeben sich wesentliche Änderungen im Rechtsschutz. Diese sind als sogenannte "dritte Säule" erforderlich, um die "legitimen Interessen der Öffentlichkeit zu schützen und Rechtsvorschriften durchsetzen zu können"²². Bei der Begründung des Richtlinien-Vorschlages wird auch zutreffend darauf hingewiesen, dass die Århus-Richtlinie Mängel bei der Durchsetzung des Umweltrechts beheben soll. Damit könne durch eine gleichmäßige Anwendung der Rechtsvorschriften ein Funktionieren des Binnenmarktes durch gleichartige Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden.

Änderungen durch die RL 2003/35

Diese bereits geltende Richtlinie muss bis zum 25.6.2005 in deutsches Recht umgesetzt werden. Mit der Veröffentlichung eines Entwurfs eines entsprechenden deutschen Gesetzes wird demnächst gerechnet. Art. 3 dieser Richtlinie fügt u.a. einen neuen Artikel 10a in die UVP-Richtlinie 85/337 ein, der somit für alle Verfahrensarten gilt, die der Europäischen Umweltverträglichkeitsprüfung nach dieser Richtlinie unterliegen. Artikel 10a sieht ausdrücklich vor, dass Umweltverbände die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen und Handlungen anfechten können, die der UVP-Richtlinie unterliegen.

Nach Art. 4 der RL 2003/35 erhalten Umweltverbände auch neue Rechte bei neuen IVU-Anlagen²³ oder deren wesentlicher Änderung. Somit enthält das bereits geltende EU-Recht die Notwendigkeit der Schaffung eines den Umweltverbänden offenen stehenden gerichtlichen oder gerichtähnlichen Prüfungsverfahrens für fast alle in den beiden Richtlinien ge-

nannten Anlagen und Projekte. Damit sind nahezu sämtliche Großanlagen und Großprojekte erfasst, allerdings fehlen noch kleinere Anlagen und Projekte, die auch erhebliche Umweltschäden hervorrufen können.

Die Mitgliedstaaten haben die Freiheit festzusetzen, in welchem Verfahrensstadium der IVU und UVP der Rechtsschutz gewährt wird und ob dies durch ein Gericht oder eine andere neutrale Stelle geschehen kann. Einschränkungen in der Überprüfungsichte, wie sie im Umweltministerium bereits diskutiert wurden, finden sich in der EU-Richtlinie nicht, da sich die Anfechtungsmöglichkeit ausdrücklich auf die "materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit bezieht"²⁴. Ferner bekommen die Umweltorganisationen per Richtlinienentwurf ein ausreichendes Interesse zur Geltendmachung der Rechtsverletzung zugeschrieben²⁵. Somit kann der Rechtsschutz dieser Verbände im deutschen Recht nicht mehr an § 42 II VwGO (Einschränkung der Klagebefugnis auf eigene Rechtsverletzung) scheitern. Im Gegensatz zum Århus-Richtlinienvorschlag ist die Notwendigkeit eines Eilrechtsschutzes nicht ausdrücklich angesprochen, allerdings soll das Prüfungsverfahren zügig durchgeführt werden.

Sollte die Richtlinie nicht rechtzeitig umgesetzt werden, spricht viel dafür, von einer Direktwirkung der Richtlinie auszugehen. Die Umweltverbände könnten daher, sollte die Umsetzungsfrist nicht eingehalten werden, an einem hierfür geeigneten Projekt eine Klage auf Beteiligung an einem Verwaltungsverfahren aus dem Katalog der betroffenen Verfahren anstrengen bzw. sogar eine darauf beruhende Verwaltungsentscheidung vor den nationalen Gerichten anfechten.

Änderungen durch den Richtlinien-Entwurf der Århus-Konvention

Es wird vielfach diskutiert, welche Änderungen des deutschen Rechtsschutzsystems durch die Århus-Konvention anstehen und welche Mindeststandards sich für ein (verwaltungs)gerichtliches Rechts-

18 § 42 II VwGO

19 z.B. FernStrAbG

20 z.B. § 5 I Nr. 2 BImSchG

21 § 5 I Nr. 4 BImSchG

22 Vgl. Begründung zum Verordnungs-Entwurf KOM (2003), 624, S. 3

23 neuer Art. 15a mit inhaltsgleichen Rechten in der IVU-RL 96/91 (RL für Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)

24 Vgl. Art. 3 Nr. 7 und den gleichlautenden Art. 4 Nr. 4 der RL 2003/35

25 Vgl. jeweils lit a der zu ändernden Vorschriften des Art. 15a UVP-RL in Verbindung mit dem jeweiligen dritten Absatz dieser genannten Artikel

schutzsystem ergeben. Aus Vereinfachungsgründen soll sich die Behandlung auf den vorliegenden Richtlinien- und Verordnungsentwurf der EU-Kommission beschränken und diesen Umsetzungsversuch (und nicht andere mögliche) behandeln, zumal die Århus-Konvention von Deutschland noch nicht ratifiziert worden ist. Die Ratifikation durch die EU soll zeitgleich mit dem Erlass der Richtlinie erfolgen. Hierbei sind natürlich durch den Diskussionsprozess im EU-Ministerrat und -Parlament über die Verabschiedung der Århus-Richtlinie noch vielfältige Änderungen in alle Richtungen sowie Verzögerungen bei der Umsetzung des Århus-Vertrages möglich. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat den Richtlinienentwurf aber prinzipiell begrüßt und weitere Verbesserungen gefordert.

Der Århus-Richtlinievorschlag sieht in Art. 5 vor, dass die Umweltverbände bei jeglichen Verfahren in Umweltangelegenheiten eine Klagebefugnis vor den innerstaatlichen Gerichten erhalten. Hiermit könnte eine wirksame Kontrolle auch bei Projekten unterhalb der UVP- und IVU-Schwelle erreicht werden. Häufig sind gerade bei derartigen Projekten die Erfolgsaussichten eines Klageverfahrens groß. Ebenso ist gemäß Art. 3 des Richtlinienentwurfs vorgesehen, dass den Umweltverbänden auch die Möglichkeit eingeräumt wird, gegen Personen des Privatrechts vorzugehen, die gegen Umweltrecht verstoßen. Allerdings ist diese Vorschrift ziemlich konturenlos ausgestaltet. Gleichwohl geht der Gehalt der Vorschrift über eine deklamatorische Bedeutung hinaus: die Mitgliedstaaten müssen hier konkrete Maßnahmen ergreifen.

Teilweise sehr bürokratisch sind die Anerkennungs-Voraussetzungen für Umweltorganisationen im Art. 12 des Richtlinienentwurfs gefasst. So wird eine (teuren) Wirtschaftsprüfung für die Umweltverbände verlangt. Derartige Bürokratien sind abzulehnen²⁶, ebenso wenig ist einzusehen, warum eine Umweltorganisation in drei Mitgliedsländern tätig sein soll, um gegen Gemeinschaftsakte klagebefugt zu sein²⁷. Zu wenig ausgeprägt ist die Regelung der Kosten, der Haftung und der Fi-

²⁶ So auch der WSA (Wirtschafts- und Sozialausschuss) in seiner Stellungnahme

²⁷ vgl. Art. 12 letzter Satz des Verordnungsentwurfs, der vom WSA auch abgelehnt wurde

nanzierung der Gerichtsverfahren, da dies einen entscheidenden Faktor für die Wirksamkeit des Verbandsklagerechts darstellt.

Von dem Richtlinievorschlag ist der Verordnungsentwurf zu unterscheiden, der ein ähnliches Klagerecht für die Umweltverbände bei Verwaltungsakten der EU oder ihrer Organe in Umweltangelegenheiten bestimmt. Die größte Bedeutung dürfte diese Verordnung haben, wenn Umweltorganisationen Umweltinformationen von EU-Organen anfordern und nicht erhalten. Denkbar sind auch Verfahren um die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten. Dennoch ist die umweltpolitische Bedeutung der Verordnung geringer als die der Richtlinie.

Bedeutung der Rechtsänderungen

Auch wenn es an dem Richtlinienentwurf zur Umsetzung des Århus-Abkommens viel berechtigte Kritik gibt²⁸, so werden sich für die Umweltpolitik und die Umweltverbände in Deutschland bedeutende Änderungen ergeben, die insgesamt positiv zu bewerten sind.

1. Höhere Rechtskonformität und Qualität der Verfahren

Viele Verfahren wurden bisher fehlerhaft abgewickelt, weil wegen mangelnder Klagebefugnis von Dritten mit einer Überprüfung der Genehmigungsentscheidung nicht gerechnet werden musste. Durch die neuen Überprüfungsmöglichkeiten wird sich indirekt in den betroffenen Verfahren eine höhere Rechtskonformität einstellen. Diese Wirkung wird die bedeutendste der dritten Säule sein und zu qualitativ besseren Genehmigungs-Entscheidungen insbesondere im Außenbereich führen. Es handelt sich um eine moderne, sehr effiziente sowie für den Staat kostengünstige Steuermöglichkeit, da er die Kontrolle (wie z.B. im Wettbewerbsrecht) an Dritte ohne durchgreifende eigene Kosten delegiert.

2. Komplette Rechtskontrolle im Anlagenzulassungsrecht

Im Anlagenzulassungsrecht scheint es erstmals möglich zu sein, dass auch der Vorsorgebereich und die Einhaltung von Klima- und Abfallvorschriften von der Betroffenen Seite einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden kann. Bisher konnten

²⁸ Vgl. auch Beitrag S. 15

die Entscheidungen zum Vorsorgebereich nur von der Betreiberseite her angegriffen werden, was zu einer Disproportionalität des Rechtsschutzes führte.

3. Vollzugskontrolle

Bei einem Wirksamwerden des Rechtsschutzes der Århus-Richtlinie bei Verstößen gegen das Umweltrecht durch Private ist es zumindest denkbar, dass Vollzugsdefizite der öffentlichen Verwaltung bei der Kontrolle von Anlagen in schwer wiegenden Fällen durch direkte Klagen gegen die Betreiber gerichtlich angegangen werden können. Dies ist beim heutigen Rechtszustand auch als Klage auf sicherheitsrechtliches Einschreiten der Behörde wegen deren Ermessen praktisch nicht möglich. Allerdings werden derartige Verfahren auch in Zukunft wegen des starken Wissensunterschieds zwischen Betreiber und Umweltorganisation eher die Ausnahme sein. Dieser Wissensunterschied wird noch verstärkt, weil für Umweltorganisationen qualifizierte und spezialisierte technische Gutachter nur sehr bedingt zur Verfügung stehen.

Neue Anforderungen und höhere Verantwortung der Umweltverbände

Auf die Umweltverbände kommen durch die neuen Klagemöglichkeiten erhöhte Anforderungen zu, da die Verfahren sehr aufwändig sind und ihre Anzahl steigen wird. Dennoch werden sich diese Klageverfahren in einem überschaubaren Rahmen halten. Die Verbände müssen sich überlegen, wie sie die entsprechenden Klagemöglichkeiten, die von den Betroffenen auch nachgefragt werden dürften, qualifiziert organisieren und finanzieren können. Außerdem kommen neue Konflikte auf die Verbände zu, wenn sie aus übergeordneten Interessen einzelne Verfahren nicht führen wollen.

Dennoch ergeben sich für die Umweltverbände hier ganz neue Handlungsmöglichkeiten, die ihr Gewicht in Politik und Gesellschaft insgesamt stärken können. ■

Gastautor: Peter Rottner (BUND)

• Weitere Informationen

Peter Rottner, Leiter BUND-Arbeitskreis Recht, Landesgeschäftsführer Bund Naturschutz, Dr.-Johann-Maier-Str. 4, 93049 Regensburg
Tel. 0941 / 2972012
eMail: rottner@bund-naturschutz.de

Die Studie "Access to Justice in Environmental Matters"

Verbandsklagen im europäischen Vergleich

Die von der Europäischen Kommission beauftragte Studie "Access to Justice in Environmental Matters" des Öko-Instituts und des Centre d'Etude du Droit de l'Environnement (CEDRE, Brüssel) von 2003 stellt einen Vergleich der umweltrechtlichen Verbandsklage in acht westeuropäischen Mitgliedstaaten an. Sie weist die Bedeutung der Verbandsklage für die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts empirisch nach.

Ende 2003 hat die Kommission einen Richtlinienvorschlag über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vorgelegt. Er soll, zusätzlich zu den in der Richtlinie 2003/35/EG enthaltenen Regelungen über den Gerichtszugang, Klagerechte im Umweltbereich ausweiten. Der folgende Beitrag stellt die Ergebnisse der Access-Studie und den Inhalt des Richtlinienentwurfs vor.

Seit über zehn Jahren ist eine Richtlinie über den Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten auf europäischer Ebene in der Diskussion. Im April 2002 setzte die Kommission einen Konsultationsprozess mit den "interessierten Parteien" über eine solche Richtlinie in Gang. Vor diesem Hintergrund gab die Europäische Kommission die Studie "Access to Justice in Environmental Matters" in Auftrag, die neben einer Darstellung der rechtlichen Hintergründe eine empirische Untersuchung der Verbandsklage in acht Mitgliedstaaten umfasste.²⁹ Erhoben wurden insbesondere die Anzahl und die Ergebnisse von altruistischen Verbandsklagen im Umweltschutz über einen Zeitraum von sechs Jahren (1996-2001). Die Untersuchung bezog Belgien, Dänemark, Deutschland³⁰, Frankreich, England und Wales (GB), Italien sowie Portugal ein. Die Auswahl reflektiert die unterschiedliche rechtliche Situation bezüglich der altruistischen Verbandsklage sowie sogenannter "public interest Klagen" in diesen Mit-

gliedstaaten. Der Länderbericht, der die empirische Untersuchung umfasste, wurde durch je eine Fallstudie ergänzt, die je eine besonders bedeutende Verbandsklage analysiert.

Die Studie ergab eine Vielzahl von Ergebnissen, die für die Diskussion um eine Verbandsklage hilfreich sind. In den untersuchten Mitgliedstaaten spielen umweltbezogene Verbandsklagen mit der Ausnahme von den Niederlanden keine wesentliche Rolle in der Gesamtzahl der Klagen, auch wenn eine deutliche Zunahme dieser Verfahren seit den 1980er Jahren zu verzeichnen ist. Der Anteil der Verbandsklagen beläuft sich beispielsweise in Deutschland auf nur 15 von 100.000 verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Auch dort, wo der Anteil der Verbandsklagen einen deutlich spürbaren Teil der umweltbezogenen Verfahren ausmacht, wie beispielsweise in Frankreich und - mit einem rapide abnehmenden Trend - in den Niederlanden, wurde keine Überlastung der Gerichte festgestellt. Dieses regelmäßig vorgebrachte Argument ist daher empirisch widerlegt.

Spektrum der Verbandsklagen

In den untersuchten Mitgliedstaaten betreffen Verbandsklagen alle Bereiche des Umweltrechts. Eine Beschränkung auf Naturschutzrecht findet sich nur in Deutschland. Zudem können in vielen Ländern Verbände auch im Bereich des Zivil- und Strafrechts in Umweltschutzangelegenheiten eine Rolle vor Gericht spielen. In allen untersuchten Ländern sind Verbandsklagen im Umweltbereich überdurchschnittlich erfolgreich. Selbst in Deutschland liegt die "Erfolgsquote" altruistischer Verbandsklagen über der sonstiger verwaltungsgerichtlicher Verfahren.

Hemmnisse gegenüber Verbandsklagen

Dabei gibt es viele Hemmnisse gegenüber Verbandsklagen in den untersuchten Ländern. Dazu gehört vor allem die eingeschränkte Klagebefugnis von Nichtregierungsorganisationen, wie zum Beispiel in Belgien in Folge der Auslegung des geltenden Rechts durch die Gerichte. Eine weitere Hürde ist die in der Regel notwendige Anerkennung einer Organisation, die in den untersuchten Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgestaltet ist.

Allerdings ist die Anzahl der Verbandsklagen nicht ausschließlich an die rechtlichen Voraussetzungen gekoppelt. In Portugal z.B. führt die "actio popularis" im Umweltrecht keineswegs zu einer Klageflut. Die Ursache dafür liegt darin, dass bedeutende Hemmnisse gegenüber umweltbezogenen Verbandsklagen auch andere Gründe haben, wie insbesondere die hohen Prozesskosten.

Nutzen der Verbandsklage

Hervorzuheben sind schließlich die vor allem in Deutschland selten diskutierten Vorteile, die altruistische Verbandsklagen mit sich bringen. Trotz der geringen Anzahl der Verbandsklagen ist ihre Wirkung nicht zu unterschätzen.

Die wichtige "Abschreckungswirkung" kann sich auch aus wenigen erfolgreichen Klagen von Nichtregierungsorganisationen ergeben. Obwohl die Klage von Greenpeace gegen den Bau einer Brücke zwischen Schweden und Dänemark über den Öresund verloren ging, kam der dänische Umweltjurist Ulf Kjellerup in seiner Fallstudie über die Entscheidung im Rahmen der Access Studie zu dem Ergebnis, dass der Fall dazu geführt hätte, dass die zuständigen Behörden im Transportsektor zu den am gründlichsten arbeitenden im Umweltbereich geworden sind. Neben diesem intendierten "Abschreckungseffekt" für die Behörden, die sich stärker um einen wirksamen Vollzug des Umweltrechts bemühen, reicht der Nutzen der Verbandsklage von einer besseren Information der Öffentlichkeit zu Umweltbelangen bis hin zu dem zukünftigen, wenn auch schwer monetarisierbaren ökonomischen Nutzen, der z.B. in der Erhaltung von Naturschutzgebieten liegt.

Die insgesamt geringe Anzahl von Klagen sollte jedoch nicht zu der Schlussfolgerung verführen, sie seien verzichtbar. Im Gegenteil bedeutet gerade die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit, eine Verbandsklage anzustrengen und gewinnen zu können, einen Anreiz für Betreiber und Behörden, eine Auseinandersetzung mit den Vertretern von Umweltinteressen zu suchen.

Richtlinienvorschlag Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Die Umsetzung der Århus-Konvention auf europäischer Ebene hat im Jahre 2003 durch die neue Umweltinformationsrichtli-

29 De Sadeler/ Roller/ Dross, Final Report, Access to Justice in Environmental Matters, 2003, <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus>

30 In Deutschland erhob das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) die Daten. Siehe auch Beitrag auf Seite 18.

nie und die Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung weitgehend Gestalt angenommen. Zur Umsetzung der so genannten dritten Säule der Århus-Konvention, die das Ziel verfolgt, den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu gewähren, hat die Europäische Kommission am 24. Oktober 2003 ein sogenanntes "legislative package" vorgelegt. Dieses "Paket" enthält drei Gesetzgebungsvorschläge, nämlich außer dem Richtlinienvorschlag über den Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten³¹ einen Verordnungsvorschlag über die Anwendung der Bestimmungen der Århus-Konventionen auf die EG-Institutionen sowie einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ratifikation der Århus-Konvention.³² Hintergrund der Kommissionsvorschläge sind zum einen die seit vielen Jahren diskutierten Defizite hinsichtlich des Vollzugs des europäischen Umweltrechts in den Mitgliedstaaten.³³ Zum anderen hat sich die Gemeinschaft als Signatar der Århus-Konvention verpflichtet, deren Bestimmungen umzusetzen. Diese Verpflichtung versteht das "legislative package" in zwei Richtungen: Neben dem Richtlinienvorschlag über den Gerichtszugang, der von den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft umzusetzen sein wird, zielt der ebenfalls vorgelegte Verordnungsentwurf darauf, den Gerichtszugang auch auf Gemeinschaftsebene sicherzustellen.

Folgerungen für den Richtlinienvorschlag

Der Richtlinienvorschlag würde vor allem in Deutschland zu einer erheblichen Ausweitung der Klagerechte von Nichtregierungsorganisationen führen. Der Vorschlag ist ein wichtiger Beitrag zu einem einheitlichen Vollzug des Umweltrechts in Europa, dem schwindende öffentliche Ressourcen zur Verfügung stehen. Er ist auch deshalb zu begrüßen, weil eine einheitliche Regelung der verwaltungsgerichtlichen Klagen in Umweltangelegenheiten

in Europa zu uniformen Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen beiträgt. Dies gilt auch und vor allem in den Beitrittsländern, in denen die Verbandsklage im Umweltrecht durch die Umsetzung der Århus-Konvention bereits eine große Bedeutung besitzt. Allerdings kann die zukünftige Richtlinie diese Aufgaben nur erfüllen, wenn ihre Bestimmungen dazu beitragen, Verbandsklageregelungen europaweit einheitlich zu gestalten.

Diese können allerdings insbesondere durch die im Richtlinienentwurf vorgesehenen Bestimmungen zur Anerkennung von Umweltverbänden erheblich verzerrt werden, wie die Access Studie ergeben hat. Ein Beispiel dafür bieten die unterschiedlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten zu der Anerkennung von Nichtregierungsorganisationen, die bei ähnlichem Inhalt in der Praxis zu entgegengesetzten Ergebnissen führen können. So wird der erforderliche räumliche Bezug der Nichtregierungsorganisationen in manchen Mitgliedstaaten dahingehend ausgelegt, dass eine Organisation nur dann ein Verfahren anstrengen kann, wenn sie als lokaler oder regionaler Verband für das örtliche Umweltproblem "zuständig" ist. In anderen Mitgliedstaaten ist nur ein mindestens regional oder sogar national organisierter Verband klagebefugt. Darüber hinaus ist in manchen Mitgliedstaaten, z.B. in Großbritannien (England und Wales), ein Anerkennungsverfahren unbekannt. Fraglich erscheint deshalb, ob die Regeldichte des Richtlinienvorschlags nicht dazu führen wird, dass bestehende Anerkennungsverfahren unter Berufung auf einen scheinbaren europäischen Standard in Zukunft eher verschärft werden.³⁴

Auch im Hinblick auf die Kosten eines Verfahrens bleibt der Richtlinienvorschlag hinter den Empfehlungen der Access-Studie zurück. Zwar ist in Artikel 10 vorgesehen, dass Verfahren "nicht zu teuer" sein dürfen. Diese Bestimmung ist allerdings so allgemein, dass sie nicht zu einer effektiven Senkung der Kosten beitragen dürfte.

³⁴ Dazu könnte auch der Wortlaut des Art. 8 des Richtlinienvorschlags beitragen, der den Eindruck erweckt, es handle sich um eine zwingende Voraussetzung ("Um als qualifizierte Einrichtung anerkannt zu werden, muss eine [...] Vereinigung, Organisation oder Gruppierung folgende Kriterien erfüllen...").

Die Access-Studie kommt weiterhin zu dem Ergebnis, dass in Ländern, in denen entsprechend den Bestimmungen der Århus-Konvention ein Klagerecht auch gegen Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen vorgesehen ist, dieses erheblich zur Einhaltung des Umweltrechts beiträgt. Der Richtlinienentwurf der EU Kommission verzichtet allerdings in diesem Punkt darauf, den Mitgliedstaaten genauere Vorgaben zu machen. Unklar ist, ob es bei Art. 3 des Richtlinienvorschlags um eine Art deklaratorische Bestimmung handelt, da sie keine weitere Präzisierung erfährt oder ob sich Art. 10, der angemessene und wirksame Verfahren sicherstellen soll, auch auf Art. 3 bezieht.³⁵ In letzterem Fall würde die zukünftige Richtlinie wenigstens die Mitgliedstaaten verpflichten, die bislang keine Klagemöglichkeiten von Mitgliedern der Öffentlichkeit gegen Private vorgesehen haben, solche einzuführen.

Von wesentlicher Bedeutung für einen effektiven Schutz der Umwelt sind Regelungen, die es erlauben, dass ein Vorhaben nicht nur ex-post für unzulässig aus Gründen des Umweltschutzes erklärt wird, sondern es ermöglichen dieses zumindest vorläufig bis zur Feststellung der Rechtmäßigkeit auch zu stoppen. Die Bedeutung des Suspensiveffekts in umweltrechtlichen Verfahren war früher von der Kommission ausdrücklich betont worden. Aufgrund der Intervention der Mitgliedstaaten, in denen regelmäßig ein dem deutschen Verwaltungsrecht vergleichbarer einstweiliger Rechtsschutz unbekannt ist, wird nunmehr die Möglichkeit des vorläufigen Rechtsschutzes im Richtlinienvorschlag nur noch im Rahmen der Klagebefugnis in Art. 4 erwähnt.³⁶

³¹ Im Folgenden: Richtlinienvorschlag.

³² "legislative package", vgl. <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus>

³³ Vgl. dazu u.a. European Commission, Implementing Community environmental law - Communication to the Council and the European Parliament, COM(96) 500 final; First annual survey on the implementation and enforcement of Community environmental law SEC(1999) 592, 27/04/1999; Second annual survey on the implementation of Community environmental law SEC(2000) 1219, 13/7/2000.

³⁵ Art. 3 Richtlinienvorschlag: "Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, die die in innerstaatlichem Recht vorgesehenen Kriterien erfüllen, Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren haben, um gegen einen Akt oder die Unterlassung von Handlungen von Privatpersonen, der bzw. die gegen Umweltrecht verstößt, vorzugehen."

³⁶ Unterschied "interim relief" und "injunctive relief": Ersteres bezeichnet den vorläufigen Rechtsschutz, während letzteres eine Anweisung des Gerichts etwas zu tun oder zu unterlassen meint. Eine vorläufige Entscheidung muss entsprechend nicht notwendig auch die Möglichkeit umfassen, ein tatsächliches Verhalten zu untersagen, also z.B. einen Baustop für eine Anlage zu erlassen.

Der Richtlinienvorschlag der Kommission beschränkt sich insgesamt auf die Einführung einer Verbandsklage im Umweltbereich.³⁷ Dabei steht eine zukünftige Richtlinie vor der Herausforderung, einerseits die unterschiedlichen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten zu respektieren und andererseits eine wirksame Verbandsklageregelung in den Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Dieser Schritt wird für manche Mitgliedstaaten - wie Deutschland - eine Erweiterung der Klagebefugnis von Nichtregierungsorganisationen darstellen. In anderen Ländern besteht die Gefahr, dass eine zukünftige Richtlinie dazu genutzt wird, bislang bestehende Klagemöglichkeiten einzuschränken. Daher haben sich viele Umweltverbände gegen den Vorschlag der Kommission gewandt. ■

Gastautorin: Miriam Dross, Öko-Institut

• Weitere Informationen

Öko-Institut e.V., Berlin
Ass. jur. Miriam Dross LL.M., wissenschaftliche Mitarbeiterin Umweltrecht
Novalisstr. 10, 10115 Berlin
Tel. 030/ 28048680
Fax 030/28 04 86 88
eMail: m.dross@oeko.de

De Sadeler/Roller/Dross: Final Report
"Access to Justice in Environmental Matters", 2003
<http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus>

³⁷ Die Bestimmungen zu Klagerechten gegen Private bleiben, selbst wenn Art. 10 des Richtlinienvorschlags ebenfalls auf Art. 3 anwendbar sein sollte, zu unbestimmt, um eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung von Klagerechten zu begründen.

Klage-Erfahrungen deutscher Verbände im Naturschutz

Basierend auf einer ersten Studie³⁸ hat das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) im Rahmen der im vorangegangenen Beitrag vorgestellten EU-weiten Studie eine vertiefende Analyse bisheriger Klageerfahrungen der deutschen anerkannten Verbände vorgenommen und Erfolgsaussichten, Rechtsprechung und gesetzliche Grundlagen auf ihre Anwendbarkeit hin untersucht.³⁹ Die hier untersuchten Klagen beruhen ausschließlich auf den Bundes- und Landesnaturschutzgesetzen und beziehen sich somit entweder auf die dort geregelten Beteiligungsrechte von anerkannten Umweltverbänden in bestimmten Verwaltungsverfahren oder auf die "echten" so genannten altruistischen Verbandsklagen, d.h. Klagen, die sich auf die Verletzung von Naturschutzrecht durch eine Verwaltungsentscheidung stützen, ohne eigene, sogenannte subjektive Verbandsrechte (wie sie die Beteiligungsrechte darstellen) zugrunde zu legen. Klagen auf Zugang zu Umweltinformationen sind hier nicht erfasst.

Umfang und Ausmaß der Klagen im Zeitraum 1996-2001

Die Fallsammlung beruht auf Befragungen anerkannter Naturschutzverbände sowie auf weiteren fachwissenschaftlichen Quellen.⁴⁰ Im Zeitraum vom 1.1.1996 bis 31.12.2001 wurden 115 Fälle erfasst. Im Rahmen dieser Fälle (als "Fall" wurde hier z.B. "Klage gegen Ostseeautobahn A 20" bezeichnet) wurden 183 Einzelentscheidungen nachgewiesen und berücksichtigt (z.B. gab es zum Klagegegenstand "Ostseeautobahn" mehrere gerichtliche Entscheidungen, sowohl Eilentscheidungen als auch über mehrere Instanzen).

Dabei zeigte sich, dass die Verbände in den Bundesländern sehr unterschiedlich

aktiv den Klageweg eingeschlagen haben: gut 50 % der Fälle sind in Berlin, Brandenburg, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein geführt worden. Dies kann sowohl auf die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen der Landesnaturschutzgesetze als auch auf verschiedene finanzielle und personelle Ausstattung, aber auch auf die Einstellung einzelner Landesverbände zurückzuführen sein.

Die überwiegende Mehrheit der Fälle (etwa 75 %) endeten bereits nach der ersten Instanz. Der Gang durch mehrere Instanzen verlängert das Verfahren in der Regel erheblich (in der Regel auf fünf Jahre oder mehr). Auffallend war außerdem die häufige Inanspruchnahme des einstweiligen Rechtsschutzes; dass heißt, die Möglichkeit, Eilentscheidungen zu beantragen, die eventuell einen vorläufigen Baustopp herbeiführen, hat für deutsche Umweltverbände eine große Bedeutung. Das Instrument der Eilentscheidung steht Umweltverbänden in einigen anderen Staaten bisher nicht zur Verfügung, was die dortigen praktischen Wirkungsmöglichkeiten einer Klage erheblich einschränkt.

Das häufigste Argument gegen die Verbandsklage, nämlich das sie zu einer Überlastung der Gerichte führen würde, konnte in unseren Untersuchungen jedenfalls empirisch widerlegt werden. Es werden im Durchschnitt etwa 30 Verbandsklagen im Jahr geführt, was einen zu vernachlässigenden Anteil von 0,015 % aller vor den Verwaltungsgerichten geführten Fälle ausmacht.

Gerichtliche Ergebnisse

Etwa ein Viertel der Klagen anerkannter Naturschutzverbände konnte als erfolgreich oder teilerfolgreich für die Verbände beendet werden.⁴¹ Dies ist im Vergleich zur sonstigen Erfolgsquote von Verfahren im gesamten Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland ein immerhin knapp über dem Durchschnitt liegendes

Ergebnis.⁴² Bei nüchterner Betrachtung offenbart die Erfolgsstatistik jedoch auch, dass auf dem Klageweg Verstößen gegen das Naturschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland derzeit nur unzureichend abgeholfen werden kann (siehe auch Erfolgsergebnisse aus anderen EU-Ländern, Beitrag vom Miriam Dross). Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zum einen hat der Gesetzgeber in vielen Fragen und Details dem Umwelt- und Naturschutzrecht keine entsprechend durchsetzbaren Ansprüche verliehen, d.h. die Rechtsgrundlage ist aus Umweltsicht nicht ausreichend. Zum anderen praktizieren die Gerichte in ihrem Abwägungsprozess häufig eine Gewichtung, in der den Umwelt- und Naturschutzbelangen eine Vielzahl anderer Belange entgegengesetzt werden und so der Eindruck entsteht, diese seien, gemessen an der Gesamtzahl der zu berücksichtigenden Belange (selbst bei festgestellten Verstößen gegen das Umwelt- und Naturschutzrecht) zu vernachlässigen.

Ein differenzierteres Ergebnisbild ergibt sich bei der Betrachtung der Ergebnisse aus allen Einzelentscheidungen. Hier sind etwa 30 % der Klagen aus Verbandssicht erfolgreich oder teilerfolgreich. Daraus lässt sich ableiten, dass insbesondere in den Eilentscheidungen oder in der ersten Instanz häufiger Verstöße gegen Naturschutzrecht festgestellt (und geahndet) werden als in höheren Instanzen.

Wirkungen und Erfolgsbewertungen von Klagen

Eine verlorene Klage kann jedoch trotzdem zum Abbau des Vollzugsdefizits im Naturschutzrecht beitragen: das gilt vor allem für Grundsatzentscheidungen, in denen umstrittene Rechtsfragen geklärt werden. Ein Beispiel ist die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Fall zur Ostseeautobahn A-20.⁴³ Darin finden sich zum einen grundsätzliche Überlegungen zur Reichweite der gerichtlichen Kontrollbefugnisse bei Verbandsklagen, zum anderen wird erstmals festgestellt, dass die FFH-Richtlinie - trotz noch fehlender Umsetzungsschritte - eine "Vorwirkung" entfaltet und insoweit bei Planfeststel-

38 Blume/Schmidt/Zschiesche: Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutz in Deutschland 1997 - 1999 - eine empirische Untersuchung, UfU 2001

39 Auswertung der deutschen Ergebnisse: Zschiesche/Rosenbaum/Schmidt: Naturschutzrechtliche Verbandsklagen in Deutschland im Zeitraum 1996-2001, UfU 2003; ausführliche Analyse siehe Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum: Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Praxis und Perspektiven, Schriftenreihe Natur und Recht Bd.5, Springer-Verlag, Heidelberg, 2004

40 Fachzeitschriften, insbesondere "Natur und Recht" (NuR) und Kommentarliteratur

41 Als teilerfolgreich wurden neben den gerichtlichen Teilerfolgen (wenn der Klage nicht vollständig, sondern nur in Teilen stattgegeben wird) auch Vergleiche gewertet, die die Verbände mit den Klagegegnern abgeschlossen haben. Bei einem Vergleich wird ein Kompromiss zwischen den Parteien geschlossen, der das Gerichtsverfahren beendet und der im Umweltbereich in der Regel nicht aus Geldleistungen (wie oft in anderen Verfahren), sondern aus inhaltlichen Zugeständnissen beider Seiten besteht.

42 So wurden in Deutschland 1998 etwa 80 % der Fälle von den Behörden gewonnen. Da bei Verbandsklagen grundsätzlich eine Behörde der Klagegegner ist, kann hier der Umkehrschluss vorgenommen werden.

43 Aktenzeichen BVerwG 4 A 9/97

lungsverfahren zu berücksichtigen ist. Vor allem diese grundlegenden Ausführungen zur "Vorwirkung" der FFH-Richtlinie, die bis dahin vielfach verneint worden war, hatte große Bedeutung für die Verwaltungspraxis und dürfte einiges zu einer besseren Berücksichtigung der FFH-Richtlinie im Verwaltungshandeln beigetragen haben.

Einschränkend auf die Erfolgsaussichten von Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse wirkt der sogenannte Grundsatz der Planerhaltung, nach dem Mängel im Verwaltungsverfahren durch ein ergänzendes Verfahren nachträglich behoben werden können. Dadurch ist die meist angestrebte Aufhebung eines Beschlusses kaum zu erreichen, da das Gericht "nur" eine Ergänzung des Verfahrens (keine Aufhebung) anordnet. Dennoch kann dies im Rahmen der Gesetzeslage als Erfolg gewertet werden, denn eine angeordnete Planergänzung bedeutet die richterliche Bestätigung, dass eine Rechtswidrigkeit vorgelegen hat.

Schließlich ist davon auszugehen, dass bei Verbandsklagen nicht nur der prozessuale Erfolg für die Akteure von Interesse ist. Es gab nicht wenige Fälle, in denen eine Klage aus umweltpolitischen Gründen erhoben wurde, obwohl die Erfolgsaussichten von vornherein gering waren. Denn auch abgewiesene Klagen können im Hinblick auf bestimmte umweltpolitische Ziele einen Erfolg darstellen, der z.B. in der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für ein bestimmtes Thema, in der Setzung eines Themas auf die politische Agenda oder in verbandsinternen Mobilisierungseffekten (z.B. von Freiwilligen) liegen kann. Weiterhin kann eine erfolglose Klage gezielt auf Defizite bei den gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten für Verbände hinweisen und so Argumente für eine zukünftige Erweiterung von Rechten liefern.

Klagegegenstände

Interessant ist neben der Erfolgsstatistik auch, gegen welche Arten von Verwaltungsentscheidungen von den Verbänden vorgegangen worden ist. Es lassen sich vier Gruppen von Klagegegenständen in Deutschland bilden: Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse, gegen die Herausnahme von Gebieten oder Flächen aus Schutzgebieten (sogenannte Befreiungen von Schutzgebietsverordnungen), gegen rechtsetzende Verordnungen (wel-

che in Form eines Normenkontrollverfahrens geführt werden) sowie gegen Klagegegenstände, die nur im jeweiligen Landesrecht existieren und daher nicht in eine bundesweit gültige Gruppe eingeordnet werden können. In dieser letzten Gruppe wurden auch Klagen erfasst, die die Verbände bei offensichtlichen Rechtsverstößen gegen Umwelt- und Naturschutzrecht auch ohne explizite Klagebefugnis einlegen, um zu versuchen, durch die Rechtsprechung das "Fenster" zulässiger Klagegegenstände zu erweitern. In dieser Kategorie "Sonstiges" finden sich besonders viele Klagen im Bereich des Baurechts, z.T. aufgrund länderspezifischer Klageregelungen, z.T. weil hier das Vollzugsdefizit oft sehr groß ist und die Verbände häufig mit rechtswidrigen Vorgängen beschäftigt sind, ohne eine Klagemöglichkeit zu besitzen. Hier soll nur auf die beiden Hauptklagegegenstände "Planfeststellungsbeschluss" und "Befreiung" eingegangen werden.

Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse machen gut die Hälfte aller Klagen aus. Dies war durch Raumbedeutsamkeit von planfeststellungsbedürftigen Vorhaben und durch eine entsprechende umweltpolitische Bedeutung zu erwarten. Die Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse sind nur zu etwa einem Viertel erfolgreich. Negativ bei der gerichtlichen Urteilsfindung wirkt sich hier oft die gesetzliche Beschränkung der so genannten Rügebefugnis aus: Die Verbände können überwiegend nur geltend machen, dass gegen Regelungen verstoßen wird, die dem Naturschutzrecht zuzuordnen sind oder die diesem "auch zu dienen bestimmt sind". Ob bei der Ermittlung oder Bewertung anderer (naturschutzfremder) Belange ein Fehler gemacht worden ist, wird hingegen nicht überprüft bzw. es wird höchstens nach groben Verstößen oder offensichtlichem Missbrauch gesucht. Demnach kann z.B. eine Zurückstellung des Naturschutzes aufgrund einer zu starken Gewichtung (weil auf falschen Annahmen beruhenden) wirtschaftlicher Belange nur dann erfolgreich angegriffen werden, wenn sich dies als besonders schwerwiegender Abwägungsfehler darstellt. Diese Einschränkung behindert die Erfolgschancen oft erheblich.

Klagen gegen Befreiungen machen etwa 18 % aller Fälle aus und stellen damit die zweitwichtigste Gruppe. Ca. 50 % aller

Klagen gegen Befreiungen sind erfolgreich, und damit bestehen hier deutlich höhere Erfolgschancen als bei Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse. Einerseits sind die Rechtsschutzmöglichkeiten z.T. aus Umweltsicht einfacher bzw. leichter durchzusetzen als gegen Planfeststellungsbeschlüsse, andererseits handelt es sich hier eben auch selten um Vorhaben, die eine hohe gesamtwirtschaftliche Bedeutung und damit politische Priorität aufweisen, so dass sich die Umweltbelange nicht gegen so viele andere ("schwerer wiegende") Belange durchsetzen müssen wie in Planfeststellungsverfahren. Leider kommt es vor, dass die Befreiungsverfahren gänzlich umgangen werden, indem die zuständigen Behörden statt einer Befreiung einfach die entsprechende Schutzgebietsverordnung ändern bzw. aufheben. In diesem Fall besteht dann kein Beteiligungs- und Klagerecht und dem Verband sind die Hände gebunden!

"Beteiligungsklagen"

Weiterhin ergibt die Auswertung, dass in vielen Fällen der Verband die Verletzung formellen Rechts (hier also des Beteiligungsrechts) im Rahmen einer so genannten "Partizipationserzwingungsklage" rügt. In der Praxis machen die Klagen der Verbände wegen mangelhafter oder fehlender Beteiligung etwa 35 % aller Klagen aus. Allerdings werden oft auch naturschutzfachliche Argumente mit vorgebracht, so dass die Klassifikation als "Partizipationserzwingungsklage" schwierig ist. Die Rechtsprechung sanktioniert es, wenn die zuständigen Behörden missbräuchlich eine unzulässige Verfahrensart wählen und damit Klage- oder Beteiligungsrechte umgehen. Allerdings gilt dies nur, sofern die Verbandsrechte tatsächlich umgangen wurden: Das führt dazu, dass manche Genehmigungsbehörden die Verbände am "falschen" Verfahren beteiligen, um damit das mögliche Klagerecht des Verbandes im "richtigen" Verfahren zu umgehen. Dies bedeutet, dass die Verbände bei erfolgter Beteiligung z.B. an einem (falschen) wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren keinerlei Klagerechte gegen die Entscheidung haben, da nur Klagerechte gegen Planfeststellungsbeschlüsse bestehen und dieser (rechtswidrig) ja gar nicht ergangen ist. Eine Erzwingung des rechtmäßig vorgesehenen Verfahrens ist daher nicht möglich, was auch bedeutet, dass keine Handhabe gegen die unterlassene Durchführung der im (nicht durchgeführten)

Planfeststellungsverfahren vorgesehenen Umweltverträglichkeitsprüfung besteht.

Ökonomische Aspekte

Der sogenannte Streitwert eines Verfahrens wird in der Gerichtsentscheidung festgesetzt und ist Grundlage für die Gebührenbemessung durch Gericht und Anwalt. Die Studie hat ergeben, dass in vielen der untersuchten Fälle die Streitwerte weit über den 20.000 DM (10.226 Euro) lagen, die im so genannten Streitwertkatalog⁴⁴ empfohlen werden. Aber selbst die an dieser Empfehlung orientierten Streitwerte sind aus Sicht der Verbände zu hoch, weil auch bei 10.226 Euro Streitwert ein hohes Kostenrisiko besteht, dass praktisch zu einer (zusätzlichen) Einschränkung der Klagemöglichkeiten führt. Deshalb ist aus Sicht der Verbände eine gesetzliche Begrenzung der Streitwerte, wie sie beispielsweise im Entwurf der Sachverständigenkommission zum UGB⁴⁵ vorgeschlagen wird, auf jeden Fall von großer Bedeutung. Die darin vorgeschlagene Grenze von 20.000 DM wird allerdings - wie dargelegt - als zu hoch eingeschätzt. In der Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz 2002 unterließ die Bundesregierung eine Streitwertbegrenzung.

Aussagen zu den Gesamtkosten der Verbände zu machen, ist nicht möglich, da dies eine umfassende Analyse der Buchhaltung zu jedem einzelnen Fall erfordern würde. Insgesamt entstehen den Verbänden neben den Gebühren für die eigenen Anwälte⁴⁶ häufig auch Kosten für die Anwälte der Gegenseite (bei einem verlorenen Verfahren), Kosten für zusätzliche Rechts- und Sachgutachten, Kosten für eigenes Personal sowie weitere Sachkosten (z.B. für Öffentlichkeitsarbeit). Bei einem Streitwert von 20.000 DM (10.226 Euro) ergeben sich in einer exemplarischen Rechnung gemäß der Gebührenordnung für Rechtsanwälte (BRAGO) und des Gerichtskostengesetzes (GKG) bei einer Niederlage für den Verband allein für die eigenen und gegnerischen Anwälte

44 In NVwZ 1996, 563 f.

45 BMU (Hrsg.): Umweltgesetzbuch, UGB-KomE, Berlin, 1998.

46 Hierbei müssen die Verbände meistens Honorarvereinbarungen abschließen. Damit werden die Kosten kalkulierbar, da unabhängig vom Streitwert, aber i.d.R. auch teurer als nach der Gebührenabrechnungen. Daher lassen sich die Anwaltskosten oft nicht aus den Streitwerten ableiten.

sowie für Gerichtsgebühren 5.127,50 DM (2.618 Euro). Bei einem Streitwert von 50.000 DM (25.532 Euro) wären die entsprechenden Kosten mit 7.992,50 DM (4.086,5 Euro) zu beziffern.

Schlussfolgerungen

- Entscheidend für den Erfolg des Instrumentes Verbandsklage in Bezug auf die Eindämmung des Vollzugsdefizites im Umwelt- und Naturschutzrecht ist ein möglichst weiter Anwendungsbereich. Dies ist in Deutschland derzeit nicht oder nur rudimentär gegeben. Hier lässt sich eine Erweiterung durch die 3. EU-Richtlinie erwarten.⁴⁷

- Insgesamt gesehen hat sich die Verbandsklage als Instrument zur Verringerung von Vollzugsdefiziten im Umwelt- und Naturschutzrecht bewährt. Aufgrund der Einschränkungen des Anwendungsbereichs und der Rügebefugnis im geltenden Recht entfaltet die Verbandsklage prozessual bisher jedoch nur beschränkte Wirkung. Die erzielten gerichtlichen Erfolge sind umso grundlegender für weitere Verwaltungshandeln. Neben der Bedeutung von Grundsatzentscheidungen und umweltpolitischen Aspekten ist die Hauptwirkung des Klageminstrumentes vor allem in der Präventivfunktion zu sehen, da eine potentielle Kontrollmöglichkeit die Behörden zu sorgfältigerem Arbeiten veranlasst.

- Damit die Präventivfunktion wirkt, ist es jedoch auch erforderlich, dass Klagen tatsächlich geführt werden.

- Die Erhebung von Verbandsklagen ist bisher mit einem hohen Kostenrisiko für die Verbände verbunden und eine Streitwertbegrenzung ist in Deutschland bisher nicht geregelt. Ob sich hier in Zukunft Verbesserungen ergeben, darf bezweifelt werden.

Trotz zum Teil geringer Erfolgsaussichten möchten wir die Verbände nachdrücklich ermuntern, das Klageminstrument zu nutzen, um den Vollzug von (bisher leider nur) Naturschutzrecht zu unterstützen! ■

Gastautorin: Marion Rosenbaum (UfU)

47 Siehe Beiträge Seite 13 und 15.

• Weitere Informationen

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Fachgebiet Umweltrecht und Bürgerbeteiligung, Marion Rosenbaum, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
Tel. 030 / 428-49936, Fax -00485
eMail: marion.rosenbaum@ufu.de
www.ufu.de

Ausblick: Es lohnt sich für die Århus-Konvention einzutreten

Mehr Rechte für Umweltverbände - aber nicht im Selbstlauf

Die Umsetzung der Århus-Konvention in Deutschland ist keine einfache Aufgabe. Es gibt gute Gründe, skeptisch und kritisch in Richtung Bundesregierung zu schauen. Trotz der beiden EU-Richtlinien, die jeweils bis 2005 umgesetzt sein müssen, lassen sich heute schon viele formale, mentale und interessenbedingte Gründe aufzählen, warum die Århus-Konvention möglicherweise zu spät oder nur rudimentär umgesetzt wird. Auch die Umsetzung der Århus-Konvention sitzt in der Föderalismusfalle, die sich aus den zunehmend unklaren Kompetenzen zwischen Bund und Ländern ergibt.

Dennoch: Diese Konvention ist ein Juwel des Umweltvölkerrechts. Es lohnt sich, aktiv dafür einzutreten, ihren Inhalt in Deutschland bekannt zu machen und ihre Chancen für mehr Umweltengagement in jedem einzelnen Umweltverband zu durchleuchten. Die anerkannten Umweltverbände werden am meisten von der Konvention profitieren, weil sie nach der Umsetzung oder auch durch die Direktgeltung der Öffentlichkeitsrichtlinie mehr Rechte zum Schutz der Umwelt besitzen. So werden Umweltinformationen in einigen Bereichen einfacher zu erlangen sein. In entsprechenden Gerichtsverfahren ergeben sich zudem neue Chancen für kreative Fallgestaltungen, an die heute noch kaum jemand denkt. Auch die Umweltverträglichkeitsprüfung wird als Umweltinstrument aufgewertet, weil die Klagemöglichkeit für anerkannte Verbände an diese anknüpft.

Ein Bündnis aller "Århus-Profiteure" kann Erfolge durchsetzen

Es gibt also substantielle Verbesserungen für die Protagonisten des Umweltschutzes. Darauf haben sie lange warten müssen. Allerdings, trotz des "Rückenwindes" der EU-Richtlinien, die Deutschland umsetzen muss, trotz eines durchaus bemühten Umweltministeriums, wird nichts im Selbstlauf passieren. Verbandsklage ist in vielen Vorstandsetagen ein Unwort. Dem ist rational kaum beizukommen. Es sollten sich deshalb alle diejenigen zusammenschließen, die durch Århus profitieren können. Das sind so wenige nicht.

Nicht zuletzt ist wichtig, dass die vorbereiteten Richtlinien und Verordnungen zur 3. Säule der Århus-Konvention durch die EU-Kommission verabschiedet werden. Dadurch könnte die Lücke geschlossen werden, die durch die Beschränkung von Klagen auf Zulassungsentscheidungen im Umweltrecht klafft. ■

Gastautor: Michael Zschiesche (UfU)

• Weitere Informationen

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Fachgebiet Umweltrecht & Bürgerbeteiligung, Michael Zschiesche, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
Tel. 030 / 428-49936, Fax -00485
eMail: recht@ufu.de
www.ufu.de

Forderungen zur Umsetzung der Århus-Konvention

Positionspapier deutscher Nichtregierungsorganisationen

Die Århus-Konvention ist ein richtungsweisender internationaler Vertrag für die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen.

Die Übertragung von Verantwortung und damit von Rechten auf die Bürger/innen und ihre Organisationen fördern politische Partizipation und Transparenz. Dieser Ansatz steigert einerseits die Legitimität und Akzeptanz staatlicher Entscheidungen und reduziert andererseits Fehlentscheidungen und Korruption.

Neben der zunehmenden Beauftragung Privater mit der Leistungserbringung staatlichen Handelns können Bürgerinnen und Bürger als selbstbewusste Partner und Korrektiv das verfassungsgemäße Handeln des Staates und seiner Organe in vielen Bereichen sicherstellen.

Die Århus-Konvention, die auf dem Gebiet des Umweltschutzes die Rechte für Bürger/innen stärkt, ist ein Modell und kann für andere Politikbereiche beispielgebend sein wie etwa Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz, Tierschutzpolitik und die Entwicklungszusammenarbeit:

- Die Veröffentlichung von Umweltinformationen versetzt BürgerInnen in die Lage, in Ergänzung zur Aufsichtstätigkeit von Behörden, Umweltbelastungen zu erkennen und dagegen vorzugehen. Bürger/innen werden nach diesem Konzept zu Sensoren, Partnern und Korrektiv für Aufsichtsbehörden.

- Die frühzeitige Einbeziehung von Bürger/innen in umweltrelevante Planungsprozesse dient dem möglichst frühen Erkennen und Moderieren von Konflikten.

- Bürger/innen und Umweltverbände können in gerichtlichen Verfahren gegen Rechtsverletzungen Dritter vorgehen und damit den Vollzug der Umweltgesetze besser gewährleisten.

Die Europäische Gemeinschaft hat im Jahr 2003 mit den Richtlinien 2003/35/EG sowie 2003/4/EG zwei Säulen der Århus-Konvention verabschiedet. Sie sind bis 14. Februar 2005 (Umweltinformations-

richtlinie) sowie 25. Juni 2005 (Öffentlichkeitsrichtlinie) in deutsches Recht umzusetzen. Die Details der Umsetzung der dritten Säule der Konvention in EU-Recht befinden sich im Abstimmungsverfahren.⁴⁸

Zur Umsetzung der auf der Grundlage der Aarhus-Konvention verabschiedeten und vorbereiteten EU-Richtlinien haben die unterzeichnenden Organisationen die nachfolgenden Forderungen:

Forderungen an den Gesetzgeber

- Im Sinne eines bundeseinheitlichen Vollzuges ist das Festhalten an einem einheitlichen Umweltinformationsgesetz dringend geboten. Die derzeitige Konzeption des Gesetzentwurfes (vom 01.04.04), welche ein Bundesgesetz und 16 Ländergesetze erfordert, wird dem Anliegen der Aarhus-Konvention und der EU-Umweltinformationsrichtlinie nicht gerecht. Sie ist aufwendig, teuer und erschwert die Handhabung des Gesetzes in der Praxis immens.
- Es ist zu gewährleisten, dass neben den Stellen der öffentlichen Verwaltung auch alle natürlichen und juristischen Personen, die im Zusammenhang mit der Umwelt Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen bzw. unter der Kontrolle der Behörden stehen, in den Geltungsbereich der informationspflichtigen Stellen aufgenommen werden. Dies trifft in Deutschland auf Unternehmen zu, die der Daseinsvorsorge verpflichtet sind wie Post- und Telekommunikationsdienste, öffentlicher Nahverkehr, Eisenbahn-Fernverkehr, Wasser- und Energieversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung sowie Öffentliche Banken und Sparkassen.
- Der Gesetzgeber wird aufgefordert, den Informationszugang möglichst kostenlos zu gewährleisten, und wo dies nicht zielgerecht erscheint, stärker begrenzende Vorgaben für einfache Anfragen innerhalb des Ermessensspielraumes von 500 Euro zu machen.
- Die Nichtregierungsorganisationen fordern für die Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie ein entsprechendes Öff-

fentlichkeitsgesetz in Umweltangelegenheiten. Dieses ließe sich am besten mit der Zielstellung der EU-Richtlinie vereinbaren und später leicht in ein Umweltgesetzbuch integrieren. Den Bürger/innen und den Umweltverbänden würde ein leicht zu überschauendes und damit anwendungsfreundliches Rechtsinstrument zur Verfügung gestellt.

- Alle bisher im Naturschutzrecht anerkannten Umweltschutzorganisationen sollten ohne neues Verfahren weiterhin anerkannt bleiben. Die Ad hoc Anerkennung für Umweltgruppen muss gewährleistet werden.
- Der Gesetzgeber sollte sicherstellen, dass sich künftig bei Klagen der Klagegegenstand auf alle Fälle des materiellen Umweltrechts bezieht und der Umweltbegriff nach dem Vorbild der Aarhus-Konvention und des EU-Rechts weit gefasst wird.
- Die Präklusionsregelungen sowie die Praxis der Fehlerlehre im deutschen Verwaltungsverfahrensrecht sind entsprechend an die Zielstellung der Öffentlichkeitsrichtlinie anzupassen.
- Die anerkannten Umweltverbände sind finanziell so zu stellen, dass sie den erweiterten Aufgabenkatalog aus der EU-Richtlinie erfüllen können.
- Von der Bundesregierung wird erwartet, dass sie sich aktiv und nachdrücklich für die rasche Verabschiedung des Richtlinienentwurfes für den Zugang zu Gerichten (KOM 2003, 624 v. 24.10.2003) einsetzt.
- Die Bundesregierung wird darüber hinaus aufgefordert, die Gesetzgebungsverfahren für die drei Säulen der Aarhus-Konvention im Sinne einer maximalen zivilgesellschaftlichen Beteiligung auszugestalten. Sie leistet damit einen aktiven Beitrag, die bislang kaum bekannte Aarhus-Konvention einer breiteren Öffentlichkeit in Deutschland näher zu bringen.

Die unterzeichnenden Nichtregierungsorganisationen bekräftigen ihre Bereitschaft, aktiv und konstruktiv bei der Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen in Deutschland im Dialog mit anderen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen mitzuwirken. ■

Unterzeichnet von (Stand 5.7.2004):

- UfU (Unabhängiges Institut für Umweltfragen)
- DNR (Deutscher Naturschutzring)
- BUND
- Greenpeace
- Grüne Liga
- Humanistische Union
- NABU (Naturschutzbund)
- Urgewald
- VCD (Verkehrsclub Deutschland)
- WEED (Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung)

• Weitere Informationen

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Fachgebiet Umweltrecht und Bürgerbeteiligung, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
Tel. 030 / 428-49936, Fax -00485
eMail: recht@ufu.de
www.ufu.de

⁴⁸ Siehe Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM (2003) 624 endgültig (2003/0246 (COD) sowie weitere Papiere

Internet-Links zur Århus-Konvention

- www.aarhus-konvention.de
Seite des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. (UfU) zur Århus-Konvention
- www.europa.eu.int/comm/environment/aarhus
Seite der EU-Kommission zur Århus-Konvention mit aktuellen Texten zu den drei Säulen der Konvention
- www.participate.org ("The Aarhus Convention")
Seite zur "Public Participation Campaign" der NGO-Plattform "ECO-Forum"
- www.accessinitiative.org
Seite des Netzwerks zur Unterstützung weltweiter Aktivitäten im Sinne der Århus-Konvention
- www.unece.org/env/pp/welcome.html
Seite der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) zur Århus-Konvention
- <http://aarhusclearinghouse.unece.org>
Seite der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) mit Informationen, was in den einzelnen Unterzeichnerstaaten geschehen ist, um die Ziele der Århus-Konvention zu erfüllen, und wie die einzelnen Staaten besser voneinander lernen können.
- www.ufu.de ("Fachgebiet Umweltrecht..")
Seiten des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. (UfU)
- www.europa.eu.int/pol/env/index_de.htm
Umwelt-Seite der Europäischen Union

Broschüren zur Århus-Konvention

Zschesche, Michael: "Århus-Konvention - Bürgerbeteiligung im Umweltschutz - Eine praktische Einführung", Berlin 2002, ISBN 3 935563 06 X, Hrsg./Bezug: Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Tel. 030 / 428-49936, Fax -00485, eMail: recht@ufu.de, www.ufu.de

"Beteiligungsrechte im Umweltschutz - Was bringt Ihnen die Århus-Konvention?", Hrsg./Bezug: Bundesumweltministerium (BMU), Alexanderplatz 6, 10178 Berlin, Tel. 01888 / 30520-10, Fax -16, eMail: presse@bmu.bund.de, www.bmu.de

Aktuelle und kostenlose Informationen per eMail

Newsletter und Mailinglisten zu Umweltrecht und anderen Themen

Aktuelle und unabhängige Meldungen zu Umweltrecht, Umwelt in Europa und weiteren ökologischen Themen sendet der DNR Info-Service tagesaktuell per eMail zu. DNR-Mitglieder und Abonnenten können ihn im Internet bestellen (Thema bzw. Land angeben, z.B. Umweltrecht, EU-Umweltpolitik):
www.dnr.de/publikationen/infoservice

Vom DNR-Redaktionsbüro zusammengestellte und geprüfte Übersicht weiterer eMail-Dienste:
www.dnr.de/umweltinfo

EU-Rundschreiben im Internet

www.dnr.de/publikationen/eur

Hier finden Sie diesen und alle früheren EUR-Sonderteile zum kostenlosen Download als PDF-Datei. Ebenfalls herunterladen können Sie Auszüge aus dem aktuellen EU-Rundschreiben sowie die vollständigen früheren Ausgaben ab Januar 2000.