

Die Aarhus-Konvention

Umsetzung in Europäisches Recht und Handlungsbedarf des nationalen Gesetzgebers

Jochen Schumacher

Am 25. Juni 1998 hat die EG das „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten der UNECE (Aarhus-Konvention¹) unterzeichnet. Nachdem nunmehr die erforderliche Anzahl von Nationalstaaten diese Konvention ratifiziert haben, ist sie völkerrechtsverbindlich.

Ziel der Konvention ist es, im Interesse des Schutzes des Einzelnen und künftiger Generationen ein Leben in einer der Gesundheit und dem Wohlergehen zuträglichen Umwelt zu gewährleisten. Die Konvention will dieses Ziel durch die Etablierung von Mindeststandards in drei Bereiche erreichen. Mithilfe dieser 3 „Säulen“ werden der Öffentlichkeit unterschiedliche Rechte einräumen.

- Die erste Säule räumt jedem ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen (Art. 4 und 5) ein.
- Die zweite Säule spricht jedem ein Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten (Art. 6, 7 und 8) zu.
- Die dritte Säule gewährleistet jedem ein Recht auf Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten (Art. 9).

1. Die Konvention

Die Konvention gliedert sich in 22 Artikel und 2 Anhänge.

Die Artikel 1-3 enthalten allgemeine Regelungen (Ziel, Begriffsbestimmungen, Allgemeine Bestimmungen).

Die Artikel 4-5 enthalten Bestimmungen über den Zugang zu Informationen über die Umwelt

Die Artikel 6-8 Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Artikel 9 Zugang zu Gerichten

Die Artikel 10-22 enthalten Verfahrensbestimmungen.

Die Europäische Union ist ebenso Vertragsstaat wie die Bundesrepublik Deutschland, sie hat bislang 2 Richtlinien zur Umsetzung der Konvention in europäisches Recht erlassen:

- Zur Umsetzung der ersten Säule dient die Richtlinie 2003/4/EG² des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates
- Zur Umsetzung der zweiten Säule dient die Richtlinie 2003/35/EG³ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 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.

Innerstaatlich ergibt sich ein Umsetzungsbedarf aufgrund des EU-Rechts und aufgrund der unmittelbaren (völkerrechtliche) Bindung an die Konvention. Die Umsetzungsfrist beträgt 2 Jahre⁴.

Inhaltlich ergeben sich durch die Konvention folgende Neuerungen:

- Erleichterung beim Zugang zu Umweltinformationen,
- Verstärkung von aktiven Informationspflichten der Verwaltung,
- Eröffnung von mehreren Klagemöglichkeiten gegen Verstöße des Umweltrechts:
 - Gerichtliche Überprüfung des Zugangs zu Umweltinformationen nach Art. 4

1. Text unter <http://www.naturschutzrecht.net/naturschutzgesetze.htm>

2. Abl. EG L 41 S. 26

3. Abl. EG L 156 vom 25.6.2003

4. Für die RL 2003/4/EG läuft die Frist am 14.2.2005 und für die RL 2003/35/EG am 25.6.2005 ab.

- Gerichtliche Überprüfung der Beteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten im Rahmen von Art. 6.

2. Zugang zu Umweltinformationen durch die Öffentlichkeit nach der Aarhus-Konvention

Die erste Säule regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen.

Ein Auskunftsanspruch auf Informationen über die Umwelt konnte bislang aufgrund der RL 90/313/EWG geltend gemacht werden. Auskunftsbegehren wurden auf dieser Grundlage von den Behörden häufig damit abgelehnt, dass es sich bei der begehrten Auskunft nicht um eine „Umweltinformation“ oder, dass es sich bei der angesprochenen Behörde nicht um eine „Behörde“ i.S. der Richtlinie handle.

In Art. 4 Abs. 1 sieht die Konvention deshalb vor, dass die Vertragsstaaten der Öffentlichkeit die Umweltinformationen zur Verfügung stellen. Der Anspruch braucht nicht mit einem berechtigten Interesse an der Information begründet werden. Die Informationen müssen in der von dem Antragsteller verlangten Form übermittelt werden. Davon kann nur in zwei Fällen abgewichen werden:

1. es erscheint der Behörde angemessen, die Informationen in anderer Form zur Verfügung zu stellen, was zu begründen ist, oder
2. die Informationen stehen der Öffentlichkeit bereits in anderer Form zur Verfügung.

Anspruch auf Umweltinformationen hat nach der Konvention die Öffentlichkeit. Dazu gehört jede natürliche und juristische Person und deren Vereinigungen, Organisationen und Gruppen. Die Konvention unterscheidet zwischen Öffentlichkeit und „betroffener Öffentlichkeit“, unter letzteres gehören die von umweltrechtlichen Verfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Umweltinteresse, also nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz in Einklang mit den nationalstaatlichen Regeln einsetzen. Unter diese Definition fallen auch alle Nichtregierungsorganisationen, dies könnte sich dann für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren und den Rechtsschutz auswirken. Nach Art. 4 Abs. 2 der Konvention sollen die Informationen über die Umwelt so bald wie möglich, spätestens jedoch einen Monat nach Antragstellung zur Verfügung stehen. Eine Fristverlängerung auf bis zu zwei Monate nach Antragstellung kann für das zur Verfügung stellen der Informationen dann in Betracht kommen, wenn dies der Umfang und die Komplexität der Informationen rechtfertigen. Der Antragsteller muss aber über jede Verlängerung sowie über die Gründe hierfür informiert werden.

In Art. 2 enthält die Konvention Begriffsbestimmungen, die dazu führen, dass die Begriffe einheitlich bei den Vertragsländern angewandt werden können. Eine Legaldefinition erfahren die Begriffe „Behörde“ (Nr. 2 a-d), „Informationen über die Umwelt“ (Nr. 3 a-c), „Öffentlichkeit“ (Nr. 4), „Betroffene Öffentlichkeit“ (Nr. 5).

2.1 Informationen über die Umwelt

Die Vorgaben der Aarhus-Konvention gehen über die Regelungen der UIRL 90/313/EWG in Bezug auf den Zugang zu Umweltinformationen hinaus.

Nach Art. 2 Abs. 3 der Konvention sind „Informationen über die Umwelt“ 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 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 oder - auf dem Weg über diese Bestandteile - von den unter Buchstabe b) genannten Faktoren, Tätigkeiten oder Maßnahmen betroffen sind oder betroffen sein können.

Dieser weite Begriff der Umweltinformationen soll dazu dienen, dass der Informationsanspruch möglichst wenig ausschließt und dass die wirtschaftlichen Hintergründe umweltpolitischer Entscheidungen transparent gemacht werden. Erfasst werden von dem Begriff jetzt auch gentechnisch veränderte Organismen sowie unter Art. 2 Abs. 3b Kosten-Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren verwendet werden.

2.2 Behörde

Nach Art. 2 Nr. 2 Konvention gehören zu dem weiten Begriff „Behörde“

- eine Stelle der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und anderer Ebene;
- natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen;
- sonstige natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a oder Buchstabe b genannten Stelle oder einer dort genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen;
- die Einrichtungen aller in Artikel 17 näher bestimmten Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind.

Nicht erfasst werden von dieser Begriffsbestimmung Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln.

Insgesamt hat sich der Anwendungsbereich gegenüber der Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG erheblich erweitert. Nach der UIRL 1990 wurden nur Stellen der öffentlichen Verwaltung zur Auskunft verpflichtet, die „Aufgaben im Bereich der Umweltpflege“ wahrnahmen (Art. 2 Abs. 2 lit. b UIRL 1990). Die Aarhus-Konvention und ebenso die RL 2003/4/EG erfasst alle Stellen der öffentlichen Verwaltung und macht keinen Einschnitt in Bezug auf den Aufgabenkreis der betreffenden Behörde. Zu den Umweltinformationen zählen jetzt auch Kenntnisse über Stoffe, Umweltvereinbarungen oder Politikinhalt.

Zu den Auskunftspflichtigen gehören privatisierte öffentliche Unternehmen, die Kommunen und ihre Unternehmen sowie Wirtschaftsunternehmen, die umweltbezogene öffentliche Aufgaben im Auftrag staatlicher oder kommunaler Stellen wahrnehmen (DSD, Abfall- und Abwasserbeseitigung, usw.)

Der Antrag kann nur in folgenden Fällen abgelehnt werden (Art. 4 Abs. 3 und 4),

wenn:

- die Behörde, an die der Antrag gerichtet ist, nicht über die beantragten Informationen über die Umwelt verfügt (in diesem Fall informiert die Behörde den Antragsteller so bald wie möglich darüber, bei welcher Behörde er ihres Erachtens die gewünschten Informationen beantragen kann, oder sie leitet den Antrag an diese Behörde weiter, Abs. 5);
- der Antrag offensichtlich mißbräuchlich oder zu allgemein formuliert ist oder
- der Antrag Material betrifft, das noch fertiggestellt werden muss, oder wenn er interne Mitteilungen von Behörden betrifft, sofern eine derartige Ausnahme nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist oder gängiger Praxis entspricht, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist.

Nach Art. 4 Abs. 4 kann ein Antrag auf Informationen über die Umwelt auch abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

- die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist;
- internationale Beziehungen, die Landesverteidigung oder die öffentliche Sicherheit;
- laufende Gerichtsverfahren, die Möglichkeit einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten, oder die Möglichkeit einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen;

- Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, sofern diese rechtlich geschützt sind, um berechnigte wirtschaftliche Interessen zu schützen. In diesem Rahmen sind Informationen über Emissionen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind, bekanntzugeben;
- Rechte auf geistiges Eigentum;
- die Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten in bezug auf eine natürliche Person, sofern diese der Bekanntgabe dieser Informationen an die Öffentlichkeit nicht zugestimmt hat und sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist;
- die Interessen eines Dritten, der die beantragten Informationen zur Verfügung gestellt hat, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können, sofern dieser Dritte der Veröffentlichung des Materials nicht zustimmt, oder
- die Umwelt, auf die sich diese Informationen beziehen, wie zum Beispiel die Brutstätten seltener Tierarten.

Die genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe sowie ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind. Wurde der Antrag schriftlich gestellt, so bedarf die Ablehnung auch der Schriftform (dies gilt auch bei einem mündlichen Antrag, wenn der Antragsteller darum gebeten hat). In der Ablehnung werden die Gründe für die Ablehnung des Antrags genannt sowie Informationen über den Zugang zu dem nach Artikel 9 vorgesehenen Überprüfungsverfahren gegeben. Die Ablehnung erfolgt so bald wie möglich, spätestens nach einem Monat, es sei denn, die Komplexität der Informationen rechtfertigt eine Fristverlängerung auf bis zu zwei Monate nach Antragstellung. Der Antragsteller wird über jede Verlängerung sowie über die Gründe hierfür informiert, Abs. 7.

2.3 Umsetzung der Konvention durch die EU

Teile der Aarhus-Konvention werden durch die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates umgesetzt. Die Richtlinie sieht erhebliche Verbesserungen bzgl. des Zugangs zu Umweltinformationen vor.

Gegenüber der bisherigen Richtlinie 90/313/EWG wird nunmehr der Begriff der Umweltinformationen erweitert. Mit der jetzigen Begriffsdefinition soll gewährleistet werden, dass alle relevanten Umweltinformationen erfasst werden und die Begriffsdefinition einheitlich angewandt wird.

Ausdrücklich fallen nunmehr unter den Begriff Umweltinformationen:

- der Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit einschließlich der Kontamination der Lebensmittelkette – sofern diese durch den Zustand der Umwelt, Umweltfaktoren oder Maßnahmen, die auf die Umwelt einwirken, betroffen werden können;
- wirtschaftliche Analysen, die Maßnahmen zugrunde liegen, die sich auf die Umwelt – positiv oder negativ – auswirken können. Damit das Ziel verfolgt werden, dass die wirtschaftlichen Hintergründe umweltrelevanter Entscheidungen transparent werden (Art. 2 Nr. 1 RL 2003/4/EG).

Alle Behörden sind verpflichtet, Umweltinformationen herauszugeben.

Weitere Änderungen:

- Zukünftig werden verstärkt auch private Stellen zur Herausgabe von Umweltinformationen verpflichtet, dies kann dann geschehen, wenn die private Stelle unter der Kontrolle einer Behörde steht und öffentliche Aufgaben mit Umweltbezug wahrnimmt (z.B. sämtliche Unternehmen, die Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen).
- Die Frist, in der die angesprochene Behörde reagieren muss, wurde von 2 auf 1 Monat verkürzt.
- Begrenzte Ausnahmegründe
- Die Behörden werden verpflichtet, ihre Umweltinformationen zunehmend in elektronischen Datenbanken zur Verfügung zu stellen.

3. Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Zulassungsverfahren

3.1 Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention

Die zweite Säule der Aarhus-Konvention betrifft die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren. Diese erstreckt sich auf folgende Bereiche:

- umweltbezogene Zulassungsverfahren (Art. 6)
- umweltbezogene Pläne, Programme und Politiken (Art. 7) und
- die Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften oder sonstiger allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Normen.

Umweltbezogenes Zulassungsverfahren

Nach Art. 6 ist die betroffene Öffentlichkeit umfassend in umweltrelevanten Entscheidungsverfahren (Zulassungsverfahren⁵) zu beteiligen. Zu beteiligen sind neben Einzelpersonen auch die entsprechenden – nach innerstaatlichem Recht anerkannten - Umweltverbände.

Für welche Entscheidungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, wird in Art. 6 Abs. 1 geregelt, die Tätigkeiten⁶ werden in Anhang I aufgelistet. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt auch nach Art. 6 Abs. 1 lit. b bei Entscheidungen über geplante Tätigkeiten außerhalb des Anwendungsbereich von Anhang I, sofern sie eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können.

Nachfolgend sind die einzelnen Bereiche aufgeführt:

- (1) Energiebereich,
- (2) Herstellung und Verarbeitung von Metallen,
- (3) mineralverarbeitende Industrie,
- (4) Chemische Industrie,
- (5) Abfallbehandlung,
- (6) Abwasserbehandlungsanlagen mit einer Leistung von mehr als 150.000 Einwohnerwerten,
- (7) Industrieanlagen zur Herstellung von
 - a) Zellstoff aus Holz oder anderen Faserstoffen;
 - b) Papier und Pappe, deren Produktionskapazität 20 t pro Tag übersteigt.
- (8)
 - a) Bau von Eisenbahn-Fernverkehrsstrecken und Flughäfen² mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2.100 m und mehr;
 - b) Bau von Autobahnen und Schnellstraßen³;
 - c) Bau von neuen vier- oder mehrspurigen Straßen oder Verlegung und/oder Ausbau von bestehenden ein- oder zweispurigen Straßen zu vier- oder mehrspurigen Straßen, wenn diese neue Straße oder dieser verlegte und/oder ausgebaute Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweisen würde.
- (9)
 - a) Wasserstraßen und Häfen für die Binnenschifffahrt, die für Schiffe mit mehr als 1.350 t zugänglich sind;
 - b) Seehandelshäfen, mit Binnen- und Außenhäfen verbundene Landungsstege (mit Ausnahme von Landungsstegen für Fährschiffe) zum Laden und Löschen, die Schiffe mit mehr als 1.350 t aufnehmen können.
- (10) Grundwasserentnahme- oder künstliche Grundwasserauffüllungssysteme
- (11) Bauvorhaben zur Umleitung von Wasserressourcen von einem Flusseinzugsgebiet in ein anderes,
- (12) Gewinnung von Erdöl und Erdgas zu gewerblichen Zwecken mit einem Fördervolumen von mehr als 500 t pro Tag bei Erdöl und von mehr als 500.000 m³ pro Tag bei Erdgas.

5. Genehmigungsverfahren nach dem BimSchG, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren, wasserrechtliche Erlaubnis- und Bewilligungsverfahren und gentechnische Genehmigungsverfahren.

6. Die Konvention versteht hierunter die einzelnen Bereiche, für die Vorhaben öffentlich zugelassen werden.

- (13) Stauwerke und sonstige Anlagen zur Zurückhaltung oder dauerhaften Speicherung von Wasser, in denen über 10 Mio. m³ Wasser neu oder zusätzlich zurückgehalten oder gespeichert werden.
- (14) Öl-, Gas- und Chemikalienpipelines mit einem Durchmesser von mehr als 800 mm und einer Länge von mehr als 40 km.
- (15) Anlagen zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen, ab einer bestimmten Größe.
- (16) Steinbrüche und Tagebau auf einer Abbaufäche von mehr als 25 Hektar oder Torfgewinnung auf einer Fläche von mehr als 150 Hektar.
- (17) Bau von Hochspannungsfreileitungen für eine Stromstärke von 220 kV oder mehr und mit einer Länge von mehr als 15 km.
- (18) Anlagen zur Lagerung von Erdöl, petrochemischen oder chemischen Erzeugnissen mit einer Kapazität von 200.000 t und mehr.
- (19) Sonstige Tätigkeiten:
 - Anlagen zur Vorbehandlung;
 - Anlagen zum Gerben von Häuten oder Fellen;
 - a) Anlagen zum Schlachten;
 - b) Behandlungs- und Verarbeitungsanlagen zur Herstellung von Nahrungsmittelerzeugnissen aus tierischen Rohstoffen oder pflanzlichen Rohstoffen
 - c) Anlagen zur Behandlung und Verarbeitung von Milch;
 - Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung von Tierkörpern und tierischen Abfällen;
 - Anlagen zur Oberflächenbehandlung von Stoffen, Gegenständen oder Erzeugnissen unter Verwendung organischer Lösungsmittel;
 - Anlagen zur Herstellung von Kohlenstoff (Hartbrandkohle) oder Elektrographit durch Brennen oder Graphitieren.
- (20) Jede Tätigkeit, die nicht durch die Nummern 1 bis 19 erfasst ist, wenn für sie eine Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund eines Verfahrens zur Umweltverträglichkeitsprüfung nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehen ist.
- (21) Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a dieses Übereinkommens findet keine Anwendung auf die genannten Vorhaben, wenn sie ausschließlich oder hauptsächlich zur Forschung, Entwicklung und Erprobung neuer Methoden oder Produkte über einen Zeitraum von weniger als zwei Jahren durchgeführt werden, es sei denn, sie würden wahrscheinlich erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt oder die Gesundheit haben.
- (22) Jede Änderung oder Erweiterung von Tätigkeiten unterliegt Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a dieses Übereinkommens, wenn sie für sich betrachtet die Kriterien/Schwellenwerte in diesem Anhang erreicht. Jede sonstige Änderung oder Erweiterung von Tätigkeiten unterliegt Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b dieses Übereinkommens.

Ausnahmen können für Belange der Landesverteidigung in Betracht kommen, Art. 6 Abs. 1.

Nach Art. 6 Abs. 2 beginnt das Beteiligungsverfahren, indem die betroffene Öffentlichkeit je nach Zweckmäßigkeit durch öffentliche Bekanntmachung oder Einzelnen gegenüber in sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise frühzeitig über die geplante Tätigkeit informiert wird. Nach Art. 2 Abs. 5 ist die betroffene Öffentlichkeit die „von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“. Naturschutzvereine die nach dem BNatSchG anerkannt sind, kann ein solches Interesse unterstellt werden (dies gilt natürlich auch für andere nichtstaatliche Organisationen).

Die betroffene Öffentlichkeit soll folgende Informationen erhalten:

- die geplante Tätigkeit und den Antrag, über den eine Entscheidung gefällt wird,
- die Art möglicher Entscheidungen oder den Entscheidungsentwurf,
- die für die Entscheidung zuständige Behörde,
- das vorgesehene Verfahren, einschließlich der folgenden Informationen, falls und sobald diese zur Verfügung gestellt werden können: Beginn des Verfahrens, Möglichkeit der Öffentlichkeit sich

zu beteiligen, Zeit und Ort vorgesehener öffentlicher Anhörungen, Angabe der Behörde, von der relevante Informationen zu erhalten sind und des Ortes, an dem die Öffentlichkeit Einsicht in die relevanten Informationen nehmen kann, Angabe der zuständigen Behörde, bei der Stellungnahmen oder Fragen eingereicht werden können, sowie der dafür vorgesehenen Fristen und Angaben darüber, welche für die geplante Tätigkeit relevanten Informationen über die Umwelt vorhanden sind,

- die Tatsache, dass die Tätigkeit einem nationalen oder grenzüberschreitenden Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt.

Die Vertragsstaaten sind nach Art. 6 Abs. 4 zu einer frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit verpflichtet. Zu diesem Zeitpunkt müssen noch alle Optionen offen sein und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung noch erfolgen können. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung muss bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt werden (Abs. 8).

Das deutsche Recht sieht für die Bekanntgabe der UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens in § 3a S. 2 UVPG nur nach einer Einzelfallprüfung nach den Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes oder durch öffentliche Bekanntgabe bei Unterbleiben einer UVP vor⁷.

Nach Art. 6 Abs. 6 Konvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, der betroffenen Öffentlichkeit auf Antrag Einsicht in alle entscheidungserheblichen Unterlagen zu geben. Dazu gehören mindestens :

- eine Beschreibung des Standortes sowie der physikalischen und technischen Merkmale der geplanten Tätigkeit, einschließlich einer Schätzung der erwarteten Rückstände und Emissionen,
- eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen der geplanten Tätigkeit auf die Umwelt,
- eine nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen,
- ein Überblick über die wichtigsten, vom Antragsteller geprüften Alternativen und
- nach Maßgabe des nationalen Rechts die wichtigsten Berichte und Empfehlungen an die Behörde, die zum Zeitpunkt der Information der Öffentlichkeit vorliegen.

3.2 Folgerungen für das deutsche Recht

Teilweise geht das deutsche Recht über diese Vorgaben bereits hinaus. Das UVPG sieht in § 9 Abs. 1 Satz 1 eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe des § 73 VwVfG vor. Nach § 73 Abs. 3 und 5 VwVfG sind alle entscheidungserheblichen Unterlagen öffentlich auszulegen. Die Unterlagen sind dann für jedermann einsehbar. Entscheidungserheblich sind alle Unterlagen, mit deren Einsichtnahme der potenziell Betroffene vollständig über die Auswirkung des Vorhabens unterrichtet wird. Ihm muss es aufgrund der Unterlagen möglich sein, von seiner Einwendungsbefugnis sachgerecht Gebrauch zu machen⁸. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 UVPG hat der Träger des Vorhabens die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens der zuständigen Behörde zu Beginn des Verfahrens vorzulegen, in dem die Umweltverträglichkeit geprüft wird. Auch die behördliche Stellungnahmen sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen⁹.

Art. 6 Abs. 7 der Konvention sieht vor, dass im Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung der Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben werden muss, alle von ihr für die geplante Tätigkeit als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorzulegen oder gegebenenfalls während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller vorzutragen.

§ 73 Abs. 4 VwVfG i.V.m. § 9 Abs. 1 UVPG entspricht nicht dieser Jedermannnorm für die Öffentlichkeitsbeteiligung im UVP-pflichtigen Verfahren.

7. Vgl. auch Dienes, in Hoppe: UVPG, § 3a Rn. 7.

8. BVerwG, Urteil vom 8.6.1995 – 4 C 4.94 - = BNatSchG/ES FStrG § 17, Nr. 8 = BVerwGE 98, 339/344.

9. Vgl. Wagner in Hoppe, UVPG, § 9 Rn. 17; zu den Unterlagen nach § 6 Haneklaus in Hoppe, a.a.O.

Nach Art. 6 Abs. 9 der Konvention ist die Öffentlichkeit unverzüglich über die getroffene Entscheidung zu unterrichten, dh. der Wortlaut der Entscheidung sowie die Gründe sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Für das UVP-pflichtige Verfahren gilt hier § 9 Abs. 2 UVPG.

4. Beteiligung der Öffentlichkeit

4.1 Umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken

Nach Art. 7 ist die Öffentlichkeit in einem transparenten und fairen Verfahren bei der Vorbereitung von Umweltbezogenen Plänen zu beteiligen. Daher muss der Öffentlichkeit auch bereits im Vorfeld die entsprechenden Instrumentarien zur Verfügung gestellt werden. So muss

- der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens gegeben werden (Art. 6 Abs. 3),
- die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt stattfinden, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann (Art. 6 Abs. 4),
- das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt werden.

Die Ermittlung der Öffentlichkeit, die zu berücksichtigen ist, erfolgt durch die Behörde.

4.2 Beteiligung bei der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente, Art. 8

Nach Art. 8 der Konvention bemühen sich die Vertragsparteien um eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit während der behördlichen Vorbereitung von exekutiven Vorschriften und sonstigen allgemein anwendbaren rechtsverbindlichen Bestimmungen, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Damit geht die Konvention über die bisher bestehenden Informationszugangsrechte hinaus. Die Informationspflicht erstreckt sich somit auf die Entstehung von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften oder Satzungen.

Für eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit muss eine angemessene Frist vorgesehen sein (lit. a), in der die Entwürfe zu veröffentlichen oder der Öffentlichkeit auf anderem Wege zugänglich gemacht werden (lit. b). Die Öffentlichkeit soll Gelegenheit erhalten, entweder direkt oder über eine entsprechende Interessensvertretung Stellung zu nehmen (lit. c).

Die Bindungswirkung für die Vertragsstaaten ist dabei begrenzt, nach Art. 8 der Konvention haben sich die Vertragsstaaten zu bemühen, „zu einem angemessenen Zeitpunkt und, solange Optionen offen noch offen sind, eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit zu fördern“. Aus dieser sehr offenen Formulierung dürfte sich für die Vertragsstaaten keine Rechtspflicht ableiten lassen, der Gestalt, dass bei der Entstehung von Normen eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Insoweit ist es fraglich, ob sich für das deutsche Recht hier eine Änderung ergeben wird. Die betroffenen Kreise werden regelmäßig vor Erlass eines Gesetzes (diese sehen z.T. auch eine Anhörung der beteiligten Kreis vor), Verordnung oder Verwaltungsvorschrift angehört. Eine weitere (kostengünstige) Informationsquelle ist regelmäßig das Internet, hier werden vom Bund und den meisten Ländern Entwürfe bereitgestellt.

5 Zugang zu Gerichten

Die dritte Säule sieht Regelungen über den Zugang zu Gerichten und anderen Überprüfungsverfahren dar (Art. 9) und verfolgt zwei wesentliche Ziele:

- zum einen die konsequente und effektive Durchführung der Bestimmungen des Übereinkommens über den Informationszugang und die Öffentlichkeitsbeteiligung und
- zum anderen Regelungen über die Durchsetzung umweltbezogener Rechtsbestimmungen.

Zur europarechtlichen Umsetzung vgl. RL 2003/4/EG.

Die Konvention sieht den Zugang zu Gerichten für folgende Fälle vor:

Verletzung des Informationszugangsrechts nach Art. 4 (Art. 9 Abs. 1) und bei Verletzung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungsverfahren nach Art. 6 (Art. 9 Abs. 2).

5.1 Rechtsverletzungen

5.1.1. Verletzung des Rechts auf Informationszugang (Art. 9 Abs. 1)

Nach Abs. 1 ist ein gerichtliches Überprüfungsverfahren für den Fall vorgesehen, dass eine Person der Ansicht ist, dass ihr nach Art. 4 gestellter Informationsantrag von der betreffenden Stelle nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten bearbeitet worden sei. Eine weitere Voraussetzung an die Klageerhebung ist nicht geknüpft. Nach Art. 9 Abs. 1 Satz 2 ist für den Fall einer gerichtlichen Überprüfung ein „schnelles, gesetzlich festgelegtes sowie gebührenfreies oder nicht kostenaufwendiges“ vorgerichtliches Überprüfungsverfahren durchzuführen, das Verfahren kann durch eine Behörde oder eine unabhängige und unparteiische Stelle durchgeführt werden. Die Ergebnisse des gerichtlichen Verfahrens nach Absatz 1 sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, verbindlich. Zumindest die Ablehnungsgründe müssen schriftlich dargelegt werden.

Die Umsetzung durch die europäische Union erfolgte durch Art. 6 RL 2003/35/EG. Nach dem bundesrepublikanischen Recht kann die Verletzung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 4 UIG im Rahmen des Widerspruchsverfahrens (§ 68 VwGO) oder mit Hilfe der Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 2 VwGO geltend gemacht werden.

5.1.2 Verletzung des Rechts auf Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 9 Abs. 2)

Nach Art. 9 Abs. 2 hat die betroffene Öffentlichkeit bei Verletzungen gegen das Beteiligungsverfahren dann einen Zugang zum gerichtlichen Überprüfungsverfahren wenn sie ein

- a) ein ausreichendes Interesse hat oder
- b) eine Rechtsverletzung geltend macht, sofern das Verwaltungsprozeßrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

Die gerichtliche Überprüfung bezieht sich auf das Anfechten der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen. Ziel der Konvention ist es, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.

Im Unterschied zu Abs. 1 kann nach Abs. 2 für die Geltendmachung des Anspruches eine Beschränkung auf die betroffene Öffentlichkeit, das Vorliegen eines Interesses oder die Geltendmachung einer Rechtsverletzung Voraussetzung sein. Innerstaatlich kann bestimmt werden (orientiert an dem weiten Zugangsrecht durch die Konvention), was als ausreichendes Interesse oder Rechtsverletzung anzusehen ist. Als Ausnahme gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt. Nichtstaatliche Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.

6 Fazit

Die Konvention von Aarhus stellt insgesamt einen wichtigen Schritt dar, der den Zugang zur Informationen über die Umwelt erheblich verbessern kann.