

Stellungnahme zum Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in der Bundesrepublik Deutschland

Berlin, den 14.10.2010

Diese Stellungnahme wurde erarbeitet vom Unabhängigen Institut für Umweltfragen e.V. (UfU) Berlin/Halle. Die Stellungnahme wird von folgenden Umweltverbänden unterstützt:

Deutscher Naturschutzring (DNR), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Naturschutzbund (NABU) und GRÜNE LIGA e.V.



Die Stellungnahme folgt in ihrer Gliederung dem Aufbau des Berichtes der Bundesregierung:

Stellen Sie kurz das Verfahren dar, in dem dieser Bericht erarbeitet wurde, einschließlich Informationen darüber, welche öffentlichen Stellen beteiligt wurden oder zur Erarbeitung beigetragen haben, wie die Öffentlichkeit beteiligt wurde und wie das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung berücksichtigt wurde, sowie Informationen hinsichtlich des Materials, das der Erarbeitung des Berichts zugrunde gelegt wurde.

Das Bundesumweltministerium gab am 7. Juli 2010 per E-Mail an relevante Umweltverbände und mit Aarhus befasste Stellen bekannt, wie der Prozess zur Erarbeitung einer Stellungnahme im BMU organisiert wird und wie der Beteiligungsprozess zum Bericht gestaltet werden soll. Danach soll die Öffentlichkeitsbeteiligung zum Aarhus-Bericht der Bundesregierung in den Monaten September–Oktober 2010 stattfinden, um den Bericht im Dezember 2010 zu verschicken.

Die Information zur Wahrung der Fristen und zur Vorbereitung auf den Beteiligungsprozess für den nationalen Umsetzungsbericht zur Aarhus-Konvention können somit als gut bewertet werden.

Nennen Sie besondere Umstände, die für das Verständnis des Berichts von Bedeutung sind, z.B. ob Entscheidungsstrukturen föderal oder dezentral organisiert sind, ob die Bestimmungen der Konvention mit ihrem Inkrafttreten unmittelbar wirksam sind oder ob finanzielle Einschränkungen ein Hindernis für die Umsetzung darstellen (optional).

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Vollzug der Umweltgesetze Aufgabe der Bundesländer. Dies folgt aus dem föderalen Staatsaufbau. Insofern sind die Bundesländer mit der Praxis der Aarhus-Konvention im Alltag viel stärker befasst als die Bundesorgane der Bundesrepublik Deutschland.

Artikel 3

Nennen Sie gesetzgeberische, Verwaltungs- und andere Maßnahmen, welche die allgemeinen Bestimmungen in Absatz 2, 3, 4, 7 und 8 des Artikels 3 umsetzen. Beschreiben Sie etwaige Schwierigkeiten bei der Umsetzung der o.g. Absätze des Artikels 3. Geben Sie weitere Informationen über die praktische Anwendung der allgemeinen Bestimmungen der Konvention. Nennen Sie einschlägige Web-Adressen, soweit verfügbar.

Die Bundesebene fördert in vielfältiger Weise Bildungsmaßnahmen im Umweltschutz. Im Bereich der direkten Partizipationsthemen im Kontext der Aarhus-Konvention und der Stärkung der Partizipation im Bereich Umweltschutz allgemein sind die Förderaktivitäten des Bundesumweltministeriums allerdings sehr limitiert und werden nicht kontinuierlich überjährig fortgeführt. Die Aktivitäten der Umweltverbände werden unter der web-Adresse www.aarhus-konvention.de gebündelt. 2010 fand beispielsweise ein Umweltverbändeworkshop in Berlin zu praktischen Fragen der Aarhus-Konvention statt. Ein neues Hintergrundpapier steht im Netz zum Download zur Verfügung.

Artikel 4

Nennen Sie gesetzgeberische, Verwaltungs- und andere Maßnahmen, welche die Bestimmungen über den Zugang zu Umweltinformationen in Artikel 4 umsetzen. Beschreiben Sie etwaige Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Artikels 4. Geben Sie weitere Informationen über die praktische Anwendung der Konventionsbestimmungen über den Informationszugang, z.B. Statistiken über die Anzahl der Anträge, der Ablehnungen und deren Gründe.

In Deutschland gibt es ein Bundesumweltinformationsrecht und 16 Länderregelungen. Dies ist aus der Sicht der Bürgerinnen nicht anwenderfreundlich. Das Umweltinformationsgesetz, welches bis 2005 galt, war bundeseinheitlich für Bund und Länder gültig und sicherte eine hohe Anwenderfreundlichkeit.

Eine erste empirische Studie zur Anwendung des neuen passiven Rechts auf Umweltinformationen zeigt folgende Trends:¹

Beantwortung von Informationsanfragen

In den in der Studie ausgewerteten 178 Anfragen wurden nur drei von fünf Fragen inhaltlich beantwortet. Bezieht man noch ein, ob die Ausgangsfragen mindestens überwiegend beantwortet wurden sowie fristgerecht innerhalb von einem Monat eingingen, so wurden 71 von 178 möglichen Antworten inhaltlich befriedigend beantwortet. Das entspricht zwei von fünf Fragen und annähernd 40%.² Damit wird deutlich, dass es in der Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland in Bund und Ländern ein großes Vollzugsdefizit – sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten informationspflichtigen Stellen – gibt. Das Bemühen vieler informationspflichtiger Stellen, Bürger umfassend und zügig zu informieren darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass drei Fünftel der angeschriebenen Stellen dem Anspruch aus formalen, beabsichtigten oder anderen Gründen nicht nachkamen. Dahinter verbergen sich auch Einstellungsfragen im Verhältnis Staat-Bürger, die die Wirksamkeit des Umweltinformationsrechts einschränken.

Anwenderfreundlichkeit

Die Anwenderfreundlichkeit des Umweltinformationsrechts ist stark ausbaufähig. Die öffentliche Verwaltung sowie alle informationspflichtigen privaten Stellen müssen die Beantwortung einer Anfrage sicherstellen. Zu oft wäre es gemäß der in der Studie eingegangenen Antworten aber nötig gewesen, den Antrag neu zu schreiben. Zudem nutzen die informationspflichtigen Stellen ihre Möglichkeiten der Weiterleitung nicht häufig genug und suchen noch seltener den Dialog mit den Antragstellern, um diese unbürokratisch bei der Antragsstellung zu unterstützen.

¹ Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), „Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland - Eine Evaluation aus Bürgersicht anhand der Methode der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2008

² Als vollständig beantwortet wurden auch die Antworten gewertet, die aufgrund der prognostizierten Kosten abgebrochen wurden. Es handelt sich um 10 Antworten. Diese hätten vermutlich zusammen etwa bis zu 4000 Euro gekostet, was im Budget der Erhebung nicht vorgesehen war.

Dauer von Rückantworten

Die durchschnittliche Dauer bis zur Rückantwort bei den 145 eingegangenen Antwortschreiben betrug 23 Tage. Die Monatsfrist ist bei 68,5 % aller Anfragen erfüllt worden. Damit wird deutlich, dass die meisten informationspflichtigen Stellen die Umstellung von acht Wochen (altes UIG) auf einen Monat (neues UIG) geschafft haben. Dennoch ergibt die Einhaltung der Fristen kein eindeutiges Bild. Die Hälfte der Antworten ging bereits binnen 14 Tagen nach der Anfrage ein. Das ist bürgerfreundlich und positiv zu bewerten. Positiv sind ebenfalls Fälle zu bewerten, in denen die Daten zur Zeit der Anfrage noch in Bearbeitung waren, die Antragsteller nach Beendigung unaufgefordert die Antwort erhielten. Darüber hinaus gab es immer dort Probleme, wo die Frist von einem Monat überschritten wurde. Gemäß § 4 Abs. 5 UIG muss der Antragsteller nach Ablauf eines Monats über die Fristverlängerung unterrichtet werden, was aber nur in einem der 23 verspäteten Fälle stattfand.

Ablehnungen von Informationsanfragen

19 von 178 Anträgen auf Umweltinformationen wurden abgelehnt (und somit nicht beantwortet). Dies entspricht 10,7% aller gestellten Anträge. Unter diesen Ablehnungen befanden sich Anfragen, die in manchen Bundesländern ohne Probleme beantwortet wurden, in anderen aber abgelehnt wurden. Das ist unverständlich und trägt nicht zu einer bundeseinheitlichen Praxis des Umweltinformationsrechts in der Bundesrepublik Deutschland bei. Ärgerlich ist, dass einige informationspflichtige Stellen durchaus versuchen, mit behaupteten Ablehnungstatbeständen oder hohen Kostenankündigungen die Beantwortung von Fragen zu verhindern. Dies trifft zwar nur auf einen sehr kleinen Teil der Anfragen zu (etwa 5% von insgesamt 178 Anfragen), aber das UIG eröffnet darüber hinaus weitere Möglichkeiten, sich der Beantwortung ggf. zu entziehen.

Kosten von Anfragen

Die Kosten für die Bereitstellung von Umweltinformationen dürfen nicht prohibitiv hoch sein. Hinsichtlich der Kosten konnte die vorliegende Studie keinen repräsentativen Trend nachweisen. Von letztlich 126 bewertbaren Antworten wurden in nur zehn Fällen tatsächlich Kosten angekündigt. Dies ist als ein sehr positives Bild hinsichtlich der Kostenerhebung zu interpretieren, zeigt es doch, dass in vielen Behörden der Umgang mit Kostenbescheiden verantwortungsbewusst erfolgt. Einige der informationspflichtigen Stellen verzichteten zudem auf Gebühren, weil es sich um einen gemeinnützigen Antragsteller handelte. Allerdings deckt sich dieses Ergebnis nicht mit Erfahrungen anderer Erhebungen. Danach wird durchaus

auch vom Instrument überzogener Gebühren Gebrauch gemacht, um Anfragen zu verhindern oder zu erschweren.

Private informationspflichtige Stellen

Die meisten privaten informationspflichtigen Stellen in Deutschland lehnen eine Anerkennung ihrer Informationspflicht nach dem UIG bislang ab. Ihre freiwillig und ohne Anerkenntnis einer Rechtspflicht geleisteten Antworten in der Studie liegen hinsichtlich der Qualität aber sogar leicht über den Antworten von öffentlichen Stellen.

Unterstützung der Antragsteller durch informationspflichtige Stellen

Die Unterstützung der Antragsteller durch informationspflichtige Stellen ist insgesamt kritisch zu bewerten. Dies wird zum einen deutlich, wenn Anfragen mit dem Verweis auf fehlende Zuständigkeit nach einem Monat zurückgeschickt werden. Aber auch dann, wenn nach Ablauf der Monatsfrist die Antragsteller keinerlei Information darüber erhalten, dass die Stelle länger Zeit benötigt. Besonders misslich ist es, wenn Bürger keine Informationen darüber erhalten, dass ihre Anfragen weitergeleitet wurden, und sie so nicht nachvollziehen können, wo der Antrag eigentlich gelandet ist. Hier wären Schulungen und Veröffentlichungen zur guten Praxis des UIG mit entsprechenden bürgerfreundlichen Handlungsanleitungen hilfreich.

Antworten auf Anfragen sind Bescheide und müssen mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen sein. Nur sieben Rechtsbehelfsbelehrungen wurden bei 145 Antworten überhaupt erteilt – jedoch bei keiner der 19 Ablehnungen. Dies mag in der Praxis den Vorteil haben, dass die Klagefrist nicht binnen eines Monats ausläuft. Sie ist aber in unseren Augen ein klarer Nachteil für Bürgerinnen, die keine Hilfestellung für etwaige weitere Schritte finden. Daher sollten die Antragstellerinnen über ihre Rechte in Form einer Rechtsbehelfsbelehrung unterrichtet werden, um auf eine Antwort von einer informationspflichtigen Stelle reagieren zu können.

Unübersichtliche rechtliche Regelungen

Die Überschneidungen der Fachrechte UIG, VIG und IFG sowie die nebeneinander existierenden Landesgesetze schaffen Unsicherheit, sowohl bei der Definition des jeweiligen Umweltinformationsbegriffs als auch bei der unterschiedlichen Gebührenpraxis. Diese Situation ist auch in einem föderalen Staat nicht hinnehmbar, denn es ist für den Bürger oder

den engagierten Umweltverband nicht einzusehen, warum er für die gleiche Information in einigen Bundesländern nichts, in anderen jedoch Beträge bis zu 500 Euro bezahlen soll.

An einigen Stellen scheint der Gesetzestext des Bundesumweltinformationsgesetzes selbst den Vollzug zu behindern, da er nicht eindeutig und praxistauglich genug formuliert ist. Dies betrifft den Begriff der privaten informationspflichtigen Stelle sowie den Umgang mit Weiterleitungen von falsch adressierten Anfragen.

Artikel 5

Nennen Sie gesetzgeberische, Verwaltungs- und andere Maßnahmen, welche die Bestimmungen über die Erhebung und Verbreitung von Umweltinformationen in Artikel 5 umsetzen. Beschreiben Sie etwaige Schwierigkeiten bei der Umsetzung der o.g. Absätze des Artikels 5. Geben Sie weitere Informationen über die praktische Anwendung der Vorschriften über die Erhebung und Verbreitung von Umweltinformationen, z.B. Statistiken über die veröffentlichten Informationen.

Die aktive Bereitstellung von Umweltinformationen durch die einzelnen informationspflichtigen Stellen in der Bundesrepublik erfolgt in sehr unterschiedlicher Qualität. Dies betrifft sowohl den Umfang von Umweltinformationen als auch die Anwenderfreundlichkeit beim Finden entsprechender Umweltinformationen auf den Internetseiten der Stellen. Viel zu veröffentlichen heißt noch nicht viel zu informieren. Vorbildlich im Umgang mit aktiven aber auch passiven Umweltinformationen verhält sich das Bundesumweltministerium mit den drei nachgeordneten Einrichtungen Umweltbundesamt, Bundesamt für Naturschutz sowie Bundesamt für Strahlenschutz.

Artikel 6

Nennen Sie gesetzgeberische, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen, welche die Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten in Artikel 6 umsetzen.

Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Beteiligung an Zulassungsverfahren im Umweltschutz ist von widersprüchlichen Trends gekennzeichnet. Durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz des Bundes wurden erweiterte Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Detailfragen verankert. Dies betrifft u. a. die Möglichkeit, bei

nachträglichen Anordnungen zu Industrieanlagen die Öffentlichkeit in Deutschland hinzuzuziehen (siehe ausführlich Hintergrundpapier unter www.aarhus-konvention.de).

Gleichzeitig wurden auf Bundes- aber auch auf der Ebene der Bundesländer Maßnahmen ergriffen, die den Ausbau der Beteiligung aufgrund der Aarhus-Konvention konterkarieren. So wurden in Nordrhein-Westfalen mit der Novelle des Landschaftsgesetzes 2007 zahlreiche Bestimmungen erlassen, die die Beteiligung anerkannter Umwelt- und Naturschutzverbände einschränken. Bei folgenden Genehmigungsverfahren werden anerkannte Umweltschutzverbände infolge der Landschaftsgesetz-Novelle (LG-Novelle) 2007 in NRW nicht mehr obligatorisch beteiligt:

- *Ausnahmen vom gesetzlichen Biotopschutz*
- *Befreiungs- und Ausnahmeverfahren vom Schutz von Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsbestandteilen*
- *Waldumwandlung, Erstaufforstung*
- *Wasserrechtliche Benutzungsverfahren (Anlagen an Gewässern, Rohrleitungen, Entnahme/Einleitung in Gewässer/Grundwasser)*
- *Einführung einer Bagatellklausel (Absehen von Beteiligung möglich, wenn keine/ nur geringfügige Auswirkungen auf Natur und Landschaft zu erwarten sind)*

Zugleich wurde durch eine Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften durch das Landesumweltamt (LANUV) in Nordrhein-Westfalen erreicht, dass bei der Eingriffsregelung naturschutzfachliche Kompensationsmaßnahmen reduziert wurden. Dadurch wurden fachlich-rechtliche Standards wie folgt abgebaut:

- Vorgaben zur Flächenbeschränkung

Abwägungsmaßgaben, Regelvorgaben, Vorrangvorschriften in § 4a Abs. 3

S. 3 und 4 Abs. 6 LG 2007 (NRW), u. a. „Die Flächeninanspruchnahme von

landwirtschaftlich genutzten Flächen soll im Rahmen der Gesamtkompensation auch bei Eingriffen auf ökologisch höherwertigen Flächen in der Regel nicht größer als diejenige für den Eingriff sein.“

- Ersatzgeld

Ist die Kompensationsfläche größer als die Eingriffsfläche, kann der Verursacher Ersatzgeld für den über die Eingriffsfläche hinausgehende Teil leisten, § 5 Abs. 1 S. 4 LG 2007

Weitere Verschlechterungen in der LG-Novelle 2007 gegenüber der alten Eingriffsregelung sind:

- *Reduzierter Einwirkungsbereich (Belastungszone im Regelfall 50m statt bis 250m)*
- *Reduzierte Beeinträchtigungsfaktoren in 50m-Zone*
- *Keine Zeitfaktoren für Biotope mit langen Entwicklungszeiten*

- *Bonusberechnung bei Maßnahmen auf entsiegelten Flächen und*
- *Maßnahmen im Rahmen von Fließgewässerrenaturierungen*
- *„Vermehrung“ der Kompensationsflächen durch Faktoren*
- *Eingriffen stehen keine realen Ausgleichsflächen mehr gegenüber*
- *Derzeit: Komplette Überarbeitung aller laufenden Straßenbauverfahren*
- *Reduzierung der Maßnahmenumfänge um bis zu 50%*

Daneben gab es in einzelnen Bundesländern Initiativen, mehr Partizipation im Umweltschutz gesetzlich zu verankern. Im Freistaat Sachsen wurde mit Unterstützung der Opposition aber auch der Regierungsparteien ein Bürgerbeteiligungsgesetz in den Landtag eingebracht, welches aber keine Mehrheit im Plenum erhielt (Sächsisches Gesetz zur Erleichterung kommunaler Bürgerinformations- und Bürgerempfehlungsverfahren – Bürgerbeteiligungsgesetz SächsBürgerbeteiligungsG v. 10/2008 in Drs. 4/13487).

Bürgerbeteiligung im Umweltschutz wird aber nach wie vor von Seiten der Industrieverbände (BDI) in Deutschland offen diffamiert. Bereits im Positionspapier des BDI vom 28.2.2006 zur Verabschiedung des Öffentlichkeitsbeteiligungs- und Rechtsbehelfsgesetzes hieß es: *„Die erreichten Beschleunigungen können durch ein Inkrafttreten des derzeitigen „Referentenentwurfs“ aus dem Bundesumweltministerium (BMU) teilweise wieder zunichte gemacht werden.“*³ Das Ergebnis dieser harten Linie, der die Bundesregierung seit 2007 weitgehend gefolgt ist, ist ein seit der Vereinigung 1990 begonnener regelrechter Abbau der Beteiligungskultur in Umweltfragen in Deutschland.

Zum Ausdruck kommt dieser Abbau seit 2007 vor allem darin, dass anerkannte Umweltverbände in der Praxis der Beteiligung mannigfachen Erschwernissen ausgesetzt sind. In einem Flächenland wie Niedersachsen beispielsweise erhalten anerkannte Umweltverbände die Unterlagen der Verfahren nicht mehr wie bis 2007 zugeschickt, sondern müssen sich die Beteiligungsfälle in den Tageszeitungen bzw. in amtlichen Bekanntmachungen heraussuchen. Da die Unterlagen nicht digital erhältlich sind, fahren Mitarbeiter und Ehrenamtliche der Umweltverbände in Niedersachsen zum Teil viele hundert Kilometer, um Einsicht in die Unterlagen zu nehmen. Dies verursacht zusätzliche Kosten, die nicht für die Stellungnahmetätigkeit zur Verfügung steht.

In anderen Bundesländern ist das Finden von Veröffentlichungen und das Aufsuchen der örtlichen Behörden ebenfalls gängige Praxis geworden (z. B. Mecklenburg-Vorpommern). Es gibt aber auch Ausnahmen wie Rheinland-Pfalz, wo man sich nach der

³ Siehe „Planungsbeschleunigung: Deutschland muss schneller werden“, BDI, S. 12

Rechtsänderung darauf einigte, einen Newsletter einzurichten, in dem die Verbände von den Verfahren und den Auslegungsorten informiert werden.

Neben den anerkannten Umweltverbänden haben es auch einzelne Bürgerinnen und Bürger nicht immer leicht, ihre Belange berücksichtigt zu sehen. So steht seit der Rechtsänderung infolge des Infrastrukturbeschleunigungsgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland der Erörterungstermin in umweltrechtlichen Zulassungsverfahren im Ermessen der Behörden. Bürgerinnen und Bürger, die Einwendungen erheben, können diese, wie es seit den 1970er Jahren in Deutschland üblich war, nicht noch einmal mündlich mit den Behörden und den Antragstellern erörtern und diskutieren. Sowohl in Planfeststellungsverfahren für Infrastrukturprojekte als auch in Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz können die Behörden diesen Erörterungstermin ohne die Nennung von Gründen absetzen. Obgleich die Aarhus-Konvention diesen Erörterungstermin nicht zwingend vorschreibt, findet dieser mündliche Termin zur Erörterung der schriftlichen Einwände selbst in der Aarhus-Konvention Erwähnung (Artikel 6). In der Bundesrepublik Deutschland war er bis dato fester Bestandteil der Beteiligungskultur. Dennoch hat die Bundesregierung im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinien zur Umsetzung der Aarhus-Konvention bzw. der Beschleunigungsgesetzgebung den Erörterungstermin aus der obligatorischen Pflicht des öffentlichen Genehmigungsverfahrens herausgenommen.

Die Bundesländer gehen sehr unterschiedlich mit dem Ermessen hinsichtlich des Erörterungstermins um. Erfreulicherweise scheint es so zu sein, dass die Bundesländer der Auffassung sind, dass ohne Erörterungstermin eine umfassende und abschließende Bewertung der Einwendungen nicht möglich ist und daher dieser weiterhin durchgeführt werden soll (NRW, Thüringen u. a.). Aber auch wenn faktisch derzeit kaum eine Änderung im Ablauf der Beteiligungsverfahren zu verzeichnen ist, können die Behörden diesen Termin jederzeit ohne Nennung von Gründen absetzen.

Artikel 7

Nennen Sie die angemessenen praktischen und/oder sonstigen Vorkehrungen, die zur Beteiligung der Öffentlichkeit während der Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme getroffen wurden. Erklären Sie, welche Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Vorbereitung umweltbezogener Politiken bestehen. Beschreiben Sie etwaige Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Artikel 7. Geben Sie weitere Informationen über die praktische Umsetzung der Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten des Artikels 7.

Die Öffentlichkeit hat in der Regel in Deutschland die Möglichkeit, bei Plänen Einwendungen und Stellungnahmen im Vorfeld abzugeben. Allerdings besteht ein Defizit darin, den Umgang mit den Stellungnahmen transparent nachvollziehen zu können. Die Motivation zur Abgabe von Stellungnahmen wird nicht selten daraus gespeist, dass Bürgerinnen und Umweltverbände nachvollziehen können, was mit den Stellungnahmen passiert und welches Gewicht sie im weiteren Verlauf der Aufstellung der Pläne bekommen. Hier würden Qualitätskriterien im Umgang mit Stellungnahmen und Einwendungen helfen, einheitliche Standards zu schaffen. Vorbild hierfür könnten entsprechende Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreich sein.⁴

Artikel 8

Beschreiben Sie, welche Bemühungen angestellt wurden, um eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung während der durch Behörden erfolgenden Vorbereitung exekutiver Vorschriften und sonstiger allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Bestimmungen, die eine erhebliche Umweltauswirkung haben können, zu fördern. Beschreiben Sie etwaige Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Artikels 8. Geben Sie weitere Informationen über die praktische Anwendung der Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung im Bereich des Artikels 8. Nennen Sie einschlägige Web-Adressen, soweit verfügbar

In Deutschland ist die Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben für Bundesgesetze in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geregelt. Danach entscheidet das für das Gesetzgebungsvorhaben federführende Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt und im Benehmen mit den übrigen Ministerien über die jeweilige Praxis. Es ist also keine zwingende Praxis, die Öffentlichkeit an Gesetzgebungsvorhaben obligatorisch zu beteiligen. Die GGO enthält keine Passage, die auf die Notwendigkeit der Beteiligung in Umweltangelegenheiten explizit hinweist. Das ist ein Mangel und entspricht insoweit nicht den Umsetzungsnotwendigkeiten der Aarhus-Konvention.

Die Praxis der Beteiligung ist in den einzelnen Ministerien sehr unterschiedlich, zum Teil auch innerhalb der Ministerien. Das Bundesinnenministerium hat beispielsweise eine Online-Plattform eingerichtet, die (www.e-konsultation.de/), die bei entsprechenden Gesetzgebungsvorhaben des Innenministeriums genutzt wird. Im Umweltministerium werden

⁴ siehe http://www.partizipation.at/standards_oeb.html

Gesetzgebungsentwürfe zu bestimmten Materien ebenfalls vorab ins Netz gestellt. Allerdings fehlen klare Kriterien, wie mit den Stellungnahmen zu so einem frühen Zeitpunkt verfahren wird. Auch hier würden die Kriterien der österreichischen Regierung aus dem Jahr 2008 weiterhelfen.

Eine Notwendigkeit, die Praxis der Beteiligung an Gesetzentwürfen zu verbessern, sieht die Bundesregierung derzeit nicht.⁵

Artikel 9

Nennen Sie gesetzgeberische, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen, welche die Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten aus Artikel 9 umsetzen. Beschreiben Sie etwaige Schwierigkeiten bei der Umsetzung jeglicher Bestimmungen des Artikels 9.

Die Umsetzung des Artikels 9 der Aarhus-Konvention ist in Deutschland misslungen. Statt eines „weiten Zugangs zu Gerichten“ hat der Bundesgesetzgeber die Rechte anerkannter Umweltverbände auf die Reichweite von Rechten von Anwohnern und Nachbarn künftiger Vorhaben und Anlagen beschränkt. Die Konsequenz ist, dass Klagen anerkannter Umweltverbände gemäß der neuen Umweltklage in der Bundesrepublik Deutschland, die sich gegen Verletzungen des Naturschutzrechts wenden, derzeit nicht zulässig sind. Dies sieht weder die Aarhus-Konvention, noch die entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU (EG/2003/35) vor.

Die überwiegende Auffassung der Rechtswissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland ist, dass das Umweltrechtsbehelfsgesetz von 2006 daher europarechtswidrig ist.⁶

Die Ausgestaltung des Rechtsbehelfsgesetzes hat zu mehreren Beschwerden gegen die Bundesrepublik Deutschland bei der EU-Kommission geführt (BUND und UfU sowie Nabu). Seit März 2009 ist zudem vor dem EuGH eine Klage des BUND anhängig (Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen zum Steinkohlekraftwerk in Lünen v. 5.03.2009). Bereits das OVG Schleswig hat in seiner Entscheidung vom März 2009 einen Verstoß des entsprechenden Passus des Rechtsbehelfsgesetzes gegen Art. 10 a der UVP-RL gesehen (Urteil vom 12.3.2009).

⁵ Siehe BT-Drs. 17/1175

⁶ Siehe Schlacke, Schrader, Bunge, Aarhus-Handbuch, Berlin, 2009 S. 377 ff.

Bei der Anerkennung der Umweltverbände gibt es dagegen keine Schwierigkeiten. Das Anerkennungsverfahren wird zügig und transparent von Seiten des Umweltbundesamtes durchgeführt. Eine Kooperation mit dem Antragsteller wird jeweils gesucht.

Geben Sie weitere Informationen über die praktische Anwendung der Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten gemäß Artikel 9, bspw. Sind Statistiken über die Umweltgerichtsbarkeit verfügbar und gibt es unterstützende Mechanismen zur Beseitigung oder Verringerung finanzieller und anderer Hindernisse zum Gerichtszugang?

Die anerkannten Umweltverbände erhalten keine direkten finanziellen Unterstützungen in Fällen des Art. 9 Aarhus-Konvention in Deutschland. Bislang gibt es keine rechtsempirischen Untersuchungen zur Klagehäufigkeit von Umweltverbänden seit 2007. Es ist aber davon auszugehen, dass sich die Klagehäufigkeit im Vergleich zum Zeitraum bis 2007 kaum verändert haben dürfte.

Die Umweltverbände haben generell sehr hohe Aufwendungen, wenn gegen Verletzungen des Umweltrechts vor Gericht Klagen eingelegt werden. Dies ist aber kein neuer Sachverhalt. Die hohen Kosten für Klagen schränken die Möglichkeiten für anerkannte Verbände, Rechtsverletzungen vor Gericht zu bringen, deutlich ein.

Die Artikel 10-22 AK sind nicht national umsetzbar. Allgemeine Bemerkungen zu den Zielen der Konvention: Geben Sie an, wie die Umsetzung der Konvention zum Schutz des Rechtes jedes Einzelnen, heutiger und zukünftiger Generationen, auf ein Leben in einer für Gesundheit und Wohlbefinden angemessenen Umwelt beiträgt.

Artikel 6 Annex 1 bis

Beschreiben Sie gesetzgeberische, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen, welche die Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über eine absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt und ein Inverkehrbringen solcher Organismen aus Artikel 6 Annex 1 bis umsetzen.

Beschreiben Sie etwaige Schwierigkeiten bei der Umsetzung jeglicher Bestimmungen des Artikels Artikel 6 Annex 1bis

Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung in gentechnischen Genehmigungsverfahren wird auf die Ergebnisse des Forschungsprojektes der Uni Bielefeld für das Bundesforschungsministeriums aus dem Jahr 2004 verwiesen.⁷ Danach stellen die Wissenschaftler fest: *„Die politische Programmierung des gentechnikrechtlichen Anhörungsverfahrens beruht auf unklaren Vorstellungen darüber, was eine Partizipation der Bürger in einem auf einen bestimmten Genehmigungsgegenstand bezogenen Verwaltungsverfahren leisten kann. De lege ferenda wäre zu empfehlen, in Gesetzgebungsprozessen, bei denen entsprechende Regelungen für eine Beteiligung der Bürger vorgesehen ist, eine auf den entsprechenden Genehmigungsgegenstand bezogene sozialwissenschaftlich fundierte Expertise einzuholen.“*

Und weiter empfehlen die Wissenschaftler:

„Ebenfalls de lege ferenda wäre zu berücksichtigen, dass eine sinnvolle auf das Genehmigungsverfahren bezogene Kommunikation der Behörde mit den betroffenen Bürgern nur außerhalb des eigentlichen Genehmigungsverfahrens möglich ist. Insbesondere im Fall des gentechnikrechtlichen Genehmigungsverfahrens sind keine Beiträge von Seiten der Bürger zu erwarten, die eine signifikante Verbesserung der Behördenentscheidung erwarten lassen, weshalb eine Beteiligung der Bürger letztlich auch kaum dazu beitragen kann, einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Die Struktur der Kommunikation im Genehmigungsverfahren erlaubt es der Behörde zudem nicht, auf die von den Bürgern geäußerten, aber genehmigungsirrelevanten Bedenken angemessen zu reagieren. Eine Auseinandersetzung mit den entsprechenden Beiträgen der Bürger müßte deshalb losgelöst vom eigentlichen Genehmigungsverfahren erfolgen, indem die Behörde den Bürgern die Möglichkeit gibt, das Vorhaben zu kommentieren, und gegebenenfalls ein informelles Forum einrichtet, in dem die in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen und Bedenken diskutiert werden können.“

⁷ Strukturprobleme der Kommunikation zwischen Genehmigungsbehörde und Bürgern im Verwaltungsverfahren unter: www.uni-bielefeld.de/iwt/personen/bora/.../Endbericht-update.pdf (12.10.2010)