BETEILIGEN

BETEILGUNGSRECHTE

in der Europäischen Union

zum Umweltschutz

UfU
Unabhängiges Institut
für Umweltfragen

Die Europäische Union und
die Aarhus-Konvention

Impressum

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.
Berlin, Januar 2022

Herausgeber
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
Telefon: +49 (30) 4284 9930
E-Mail: mail@ufu.de
www.ufu.de
www.aarhus-konvention.de

Spendenkonto

UfU, Saalesparkasse Halle

IBAN: DE67 8005 3762 0387 0111 81
BIC: NOLADE21HAL

Texte und Redaktion
Kathleen Pauleweit, Larissa Donges

Gestaltung, Satz und Illustrationen
Nicole Jaecke, www.fija.de

Bildnachweise
S.11_ zlatkozalec_AdobeStock, S. 22_clem onojeghuo on unsplash, S. 24_christin hume on unsplash, S. 26_jason leung on unsplash, S. 31_marcin jozwiak on unsplash, S. 33_elissa garcia on unsplash

Dieses Projekt wurde gefördert durch das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. Die Mittelbereitstellung erfolgt auf Beschluss des Deutschen Bundestages.

Gefördert durch:
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Umwelt Bundesamt

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

inhalt

Vorwort 4

Einleitung 6

- Die Europäische Union 8
- Politikbereiche der Europäischen Union 10
- Die Aarhus-Konvention 12
- Ihre Rechte unter der Aarhus-Konvention 14
- Die Europäische Union als Vertragspartei der Aarhus-Konvention 16
- Ihre Beteiligungsrechte in der Europäischen Union 18

Beteiligung in Umweltfragen in der Europäischen Union 20

- Ihr Recht auf Beteiligung 21
- Wer kann sich beteiligen? 24
- Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen 25
- Öffentliche Onlinekonsultationen 28
- Europäische Bürgerinitiative 29
- Petition an das Europäische Parlament 30
- Informelle Beteiligungsformate 32

Weiterführende Informationen 33

Anmerkungen 34

Vorwort

Umwelt- und Klimaschutz sind eine komplexe, gesamtgesellschaftliche Gestaltungsaufgabe, für die es das Zusammenspiel verschiedener Akteur*innen braucht. Denn Klimawandel und Umweltverschmutzungen machen vor den nationalen Grenzen nicht Halt. Der europäischen Umweltpolitik und Umweltgesetzgebung kommt dabei eine wachsende Bedeutung zu. »Hast du einen Opa, schick ihn nach Europa«, hieß es früher. Doch die Zeiten sind vorbei, in denen die EU-Politik praktisch ohne Einfluss war und alte Herren ihre letzten Dienstjahre im Europäischen Parlament verbrachten. EU-Kommission, Parlament und Rat haben heute weitreichende Kompetenzen und Befugnisse. Der größte Teil nationaler Umweltgesetze wird in Brüssel gemacht. Mit Fahrplänen wie beispielsweise dem 2019 vorgelegten Europäischen Green Deal sollen Weichen für eine länderübergreifende, verantwortungsvolle Umweltpolitik und nachhaltige Transformation gestellt werden.

Entscheidend ist, dass Bürger*innen und auch Umweltverbände an der Gestaltung und Umsetzung der EU-Umweltpolitik frühzeitig beteiligt werden. Sie haben ein Recht darauf, dass ihre Stimmen Gehör finden und sie ernsthafte Mitgestaltungsmöglichkeiten bekommen. Denn die Europäische Union unterzeichnete am 25. Juni 1998 in der dänischen Stadt Århus als Gründungsmitglied die Aarhus-Konvention, genauer gesagt das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Die Aarhus-Konvention setzt seither für die Europäische Union und ihre derzeit 27 Mitgliedstaaten hohe Maßstäbe für den Zugang zu Umweltinformationen, für Transparenz und die Beteiligung der Öffentlichkeit an europäischen und nationalen Verwaltungsverfahren sowie für den Zugang zu Gerichten.

Da die Europäische Union – neben allen europäischen Mitgliedstaaten – eigenständige Vertragspartei der Konvention ist, hat sie mit der Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention zum Ausdruck gebracht, dass sie die Ziele und Inhalte der Konvention auf unionaler und nationaler Ebene unterstützt. Bei der Unterzeichnung äußerte sich die Union wie folgt:

> *In voller Unterstützung der mit dem Übereinkommen verfolgten Ziele und in Anbetracht der Tatsache, dass die Europäische [Union] selbst durch ein umfassendes und sich weiterentwickelndes Paket von Gesetzesvorhaben aktiv am Umweltschutz beteiligt ist, wurde es als wichtig erachtet, das Übereinkommen nicht nur auf [Unions]ebene zu unterzeichnen, sondern neben den nationalen Behörden auch ihre eigenen [europäischen] Institutionen einzubeziehen.*
> *Innerhalb des institutionellen und rechtlichen Rahmens der [Union] und in Anbetracht der Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam [später auch die Verträge von Nizza und Lissabon] über künftige Rechtsvorschriften zur Transparenz erklärt die [Union] ferner, daß die [Unions]organe das Übereinkommen im Rahmen ihrer bestehenden und künftigen Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten und anderer einschlägiger Vorschriften des [Unions]rechts in dem vom Übereinkommen erfaßten Bereich anwenden werden.«*

Das heißt genauer gesagt, dass auch die Vorgänge und Entscheidungen der europäischen Umweltverwaltung für die Öffentlichkeit transparent auszugestalten sind. Das bedeutet konkret, dass die Öffentlichkeit nicht nur auf Anfrage Zugang zu Umweltinformationen erhalten soll, die bei europäischen Behörden vorliegen, sondern europäische Behörden Umweltinformationen auch aktiv verbreiten müssen. Im Zuge der Digitalisierung haben sich die Anforderungen an die aktive Bereitstellung von Umweltinformationen zusätzlich geändert. Die Beteiligungs- und Gerichtszugangsrechte der europäischen Bürger*innen und der Umweltverbände sind nicht nur innerhalb der Mitgliedstaaten auszugestalten, sondern auch für europäische Verfahren.

Mit der vorliegenden Broschüre, die Teil der dreigliedrigen Serie **»Die Europäische Union und die Aarhus-Konvention«** ist, informieren wir Sie über den Inhalt der Aarhus-Konvention und ihre legislative Umsetzung auf unionaler Ebene. Wir möchten Ihnen zeigen, wie Sie sich auf europäischer Ebene informieren, sich für den Schutz unserer Lebensgrundlagen einsetzen und wenn nötig rechtliche Schritte einleiten können. Denn ein Europa, das seine Verantwortung in einer globalisierten Welt übernimmt, braucht die demokratische Beteiligung seiner Bürger*innen.

Michael Zschiesche

Dr. Michael Zschiesche
Geschäftsführer, Vorstandsvorsitzender und Fachgebietsleiter
Umweltrecht & Partizipation am UfU

»Vor zwanzig Jahren trat die Aarhus-Konvention in Kraft und schloss die Lücke zwischen Menschen- und Umweltrechten. Heute, da die verheerenden Auswirkungen des Klimawandels die Welt weiterhin heimsuchen, ist der Hauptzweck des Übereinkommens – den Menschen zu ermöglichen, ihr Wohlergehen und das künftiger Generationen zu schützen – bedeutender denn je.«

António Manuel de Oliveira Guterres, Generalsekretär der Vereinten Nationen

Mit der Aarhus-Konvention (AK) wurden die Rechte auf Information, Beteiligung und Klagemöglichkeiten als Rechte einer jeden Person zum Schutz der Umwelt auch für zukünftige Generationen erstmals im Völkerrecht verankert.

Da auch die Europäische Union (EU) die Konvention am 25. Juni 1998 unterzeichnet und am 17. Februar 2005 genehmigt hat, ist der Staatenverbund seit dem Jahr 2005 eigenständige und offizielle Vertragspartei. Das heißt, die Vorgaben der Aarhus-Konvention gelten nicht nur für die 27 Mitgliedstaaten der Union, sondern auch für die Organe der EU, wie beispielsweise das Europäische Parlament oder den Rat. Die Union hat die drei Säulen der Aarhus-Konvention in den EU-Verträgen und mit einer eigenständigen Verordnung, der sogenannten Aarhus-Verordnung, sowie weiteren Rechtsakten umgesetzt.

Auf den folgenden Seiten geben wir Ihnen einleitend einen Überblick über den europäischen Staatenverbund sowie seine umweltrelevanten Tätigkeitsbereiche. Danach stellen wir die Beteiligungsrechte in Umweltfragen vor, die sich aus der Aarhus-Konvention ergeben. Anschließend erläutern wir, welche Möglichkeiten sich aus dem unionalen Recht für Bürger*innen und Umweltverbände ergeben, sich auf europäischer Ebene für den Umwelt-, Klima- und Naturschutz einzusetzen. In dieser Broschüre der dreiteiligen Serie **»Die Europäische Union und die Aarhus-Konvention«** steht Ihr Recht auf Beteiligung im Mittelpunkt. Alle Broschüren enthalten zum Schluss weiterführende Informationen.

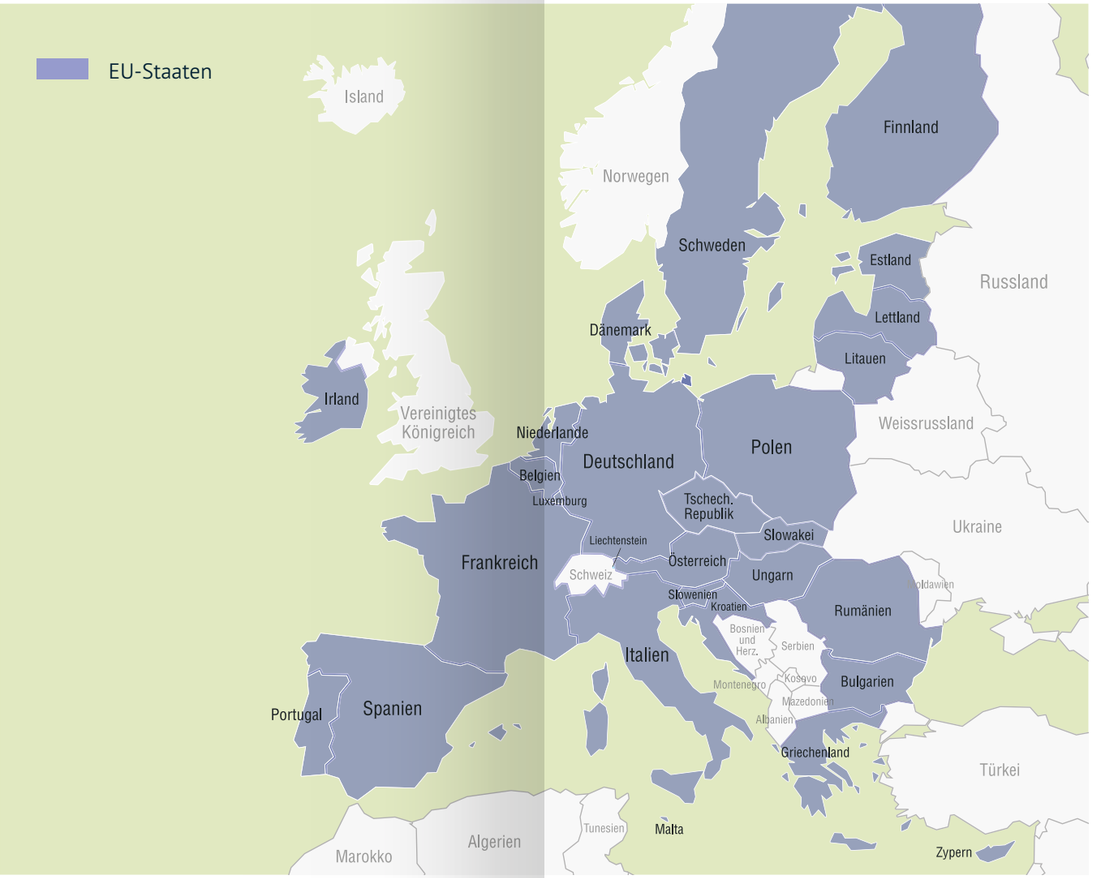
Der offizielle Titel der Aarhus-Konvention lautet: »Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten« //»Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters«.[1]

eu

Die Europäische Union

Die Europäische Union ist ein einzigartiger wirtschaftlicher und politischerer Verbund von 27 Staaten des europäischen Kontinents. Grundlage der Union sind der Vertrag über die Europäische Union[2], abgekürzt EUV, und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union[3], abgekürzt AEUV, (im Folgenden »die Verträge«) sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union[4]. Die Verträge sind rechtlich gleichrangig.

Darin haben die Mitgliedstaaten ihre gemeinsamen Ziele und Werte festgehalten. Ziele des Staatenverbundes sind eine nachhaltige Entwicklung, der Schutz der Umwelt und die Förderung der europäischen Werte. Hierunter fallen die Achtung der Menschenrechte und -würde, die Freiheit, die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

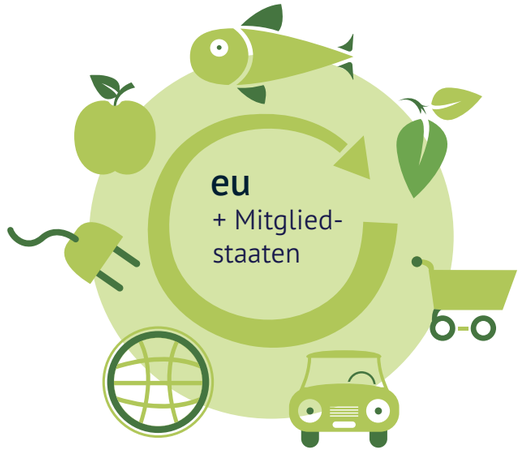


Die unionalen Ziele sollen mit unterschiedlichen Rechtsakten verwirklicht werden. Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union (im Folgenden »EU-Organe«) nehmen Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an. Die Rechtsakte unterscheiden sich dabei in ihrer Rechtsverbindlichkeit.

Die EU-Organe sind angehalten, ihre Entscheidungen möglichst offen und bürgernah zu treffen. Alle Bürger*innen haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen.

Politikbereiche der Europäischen Union

Die Europäische Union ist für einzelne Politikbereiche zuständig. Bei den allermeisten umweltrelevanten Politikfeldern teilt sich die Europäische Union die Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten, mit Ausnahme bei der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik. Hier ist **ausschließlich** die Union zuständig.



Die Liste der geteilten umweltrelevanten Zuständigkeitsbereiche ist lang:

- **Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik**
- **Umweltpolitik**
- **Verbraucherschutz**
- **Verkehrspolitik**
- **transeuropäische Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur**
- **Energiepolitik**
- **Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit**

In den ersten Jahren der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg standen zunächst Wirtschaft und Wohlstand im Mittelpunkt der Europapolitik. Mit der Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit und der Zunahme ökologischer Krisen kamen Umweltschutz und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in Europa zunehmend auf die politische Agenda. Die EU-Mitgliedstaaten sind sich einig, dass eine saubere, gesunde und vielfältige Umwelt nur mit einer gemeinsamen, grenzüberschreitenden Umweltpolitik erreicht werden kann.

Die europäische Umweltpolitik verfolgt hierbei folgende Ziele:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität
- Schutz der menschlichen Gesundheit
- Umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels

Mit dieser Auflistung zeigt sich, dass die Unionspolitiken und ihre Ziele eng miteinander verknüpft sind. Daher müssen grundsätzlich die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, einbezogen werden. Auch den Erfordernissen des Verbraucherschutzes ist bei allen europäischen Politiken und Maßnahmen Rechnung zu tragen. So leistet die Union durch ein hohes Verbraucherschutzniveau gleichzeitig einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit.

Artikel 1

Ziel der Aarhus-Konvention

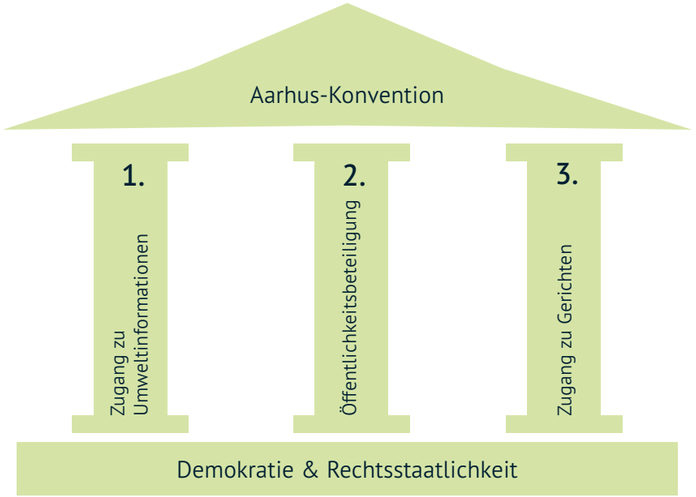
»Um zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen, gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (...).«

Die Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention ist ein einzigartiges demokratieförderndes Umweltabkommen, das neben dem Escazú-Abkommen – dem Pendant für Lateinamerika und die Karibik – den Umweltschutz mit Menschenrechten verknüpft. Die Konvention erkennt an, dass wir zukünftigen Generationen eine Pflicht zum Umweltschutz schulden. Sie verknüpft die Rechenschaftspflicht der (demokratischen) Regierungen mit dem Schutz der Umwelt.

Die Konvention gewährt einerseits der Öffentlichkeit bestimmte Verfahrensrechte. Sie erlegt andererseits den Vertragsparteien und deren Behörden Pflichten bezüglich dem Zugang zu Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung und dem Zugang zu Gerichten auf. Mit der Konvention wird zudem anerkannt, dass es für den Umwelt- und Naturschutz oft vom Staat unabhängige Gruppen, Initiativen und Organisationen braucht. Die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder zivilgesellschaftlichen Initiativen treten in Entscheidungs- und Gerichtsverfahren als Stellvertreter oder Treuhänder für die Umwelt und die Natur auf.

Die Konvention legt Mindeststandards für die Beteiligung der Öffentlichkeit im Umweltschutz fest. Sie beinhaltet drei Bereiche oder »Säulen«:



Ihre Rechte unter der Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention beschreibt in den Artikeln 4 bis 9 die drei zentralen Umweltverfahrensrechte und legt für diese Mindeststandards fest:

1. Zugang zu Umweltinformationen

Informationen über die Umwelt helfen Bürger*innen, ihre eigene Betroffenheit zu ergründen. Sie sind die Grundvoraussetzung für Bürger*innen- und Verbändebeteiligung. Nur durch Wissen über den Zustand der Umwelt sowie staatliche Maßnahmen und Regelungen zum Umweltschutz können sich Bürger*innen und Umweltverbände sinnvoll und effektiv für den Umwelt- und Naturschutz einsetzen. Zum einen können Einzelpersonen oder Organisationen Umweltinformationen aktiv bei Behörden anfragen. Staatliche Stellen sind zum anderen angehalten, Umweltinformationen zu erheben und zu verbreiten. Die Stellen sollen relevante Daten, unter anderem in elektronischer Form, verfügbar machen.

2. Öffentlichkeitsbeteiligung

Damit Bürger*innen und Organisationen Belange des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes in Entscheidungsprozesse einbringen können, sieht die zweite Aarhus-Säule in drei unterschiedlichen Konstellationen die Beteiligung der Öffentlichkeit vor: bei konkreten Entscheidungen über bestimmte umweltrelevante Tätigkeiten, bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken sowie während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer, rechtsverbindlicher, normativer Instrumente. Ziel der Beteiligung ist, die Behörden darin zu unterstützen, die Umweltfolgen zu erkennen und sie angemessen bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen.

3. Zugang zu Gerichten

Die dritte Säule bezieht sich auf den weiten Zugang zu gerichtlichen Verfahren oder anderen Überprüfungsverfahren. Bürger*innen und Umweltverbände sollen ihren Anspruch auf Umweltinformationen oder ihre Mitwirkungsrechte an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren, wenn nötig, auch vor Gericht oder anderen Stellen, beispielsweise vor einer Ombudsstelle, einfordern können. Auf dem gerichtlichen Wege können Bürger*innen und Umweltverbände die Einhaltung des Umweltrechts kontrollieren lassen.

Die Europäische Union als Vertragspartei der Aarhus-Konvention

Ziel der Europäischen Union ist, ihren Beitrag zur globalen nachhaltigen Entwicklung und zum Schutz der Menschenrechte zu leisten. Sie will auch dazu beitragen, dass das internationale Recht in der Welt strikt eingehalten und weiterentwickelt wird.

Um diese Ziele zu fördern, hat die Europäische Union unter anderem die Verabschiedung der Aarhus-Konvention als internationales Umweltübereinkommen in der UNECE-Region mit zu verantworten. Die Aarhus-Konvention ist das erste rechtsverbindliche Instrument zur Förderung der Umweltdemokratie, das das **Prinzip 10 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung**[5] in die Praxis umsetzt.

Grundsatz 10

»Umweltfragen sind am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger[*innen] zu behandeln. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen **Zugang** zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen **Informationen über die Umwelt**, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Gelegenheit zur **Teilhabe an Entscheidungsprozessen**. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen. **Wirksamer Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren**, so auch zu Abhilfe und Wiedergutmachung, wird gewährt.«

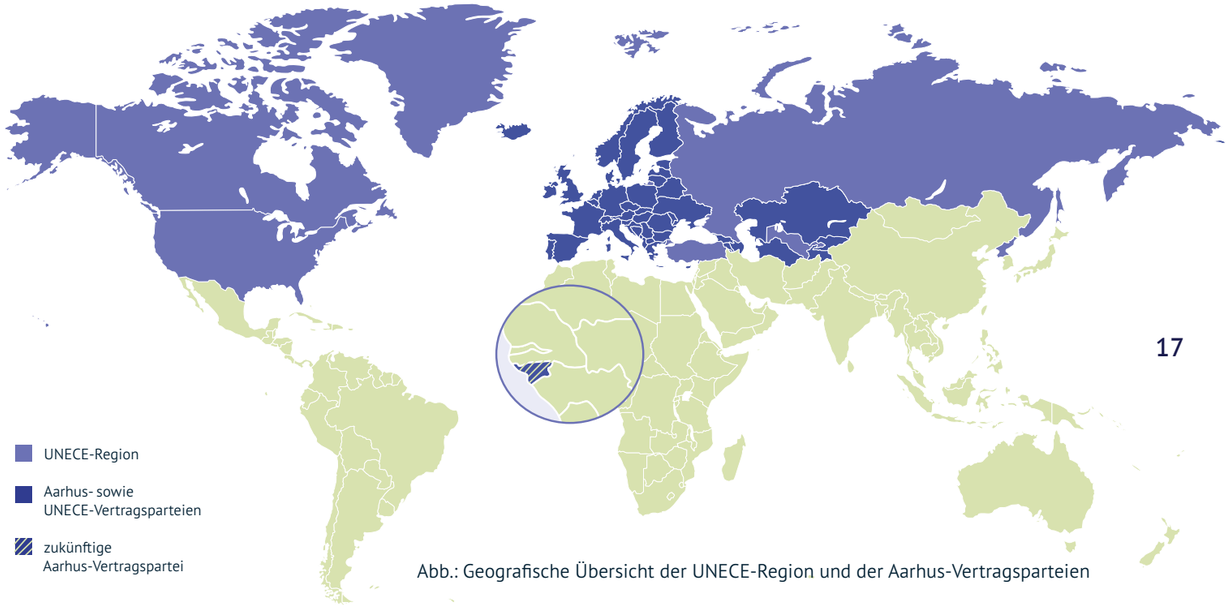


Abb.: Geografische Übersicht der UNECE-Region und der Aarhus-Vertragsparteien

Die Aarhus-Konvention zählt insgesamt 46 Staaten (darunter alle 27 EU-Mitgliedstaaten) und die Europäische Union als supranationalen Staatenbund als Vertragsparteien. Die Parteien haben die Aarhus-Konvention in unionales und nationales Recht zu überführen. Bald wird auch das westafrikanische Land Guinea-Bissau der Aarhus-Konvention beitreten.

Ihre Beteiligungsrechte in der Europäischen Union

Als Vertragspartei der Aarhus-Konvention hat die Europäische Union die drei Säulen der Konvention in den EU-Verträgen und mit sekundären Rechtsakten, wie Richtlinien und Verordnungen, umgesetzt. Die Integration des Aarhus-Rechts soll garantieren, dass Sie auch auf Unionsebene von Ihren Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten Gebrauch machen können.

Das heißt, jede Person oder Organisation hat das Recht, **Umweltinformationen** zu erhalten, die sich im Besitz von europäischen Organen, Einrichtungen oder Stellen befinden. Bei welcher Stelle Sie wie und wann einen Antrag auf Umweltinformationen stellen können, erklären wir in der Broschüre »Informieren: Zugang zu Umweltinformationen der Europäischen Union« zur ersten Säule der Aarhus-Konvention. Außerdem erläutern wir, wie und wann Sie die angefragten Umweltinformationen erhalten, mit welchen Kosten Antragstellende rechnen müssen und in welchen Fällen eine Stelle ein Informationsgesuch ablehnen kann.

Um sich für den europäischen Klima-, Umwelt- und Naturschutz stark zu machen, können Einzelpersonen oder Organisationen außerdem an den zahlreichen formellen und informellen **Beteiligungsverfahren** und -prozessen der Europäischen Union teilnehmen. Diese beschreiben wir auf den folgenden Seiten.

Die Überprüfung von demokratischen Entscheidungen ist bedeutender Bestandteil der europäischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten. Jede Person und Organisation hat das Recht, umweltbezogene Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen von europäischen Organen, Einrichtungen oder Stellen überprüfen zu lassen. Die gerichtliche Kontrolle der unionalen Entscheidungen findet durch den Europäischen Gerichtshof statt. Zusätzlich gibt es zahlreiche außergerichtliche und außereuropäische Stellen, bei denen sich Bürger*innen und Umweltverbände beschweren können. Welche **Beschwerde- und Klagemöglichkeiten für den Umweltschutz** bestehen, wer bei wem, wie, wann und zu welchen Kosten Rechtsbehelfe einlegen kann, erklären wir in der Broschüre »Rechte einklagen: Beschwerde- und Klagerechte in der Europäischen Union zum Umweltschutz« zur dritten Säule der Aarhus-Konvention.

Wie sich die Aarhus-Konvention auf Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte auf EU-Ebene auswirkt, erklärt dieser Kurzfilm des UfU (deutsch mit englischen Untertiteln):

» Das Hauptziel der Transparenz und der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung besteht darin, immer mehr Menschen zu ermutigen, ihre Meinung zu äußern und sich am Kampf zur Verteidigung ihrer Umweltrechte gegen Verletzungen durch Unternehmen oder staatliche Akteure und gegen eine nicht nachhaltige Ausbeutung zu beteiligen.«

Maia Bitadze, Vorsitzende der siebten Sitzung der Tagung der Vertragsparteien der Aarhus-Konvention (MoP 7)

beteiligung in Umweltfragen in der Europäischen Union

Dieser Kurzfilm des UfU erläutert, welche unterschiedlichen Möglichkeiten es gibt, sich auf EU-Ebene an konkreten umweltrelevanten Entscheidungsprozessen zu beteiligen (deutsch mit englischen Untertiteln).

Ihr Recht auf Beteiligung

Die zweite Säule der **Aarhus-Konvention** sieht in drei unterschiedlichen Konstellationen die Beteiligung der Öffentlichkeit vor:

1. Bei konkreten Entscheidungen über bestimmte **umweltrelevante Tätigkeiten**, das heißt auf nationaler Ebene bei Entscheidungsverfahren zur Zulassung von beispielsweise Müllverbrennungsanlagen, Windparks oder Autobahnen

2. Bei der Entwicklung von **umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken**, zum Beispiel bei nationalen Luftreinhalte- und Bebauungsplänen oder dem europäischen Umweltaktionsprogramm

3. Während der Vorbereitung **exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente**, das heißt, wenn auf nationaler Ebene z.B. eine umweltrelevante Gemeindesatzung erlassen oder ein Naturschutzgebiet ausgewiesen wird.

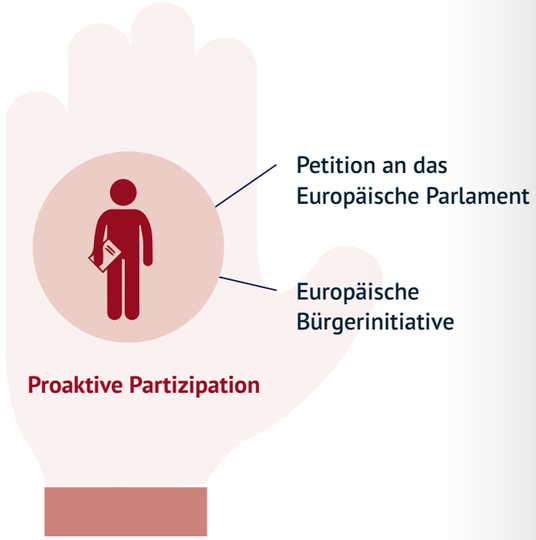
Die Europäische Union beteiligt die Öffentlichkeit konkret an Fahrplänen, Plänen und Programmen, Folgenabschätzungen sowie an Verordnungs- oder Richtlinienvorschlägen.

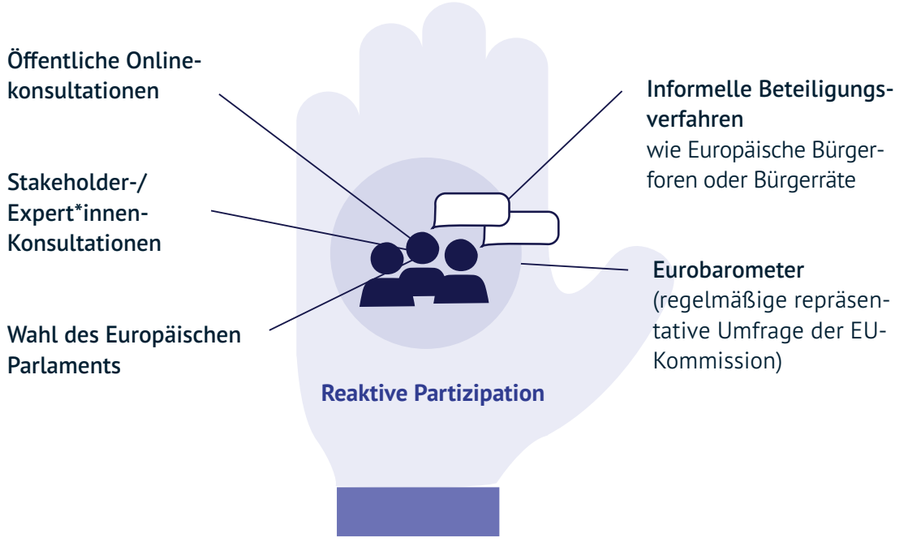
Die **Aarhus-Verordnung** verpflichtet die Organe und Einrichtungen der EU, **frühzeitige und wirksame Möglichkeiten für die Beteiligung der Öffentlichkeit** bei der Vorbereitung, Änderung oder Überprüfung **umweltbezogener Pläne oder Programme** zu schaffen.

Welche Vorgaben die Aarhus-Verordnung im Detail macht, erläutern wir auf den folgenden Seiten. Weiterführende Informationen zu den Rechtsgrundlagen Ihrer Beteiligungsrechte auf EU-Ebene finden Sie hier.

Abgesehen von diesen **formellen**, gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten können sich Einzelpersonen oder Verbände in die unterschiedlichen **informellen Beteiligungsverfahren und -prozesse** der Europäischen Union einbringen, die wir ebenfalls bespielhaft im Folgenden vorstellen. Weiterführende Informationen zu Ihren Beteiligungsmöglichkeiten finden Sie außerdem hier.

Die Möglichkeiten, sich an europäischer Umweltpolitik zu beteiligen, können auch unterteilt werden in proaktive und reaktive Partizipation:





Wer kann sich beteiligen?

Jede*r hat ein Recht auf Beteiligung im Umweltbereich, das heißt, einzelne Bürger*innen ebenso wie Verbände. Denn zur sogenannten »Öffentlichkeit« zählen **einzelne oder mehrere Personen, ihre Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.**

Ein Großteil der nationalen Umweltpolitik und -gesetzgebung wird durch die Europäische Union geprägt. Daher unterhalten eine große Anzahl von Umweltverbänden Außenstellen in Brüssel, um sich an europäischen Verfahren und Prozessen zum Klima-, Umwelt- und Naturschutz zu beteiligen, die sich auf die Umwelt in den einzelnen Mitgliedstaaten direkt auswirken können.

Bedeutende europäische Dachverbände, EU-Büros oder Netzwerke sind zum Beispiel:

Europäisches Umweltbüro (European Environmental Bureau), kurz EEB
https://eeb.org/

Justice and Environment
www.justiceandenvironment.org/home

Climate Action Network Europe, kurz CAN Europe
https://caneurope.org

Pesticide Action Network Europe, kurz PAN Europe
www.pan-europe.info

Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen

Beteiligung der Öffentlichkeit in der Vorbereitungsphase

Die Unionsorgane müssen bei der Vorbereitung, Änderung und Überprüfung von umweltbezogenen Plänen oder Programmen, **wenn alle Optionen noch offen sind**, durch geeignete praktische und/oder sonstige Vorkehrungen für eine **frühzeitige und tatsächliche Einbeziehung der Öffentlichkeit** sorgen.

Was sind umweltbezogene Pläne und Programme?

Das sind Pläne und Programme, die

- von einem Unionsorgan ausgearbeitet und gegebenenfalls angenommen werden,
- aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen, und
- einen Beitrag zum Erreichen der in Umweltaktionsprogrammen festgelegten umweltpolitischen Ziele der Union leisten oder erhebliche Auswirkungen auf das Erreichen dieser Ziele haben können.

Beispiele sind etwa der europäische Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft oder die Biodiversitätsstrategie als Baustein des europäischen »Grünen Deals«.

Allgemeine Umweltaktionsprogramme, die den Rahmen für die Umweltpolitik der Europäischen Union vorgeben, sind ebenfalls umweltbezogene Pläne und Programme. Mehr Informationen zum aktuellen Umweltaktionsprogramm (Englisch: Environment Action Programme) sind auf der Europäischen Kommissionseite zu finden: https://ec.europa.eu/environment/action-programme/index.htm

Ausdrücklich ausgeschlossen sind Finanz- oder Haushaltspläne und -programme, insbesondere solche, die die Finanzierung bestimmter Projekte oder Tätigkeiten betreffen oder im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Jahreshaushalt stehen, interne Arbeitsprogramme eines der Unionsorgane oder Notfallpläne und -programme, die ausschließlich dem Katastrophenschutz dienen.

Die Europäische Kommission hat bei der Ausarbeitung von Vorschlägen für solche Pläne oder Programme, die anderen Unionsorganen zur Entscheidung vorgelegt werden, für die Beteiligung der Öffentlichkeit in dieser Vorbereitungsphase zu sorgen.

Bei der Vorbereitung sind durch die EU-Organe die Kreise der Öffentlichkeit zu ermitteln, die von den Plänen oder Programmen (wahrscheinlich) betroffen sind oder die ein Interesse an diesen Plänen oder Programmen haben. Außerdem haben die Organe sicher zu stellen, dass der Kreis der Öffentlichkeit entweder durch öffentliche Bekanntmachung oder auf anderen geeigneten Wegen, wie elektronische Medien, soweit diese zur Verfügung stehen, unterrichtet wird.

Dabei müssen die EU-Organe über Folgendes informieren:

- den Vorschlagsentwurf,
- die Umweltinformationen oder die Umweltprüfung, die für die in Vorbereitung befindlichen Pläne oder Programme bedeutsam sind, und
- die praktischen Vorkehrungen für die Beteiligung, einschließlich
  - der Verwaltungseinheit, bei der die Informationen erhältlich sind,
  - der Verwaltungseinheit, an die Anmerkungen, Stellungnahmen oder Fragen gerichtet werden können, und
  - angemessene Fristen, die der Öffentlichkeit ausreichend Zeit geben, um sich zu informieren und sich wirksam auf das umweltbezogene Entscheidungsverfahren vorzubereiten und daran zu beteiligen.

Bekanntgabe der Beteiligung und Stellungnahmefristen

Einzelpersonen und Verbände haben mindestens **acht Wochen** Zeit, ihre Stellungnahmen einzureichen.

Veranstaltet ein Unionsorgan eine Versammlung oder Anhörung, so hat sie diese mindestens **vier Wochen** im Voraus bekanntzugeben. Die Fristen können nur in dringlichen Fällen oder wenn die Öffentlichkeit bereits die Möglichkeit hatte, zu den betreffenden Plänen oder Programmen Stellung zu nehmen, verkürzt werden.

Berücksichtigungspflicht der Ergebnisse der Beteiligung

Die Unionsorgane müssen bei den Entscheidungen über umweltbezogene Pläne oder Programme die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung **in angemessener Weise berücksichtigen**. Die Organe unterrichten die Öffentlichkeit über den jeweiligen Plan oder das jeweilige Programm einschließlich des betreffenden Textes sowie über die Gründe und Überlegungen, auf die sich die Entscheidung stützt. Dabei sind auch Angaben über die Öffentlichkeitsbeteiligung zu machen.

Bürger*innen und Verbände können auf dem Better Regulation Portal der Europäischen Kommission ihre Stellungnahmen abgeben:
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say

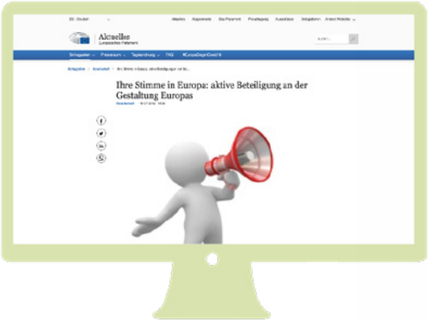
Öffentliche Onlinekonsultationen

Ein Weg, die Öffentlichkeit an der Vorbereitung, Aus- oder Überarbeitung von umweltbezogenen Plänen und Programmen oder an Fahrplänen, Folgeabschätzungen sowie europäischen Umweltrechtsakten zu beteiligen, sind öffentliche Onlinekonsultationen.

Seit 2003 können Bürger*innen und Verbände über das **digitale Konsultationsportal** »Ihre Stimme in Europa« (Better Regulation Portal) der Europäischen Kommission zu Geltungsumfang, Prioritäten und Mehrwert neuer EU-Initiativen Stellung nehmen oder bestehende Politiken und Rechtsvorschriften bewerten. Stellungnahmen können in allen europäischen Amtssprachen abgegeben werden .

Einige Beispiele, zu denen in 2020 und 2021 Stellungnahmen abgegeben werden konnten:

- Klimazielplan 2030
- Aktionsplan für die Entwicklung der ökologischen/biologischen Produktion in der EU
- Änderung der Aarhus-Verordnung (Verbesserung des Zugangs zu Gerichten)
- Überprüfung der Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft
- Überarbeitung der EU-Vorschriften zur Luftqualität



Europäische Bürgerinitiative

Die Europäische Bürgerinitiative ist ein direktdemokratisches Instrument, um Einfluss auf die europäische Klima-, Umwelt- und Naturschutzpolitik zu nehmen.

Die Registrierung einer Initiative erfolgt durch eine Organisationsgruppe aus mindestens **sieben Personen**, die in **sieben verschiedenen EU- Mitgliedstaaten** wohnen. Die Gruppe muss in **zwölf Monaten eine Million Unterschriften** von EU-Bürger*innen sammeln. Personen können die Initiative mit einer Unterschrift unterstützen, sobald sie das in ihrem Land geltende Mindestalter für die Wahlen zum Europäischen Parlament erreicht haben. Unabhängig davon steht es den Mitgliedstaaten frei, das Mindestalter für die Unterstützung einer Initiative auf 16 Jahre festzulegen.

Die Europäische Kommission hat **sechs Monate** Zeit, um die Initiative auf Zulässigkeit zu prüfen und Stellung dazu zu nehmen. Die Gesetzesinitiative ist jedoch rechtlich nicht bindend. Die Kommission kann sie komplett oder in Teilen annehmen, oder gänzlich ablehnen. Die Organisator*innen der Bürgerinitiative erhalten zudem die Möglichkeit, ihr Anliegen dem Europäischen Parlament vorzustellen.

Der **hohe zeitliche, finanzielle und organisatorische Aufwand** einer Europäischen Bürgerinitiative stellt hohe Hürden für Einzelpersonen und kleine Interessengruppen dar.

Europäische Bürgerinitiativen können auf der Online-Plattform der Europäischen Kommission angemeldet werden: https://europa.eu/citizens-initiative/home_de

Petition an das Europäische Parlament

Alle Bürger*innen oder Verbände verfügen über ein europäisches **Petitionsrecht**. Sie können jederzeit eine Petition an das Europäische Parlament richten. Je mehr Unterzeichner*innen eine Petition aufweist, umso größer ist ihre Erfolgswahrscheinlichkeit.

Individuelle Beschwerden, allgemeine Anliegen oder auch Aufforderungen an das Europäische Parlament können Gegenstand einer Petition sein. Alleinige Voraussetzung ist, dass die Petition einen Bezug zu den Aktivitäten der Europäischen Union haben muss.

Auf dem Petitionsportal des Europäischen Parlaments können Sie Petitionen einreichen oder unterstützen:
www.europarl.europa.eu/petitions/en/home

Rechtliche Anforderungen

Petitionen können über den **Postweg oder online** eingereicht werden. Sie müssen in einer der europäische Amtssprachen verfasst sein. Petitionen müssen Namen, Staatsangehörigkeit, Beruf und Wohnsitz enthalten. Das Anliegen der Petition muss **begründet** sein und gegebenenfalls dokumentiert werden.

Postalische oder elektronische Einreichung an:

Vorsitz des Petitionsausschusses
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail: peti-secretariat@europarl.europa.eu

Der **Petitionsausschuss** prüft die an ihn gerichtete Petition und entscheidet, was damit geschehen soll.

Beteiligung in Umweltfragen

Berücksichtigung der Ergebnisse des Petitionsverfahrens

Die Ergebnisse des Petitionsverfahrens sind nicht verbindlich, können aber eine **starke politische Wirkung** auf die Europäische Kommission oder Mitgliedstaaten entfalten.

Eine Petition kann genutzt werden, um das Europäische Parlament zu bestimmten Handlungen aufzufordern, zum Beispiel eine Resolution zu einem Thema zu verabschieden oder bestimmte Aspekte in Rechtsakten zu verankern.

Wenn einer Petition nach der Prüfung durch den Petitionsausschuss stattgegeben wird, wendet sich der Ausschuss an die Europäische Kommission als »Hüterin der Verträge«, die die Einhaltung des Unionsrechts überwacht. Die Kommission kann unter anderem eine nationale Behörde vor dem Europäischen Gerichtshof wegen eines Verstoßes gegen umweltschützendes Unionsrecht verklagen.

Informelle Beteiligungsformate

Neben gesetzlich vorgeschriebenen formellen Beteiligungsprozessen gibt es auch auf EU-Ebene informelle Formate und Wege, durch die der Öffentlichkeit ein Mitspracherecht bei wichtigen europäischen Entscheidungen eingeräumt werden kann. Sogenannte deliberative Ansätze und Methoden, die öffentliche Diskurse und die politische Meinungsbildung fördern, können eine sinnvolle Ergänzung zur repräsentativen und direkten Demokratie darstellen. So kann es zu einem direkten Austausch zwischen Bürger*innen bzw. Organisationen und politischen Entscheidungsträger*innen kommen. Deliberative Formate wurden beispielsweise bei den europäischen Bürgerforen der Europäischen Kommission eingesetzt.

Ist die Europäische Kommission auf spezielles Fachwissen angewiesen, bietet sie außerdem bestimmten Interessengruppen unterschiedliche Formate zur Rückmeldung an, unter anderem Online-Foren, gezielte Konsultationen, Sitzungen, Workshops, Seminare oder Diskussionsrunden mit kleinen und mittleren Unternehmen.

Darüber hinaus werden in den europäischen Mitgliedstaaten und weltweit zunehmend Bürgerräte eingerichtet. Die Teilnehmenden werden zufällig aus der Bevölkerung ausgelost. Sie erarbeiten bei ihren Versammlungen gemeinsame Lösungsvorschläge für politische Fragestellungen, beispielsweise zum Thema Klimaschutz.

Weiterführende Informationen

Unabhängiges Institut für Umweltfragen (UfU) e.V.
www.aarhus-konvention.de

UNECE – Aarhus Sekretariat
www.unece.org/env/pp/introduction.html

Europäische Kommission
https://ec.europa.eu/environment/aarhus/index.htm

Bundesumweltministerium
www.bmu.de/themen/bildung-beteiligung/umwelt-information/aarhus-konvention

Deutscher Naturschutzring
www.dnr.de/fileadmin/EU-Koordination/Publikationen_und_Dokumente/bruesseler1x1.pdf

Anmerkungen

1 www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/inhalt 2 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT&qid=1621422435977 3 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT
4 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT 5 www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf

Die europäische Umweltpolitik und -gesetzgebung spielt eine bedeutende Rolle für den globalen Klima- und Umweltschutz. Auch der größte Teil nationaler Umweltgesetze wird in Brüssel gemacht. Entscheidend ist, dass Bürger*innen und auch Umweltverbände an diesen wegweisenden Prozessen und Entscheidungen sowie deren Umsetzung frühzeitig beteiligt werden. Die Aarhus-Konvention bildet dafür die entscheidende rechtliche Grundlage. Sie setzt hohe Maßstäbe für den **Zugang zu Umweltinformationen, für Transparenz und die Beteiligung der Öffentlichkeit** an europäischen und nationalen Verwaltungsverfahren. Sie eröffnet den **Zugang zu Gerichten in Umweltfragen**. Da die Europäische Union – neben allen europäischen Mitgliedstaaten – eigenständige Vertragspartei der Aarhus-Konvention ist, sind die Aarhus-Verfahrensgrundsätze sowie Informations-, Beteiligungs- und Gerichtszugangsrechte nicht nur innerhalb der Mitgliedstaaten auszugestalten, sondern auch für europäische Verfahren und Prozesse.

In dieser Broschüre erfahren Sie mehr über Ihr **Recht, an europäischen Rechtssetzungs- und Verwaltungsverfahren beteiligt zu werden**, die Einfluss auf den Umwelt- und Klimaschutz entfalten können. Zwei weitere Broschüren des UfU befassen sich mit dem Recht auf Umweltinformationen sowie dem Zugang zu Gerichten in Umweltfragen auf europäischer Ebene.

UfU
Unabhängiges Institut für Umweltfragen

Unabhängiges Institut für Umweltfragen (UfU) e.V.
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
Telefon 030 4284 993 0

recht@ufu.de
ufu.de
twitter.com/UfUberlin