



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Umweltschutz nach Verfassungsrecht und Beteiligungsrechte gemäß Aarhus-Konvention

Umweltschutz nach Verfassungsrecht und Beteiligungsrechte gemäß Aarhus-Konvention

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 118/24
Abschluss der Arbeit: 19. August 2024
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Umweltschutz im Grundgesetz	4
2.1.	Staatszielbestimmung	4
2.2.	Grundrechte	6
2.3.	Der „Klima-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts von 2021	7
3.	Beteiligungsrechte gemäß Aarhus-Konvention	8
3.1.	Ableitung aus Verfassungsrecht?	8
3.2.	Zugang zu Umweltinformationen	10
3.3.	Öffentlichkeitsbeteiligung	11
3.4.	Zugang zu Gerichten	13

1. Einleitung

Dieser Sachstand stellt die Form der Verankerung des Umwelt- und Klimaschutzes in der Verfassung dar. Zentral ist dabei **Artikel 20a Grundgesetz (GG)**¹, der vorschreibt:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot gilt generationenübergreifend. Die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) hierzu stellt Abschnitt 2.2. vor.

Im Weiteren stellt die Arbeit zusammen, in welchen einfachen Gesetzen die folgenden Rechte der **Aarhus-Konvention**² normiert sind:

- das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen,
- öffentliche Beteiligungsrechte in umweltbedeutsamen Verwaltungsverfahren und
- das Recht auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

2. Umweltschutz im Grundgesetz

2.1. Staatszielbestimmung

Artikel 20a GG sowie die Verfassungen der meisten Bundesländer erkennen den Umwelt- und Klimaschutz als **Staatszielbestimmung** an. Danach schützt der Staat

„auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die **natürlichen Lebensgrundlagen** und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“³

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478), <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>.

2 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, Originalfassung: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/06/19980625%2008-35%20AM/Ch_XXVII_13p.pdf; deutsche Fassung: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A22005A0517%2801%29>.

3 Hervorhebungen durch Verf.

Nach der ganz überwiegenden Auffassung entspricht der Begriff der „natürlichen Lebensgrundlagen“ demjenigen der „Umwelt“.⁴

Im Unterschied zu einem Grundrecht handelt es sich bei einem Staatsziel nicht um einen subjektiven Anspruch des Einzelnen, sondern (nur) um eine **objektiv-rechtliche Schutzverpflichtung des Staates**.⁵ Staatszielbestimmungen beschreibt die Kommentierung als

„Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.“⁶

In erster Linie kommt dem **Gesetzgeber** die Aufgabe zu, den in Art. 20a GG enthaltenen Schutzauftrag **zu konkretisieren** und geeignete Umweltschutzvorschriften zu erlassen.⁷ Darüber hinaus sind die Verwaltungsbehörden und Gerichte als Organe der **Exekutive** und **Judikative** bei der näheren Ausgestaltung und Auslegung der Gesetze sowie bei Planungs- und Ermessensentscheidungen dazu verpflichtet, die Belange des Umwelt- und Tierschutzes angemessen zu

4 Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, BT-Drs. 12/6000, S. 65 ff. <https://dserver.bundestag.de/btd/12/060/1206000.pdf>; Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 20a GG, Rn. 32; Epiney, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 20a GG, Rn. 59; Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 20a GG, Rn. 27.

5 Vgl. Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 9. Auflage 2021, Art. 20a GG, Rn. 12; Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 20a GG, Rn. 30.

6 Vgl. Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 20a GG, Rn. 30 (m.w.N.); Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 20s GG, Rn. 12 (m.w.N.).

7 Vgl. BVerfGE 118, 79 (110) (13. März 2007 - 1 BvF 1/05); Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 20a GG, Rn. 202.

berücksichtigen.⁸ Das Klimaschutzgesetz (KSG)⁹ von 2019 formuliert in § 13 ebenfalls das **Berücksichtigungsgebot** der Verwaltung.¹⁰

2.2. Grundrechte

Die im Grundgesetz enthaltenen Grundrechte erwähnen „Umwelt“ nicht ausdrücklich. Sie können aber **Abwehrrechte** gegen staatliche Umweltbeeinträchtigungen sowie **Schutzpflichten** gegenüber Umweltbeeinträchtigungen Dritter begründen. Dies gilt z. B. für das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG.¹¹ Hieraus kann jedoch lediglich ein „ökologisches Existenzminimum“ abgeleitet werden.¹²

Bevor der Art. 20a im Jahr 1994 im Grundgesetz aufgenommen wurde, gab es Vorschläge¹³, den Umweltschutz in Form eines **Umweltgrundrechts** in der Verfassung zu verankern. Jedoch liegt das Hauptproblem eines Rechts auf Abwehr von Umweltschäden, -gefahren und -risiken in der Bestimmung eines konkreten Schutzbereichs.¹⁴ Denn die Verfassung kann immer nur die Voraussetzungen einer intakten Umwelt, nicht aber diese selbst garantieren.¹⁵

-
- 8 Vgl. Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 20a GG, Rn. 207 ff; Rux, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 58. Edition, Stand: 15. Juni 2024, Art. 20a GG, Rn. 32.
- 9 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513) zuletzt geändert durch Art. 1 Zweites ÄndG vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235), <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/>.
- 10 Zur Reichweite des § 13 KSG siehe: BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 - 9 A 7/21, Leitsatz 6, <https://www.bverwg.de/040522U9A7.21.0>; VGH Mannheim, Urteil vom 4. Mai 2023 - 5 S 1941/22, Rn. 65 ff., <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/NJRE001542830>; Schink, Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Klimaschutzgesetz, NuR 2021, S. 1 ff.; Heß/Peters/Schöneberger/Verheyen, Das Gebot der Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Vorhabenebene – de lege lata und de lege ferenda, NVwZ 2023, S. 113 ff.; Erbguth, Klimaschutz auf Zulassungsebene: Reichweite des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG und Budgetansatz, UPR 2023, S. 241 ff.; Müller, Stiftung Umweltenergierecht, Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Klimaschutz und Energie zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (BT-Drs. 20/8290, 20/8670) und zur Unterrichtung durch die Bundesregierung Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung (BT-Drs. 20/8150), 6. November 2023, S. 18, https://www.bundestag.de/resource/blob/975512/1df6e416fbfc6dafaa5860f2e25b97a5/Stellungnahme_SV_Dr_Thorsten_Mueller_Stiftung_Umweltenergierecht.pdf.
- 11 Näher Durner, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 1. Auflage 2021, § 26, Rn. 51.
- 12 Vgl. Di Fabio, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 GG, Rn. 95.
- 13 Unter anderem Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971, BT-Drs. 6/2710, S. 9, <https://dserver.bundestag.de/btd/06/027/0602710.pdf>.
- 14 Vgl. Calliess in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 20a GG, Rn. 10.
- 15 Ebd.

2.3. Der „Klima-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts von 2021

Neben dem ausdrücklich genannten Umwelt- und Tierschutz erkennen Rechtsprechung und Literatur zudem den Klimaschutz als Schutzgut des Art. 20a GG an.¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einer **Grundsatzentscheidung** im Jahr 2021¹⁷ die Bedeutung des Klimaschutzes und das Ziel der Klimaneutralität vor dem Hintergrund des Art. 20a GG und der Grundrechte des Grundgesetzes unterstrichen. Aufgrund der Entscheidung¹⁸ können nunmehr Gerichte überprüfen, inwiefern der Gesetzgeber seiner Pflicht zum Klimaschutz nachkommt und bis 2050 eine Überschreitung der im Pariser Klimaabkommen völkerrechtlich anerkannten Grenzen des 2- bzw. 1,5-Grad-Ziels verhindert.¹⁹ In den Leitsätzen der Entscheidung führt das BVerfG dazu u. a. Folgendes aus:

„1. Der Schutz des **Lebens** und der **körperlichen Unversehrtheit** nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen. Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Sie kann eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf **künftige Generationen** begründen.

2. Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum **Klimaschutz**. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität.

a) Art. 20a GG genießt keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Dabei nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der **Abwägung** bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu. [...]

e) Art. 20a GG ist eine **justiziable** Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binden soll. [...]

4. Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. **Subjektivrechtlich** schützen die Grundrechte als

16 Vgl. Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 20a GG, Rn. 40 (m.w.N.); BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270, https://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html; darüber hinaus hat auf föderaler Ebene das Bundesland Hamburg im Februar 2020 den Klimaschutz als Staatsziel in seiner Verfassung aufgenommen, vgl. Neunzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 20. Februar 2020, HmbGVbl. 2020 Nr. 10, S. 145, <https://www.luewu.de/docs/gvbl/docs/2340.pdf>; zur Begründung s. Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 21/19680, https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/69419/klimaschutz_demokratisch_verankern_auch_in_der_hamburger_verfassung.pdf.

17 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, https://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

18 Die Entscheidung hat gem. § 31 Abs. 2 Satz 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) Gesetzeskraft.

19 Vgl. Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 20a GG, Rn. 49.

intertemporale Freiheitssicherung **vor** einer einseitigen **Verlagerung** der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die **Zukunft**. Auch der objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten.“²⁰

In Bezug auf den Leitsatz zu 4. hat das BVerfG entschieden, dass die im KSG verankerten Minderungsziele und Emissionsmengen bis zum Jahr 2030 noch mit der Verfassung vereinbar und insofern keine Schutzpflichten oder Freiheitsgrundrechte verletzt seien. Da der Gesetzgeber für die Zeit **nach 2030** jedoch bislang keinen Emissionsminderungspfad zur Klimaneutralität entwickelt hat, sei allein dadurch der aus den Freiheitsgrundrechten, insbesondere aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG, abgeleitete Anspruch auf **intertemporale Freiheitssicherung** verletzt und eine ein-griffsähnliche Vorwirkung des Klimaschutzgesetzes gegeben.

3. Beteiligungsrechte gemäß Aarhus-Konvention

3.1. Ableitung aus Verfassungsrecht?

Ziel der **Aarhus-Konvention** ist es, die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft im Umweltschutz zu stärken. Die Konvention ist am 30. Oktober 2001, drei Jahre nach ihrer Verabschiedung im Jahr 1998, in Kraft getreten.²¹ Deutschland hat die Konvention am 15. Januar 2007 ratifiziert.²² Die Aarhus-Konvention hat derzeit 47 Vertragsparteien, unter ihnen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten.²³

Die Vorgaben der Konvention hat der EU-Gesetzgeber unter anderen mit der Umweltinformationsrichtlinie²⁴ und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie²⁵ in europäisches Recht umgesetzt. Für den deutschen Gesetzgeber besteht damit eine doppelte Pflicht bei der Umsetzung in

20 Hervorhebungen durch Verf.

21 Vgl. United Nations Treaty Collection, 13. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27.

22 Ebd.

23 Ebd.

24 Richtlinie 2003/4/EG 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, Amtsblatt der EG Nr. L 41 S. 26 vom 14. Februar 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004>.

25 Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4a80a6c9-cdb3-4e27-a721-d5df1a0535bc.0002.02/DOC_1&format=PDF.

nationales Recht: Er hat nicht nur die völkerrechtlichen Bestimmungen der Aarhus-Konvention zu beachten, sondern auch die unionsrechtlichen Vorgaben.

Die Aarhus-Konvention gibt in **drei Bereichen** (sogenannte „Säulen“) völkerrechtliche Mindeststandards vor:

1. Zugang zu Informationen über die Umwelt,
2. Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren,
3. Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Deutschland hat die drei Säulen der Konvention mit eigenständigen Gesetzen umgesetzt. Dazu zählen insbesondere das **Umweltinformations-**, das **Öffentlichkeitsbeteiligungs-** und das **Umweltrechtsbehelfsgesetz**. Weitere relevante Normen, die bereits vor der Aarhus-Konvention bestanden, insbesondere zur Öffentlichkeitsbeteiligung, befinden sich im allgemeinen und besonderen Verwaltungsrecht (s. dazu 3.3.).

Anders als die (vergleichsweise jungen) Verfassungen der neuen Bundesländer²⁶ sieht das Grundgesetz **kein** explizites Recht auf freien Zugang zu **Umweltinformationen** vor.²⁷ Insbesondere das Grundrecht auf Informationsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG²⁸ oder die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG begründen keinen eigenen Anspruch auf Informationszugang.²⁹ Der freie Informationszugang lässt sich zwar mit dem Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG gegenüber anderen verfassungsrechtlichen Belangen rechtfertigen, jedoch nicht als zwingend geboten aus ihm ableiten.³⁰

26 Damit werden die Länder der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) bezeichnet: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

27 Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 103. EL März 2024, Vorbemerkung zum UIG, Rn. 52 (m.w.N.).

28 Schemmer, in: BeckOK GG, 58. Ed. 15. Juni 2024, Art. 5 GG, Rn. 29 und Rn. 32: Geschützt von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ist das Sich-Informieren im Sinne des Verhaltens zur Informationsaufnahme, etwa das Aufstellen einer Antenne oder das Zeitunglesen. Lediglich wenn einfaches Recht die Information als öffentlich zugänglich bestimmt, besteht ein Anspruch darauf, diese Information auch tatsächlich zu erhalten.

29 Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 103. EL März 2024, Vorbemerkung zum UIG, Rn. 53, 56 (m.w.N.).

30 Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 103. EL März 2024, Vorbemerkung zum UIG, Rn. 54 (m.w.N.).

Die **Öffentlichkeitsbeteiligung** ist ebenfalls **nicht** im Grundgesetz geregelt und ein verfassungsrechtliches Gebot zum Erlass von Beteiligungsvorschriften lässt sich den Grundrechten nicht entnehmen.³¹

Allein das Recht auf **Zugang zu Gerichten** ist in der deutschen Verfassung ausdrücklich mit dem Anspruch auf (effektiven) Rechtsschutz in **Art. 19 Abs. 4 GG** gewährleistet.³² Dieses gilt jedoch **nur**, sofern jemand behauptet, durch einen Akt der öffentlichen Gewalt in eigenen **subjektiven Rechten** verletzt zu sein und ist folglich nicht gegeben, wenn nur ein Allgemeininteresse (hier: „Schutz der Umwelt“) eingeklagt würde.³³ Hierfür ist nur in Ausnahmefällen die sog. Verbandsklage vorgesehen (siehe Abschnitt 2.3.).

Somit ist lediglich die „dritte Säule“ der Aarhus-Konvention – jedoch nur in Bezug auf individuelle Rechte – unmittelbar in der Verfassung verankert.

3.2. Zugang zu Umweltinformationen

Für den Bereich der ersten Säule hat der EU-Gesetzgeber die Umweltinformationsrichtlinie erlassen, aufgrund derer der Bund das **Umweltinformationsgesetz (UIG)**³⁴ neu gefasst hat und die Bundesländer betreffend Landesbehörden und Gemeinden eigene Umweltinformationsgesetze geschaffen haben. Gemäß § 3 UIG hat jede Person Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, ohne als Antragsteller ein rechtliches Interesse an der Information darlegen zu müssen. Dabei sind alle Stellen der öffentlichen Verwaltung sowie private Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, zur Herausgabe von Umweltinformationen verpflichtet.

Das UIG regelt insbesondere, was Bürgerinnen und Bürger bei der **Antragstellung** beachten müssen (§ 4 UIG) und wann informationspflichtige Stellen Anfragen ablehnen dürfen (§ 5 UIG). Die in §§ 8-9 UIG festgelegten Ablehnungsgründe dienen entweder dem Schutz privater Belange – wie beispielsweise von personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen –

31 Dies gilt jedenfalls für das Planungsverfahren nach dem BauGB, vgl. Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 3 BauGB, 15. Auflage 2022, Rn. 4 (m.w.N.). Die Öffentlichkeitsbeteiligung (jedenfalls in der Bauleitplanung) ist lediglich Ausdruck des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips, vgl. Schink/Bachmann, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 62. Edition, Stand: 1. Mai 2024, § 3 BauGB, Rn. 4a ff.

32 Art. 19 Abs. 4 GG statuiert ein subjektives Grundrecht auf Rechtsschutz, vgl. Enders, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 58. Edition, Stand: 15. Juni 2024, Art. 19 GG, Rn. 51; Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 19 Abs. 4 GG, Rn. 7; Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet nicht nur, dass überhaupt ein Rechtsweg zu den Gerichten offensteht, sie garantiert darüber hinaus auch die Effektivität des Rechtsschutzes, vgl. Enders, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 58. Edition, Stand: 15. Juni 2024, Art. 19 GG, Rn. 71, 74.

33 Vgl. Fellenberg/Schille, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 103. EL März 2024, Vorbemerkung zum UmwRG, Rn. 76 ff, danach lässt sich ein Recht auf Verbandsklage nicht aus dem effektiven Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 9 Abs. 1 oder Art. 20a GG entnehmen.

34 Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/uig_2005/.

oder bestimmten öffentlichen Belangen wie etwa den internationalen Beziehungen zu anderen Staaten.

Zusätzlich zum Recht auf Zugang zu Umweltinformationen verpflichtet § 10 Abs. 1 UIG informationspflichtigen Stellen, die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang **aktiv** und systematisch über die Umwelt zu unterrichten, indem sie Umweltinformationen verbreiten, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen. Dabei sind Umweltinformationen in für die Öffentlichkeit verständlichen und in leicht zugänglichen Formaten zu verbreiten (§ 10 Abs. 3 UIG). Die veröffentlichten Umweltinformationen sind in angemessenen Abständen zu aktualisieren (§ 10 Abs. 2 Satz 3 UIG). Zudem ist die Bundesregierung gemäß § 11 UIG dazu gehalten, regelmäßig im Abstand von nicht mehr als vier Jahren einen Bericht über den Zustand der Umwelt im Bundesgebiet zu veröffentlichen.

3.3. Öffentlichkeitsbeteiligung

Bereits lange vor Inkrafttreten der Aarhus-Konvention existierten in Deutschland Regelungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Zulassung von umweltbedeutsamen Vorhaben wie Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen. Für Industrieanlagen beispielsweise gilt dies seit Inkrafttreten des **Bundes-Immissionsschutzgesetz** (BImSchG)³⁵ im Jahre 1974. Daneben enthalten vor allem auch das **Verwaltungsverfahrensgesetz** (VwVfG)³⁶ und das Gesetz über die **Umweltverträglichkeitsprüfung** (UVPG)³⁷ weitere Vorgaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Einige der bestehenden Regelungen hat der Gesetzgeber nach Ratifikation der Aarhus-Konvention mit dem **Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz** (ÖffBetG)³⁸ im Jahr 2006 ergänzt.

Das jeweils einschlägige Fachgesetz bestimmt, ob und inwiefern die Öffentlichkeit an den Vorhaben beteiligt ist. Ein Beispiel ist das Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Vorhaben nach dem BImSchG.³⁹ Danach informiert die Behörde mit einer **öffentlichen Bekanntmachung** über das geplante Vorhaben (§ 10 Abs. 3 Satz 1 BImSchG) und legt die Unterlagen anschließend einen Monat zur Einsicht aus (§ 10 Abs. 3 Satz 2 BImSchG). Bei Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach dem UVPG vorgeschrieben ist, sind die Informationen zusätzlich

35 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/bimSchG/>.

36 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwVfG/>.

37 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/>.

38 Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) vom 9. Dezember 2006, http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl106s2819.pdf.

39 Vgl. Beteiligungsrechte im Umweltschutz herausgegeben vom Umweltbundesamt und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, inhaltlicher Stand: Januar 2018, S. 22, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/2018_05_18_uba_fb_aarhuskonvention_bf.pdf.

auf dem zentralen UVP-Portal des Bundes oder des jeweiligen Bundeslandes zu veröffentlichen (§ 20 Abs. 2 Satz 1 UVPG). Im Anschluss kann jedermann Einwendungen gegen das Vorhaben innerhalb von zwei Wochen bzw. bei UVP-pflichtigen Vorhaben innerhalb eines Monats erheben (§ 10 Abs. 3 Satz 8 BImSchG, § 21 Abs. 2 und 3 UVPG). Die Behörde kann die Einwendungen mit dem Antragsteller und denjenigen, die sie erhoben haben, erörtern (§ 10 Abs. 6 Satz 1 BImSchG). Sie fließen in die abschließende Entscheidung der Behörde über die Genehmigung des Vorhabens ein.

Auch bei raumbezogenen Plänen wie **Bebauungs-** und **Flächennutzungsplänen** (sog. Bauleitpläne) wird die Öffentlichkeit regelmäßig nach den Vorgaben im Baugesetzbuch (BauGB)⁴⁰ einbezogen. Bei der Entwicklung von Bauleitplänen wird die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, über sich wesentlich unterscheidende Lösungen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung unterrichtet (§ 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Auch hier ist ihr die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Die Entwürfe der Bauleitpläne sind gemeinsam mit den wesentlichen Stellungnahmen dann noch einmal für die Dauer eines Monats auszulegen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Danach hat die Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich nochmals zu äußern (§ 3 Abs. 2 Satz 4 BauGB).

Einige Gesetze, wie das Bundesfernstraßengesetz (FStrG)⁴¹ oder das Luftverkehrsgesetz (LuftVG)⁴² verlangen für **große** raumbedeutsame **Vorhaben**, wie den Bau von Autobahnen oder Flughäfen, die Durchführung eines sogenannten **Planfeststellungsverfahrens**. Auch in diesem Verfahren muss die Öffentlichkeit durch Anhörung und gemeinsame Erörterung einbezogen werden.

In bestimmten Fällen werden **Organisationen**, die das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)⁴³ als Umwelt- oder Naturschutzvereinigungen anerkennt, über bestimmte Vorhaben besonders informiert. Beispielsweise werden sie in Verfahren zum Ausbau von Höchstspannungsleitungen nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)⁴⁴ zu den dort vorgesehenen Antragskonferenzen eingeladen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 NABEG) und ihnen die erforderlichen Antragsunterlagen zur Vorbereitung der Anhörungen zugesandt (§ 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NABEG). Darüber hinaus haben anerkannte Naturschutzvereinigungen bei manchen Entscheidungen mit besonderem

40 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>.

41 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/>.

42 Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/luftvg/>.

43 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), das zuletzt durch Artikel 14b des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/index.html>.

44 Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist <https://www.gesetze-im-internet.de/nabeg/>.

Bezug zum Naturschutz **besondere Mitwirkungsmöglichkeiten**, etwa nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)⁴⁵. Dabei ist ihnen zum Beispiel Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben (§ 63 BNatSchG).

3.4. Zugang zu Gerichten

Lehnt eine Behörde eine Informationsanfrage eines Bürgers oder einer Bürgerin ab, kann die antragsstellende Person eine außergerichtliche Ombudsstelle anrufen, Widerspruch gegen die informationspflichtige Stelle erheben und gegen die Entscheidung vor Gericht klagen.

Eine Beschwerde beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) als **außergerichtliche Ombudsstelle** kann die Person bereits dann erheben, wenn sie ihr Recht auf Informationszugang nach dem Umweltinformationsgesetz als verletzt ansieht (§ 7a UIG in Verbindung mit § 12 des Informationsfreiheitsgesetzes – IFG⁴⁶).

Daneben können Bürgerinnen und Bürger bei Ablehnung einer Informationsanfrage oder auch sonst bei der Verletzung eines individuellen Rechts nach den §§ 68 bis 73 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)⁴⁷ bei der zuständigen Behörde **Widerspruch** einlegen. In diesem Verfahren überprüfen die Behörde selbst und ggf. die nächsthöhere Behörde die Angelegenheit verwaltungsintern. Das Verfahren hat den Vorteil, dass es weniger Zeit beansprucht, Gerichte entlastet und keine so hohen Kosten wie ein Gerichtsverfahren verursacht.⁴⁸

Grundsätzlich ist erst nach der Ablehnung eines Widerspruchs Klage vor dem zuständigen **Verwaltungsgericht** möglich. Bürgerinnen und Bürger können die Rechtmäßigkeit von umweltrelevanten Vorhaben aber nur gerichtlich überprüfen lassen, soweit das Vorhaben gegen eine Rechtsnorm verstößt, die gerade auch den Schutz ihrer subjektiven Rechte bezweckt (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO). So können beispielsweise Nachbarn einer Anlage von der Behörde ein Einschreiten gegen deren Betrieb nur verlangen, wenn dieser gegen Bestimmungen verstößt, die auch dem Schutz der Nachbarn dienen.⁴⁹ Dieser sog. **Drittschutz** ist jedoch nicht immer gegeben und die

45 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BJNR254210009.html.

46 Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), das zuletzt durch Artikel 44 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/>.

47 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 237) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>.

48 Vgl. Beteiligungsrechte im Umweltschutz herausgegeben vom Umweltbundesamt und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, inhaltlicher Stand: Januar 2018, S. 31, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/2018_05_18_uba_fb_aarhuskonvention_bf.pdf.

49 Vgl. Beteiligungsrechte im Umweltschutz herausgegeben vom Umweltbundesamt und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, inhaltlicher Stand: Januar 2018, S. 34, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/2018_05_18_uba_fb_aarhuskonvention_bf.pdf.

Möglichkeit, eine Maßnahme ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit gerichtlich auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfen zu lassen (sog. Popularklagen), besteht normalerweise nicht.

Zur Umsetzung der Vorschriften der dritten Säule der Aarhus-Konvention und verschiedener EU-Richtlinien, die den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten regelt, hat der Gesetzgeber das **Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz** (UmwRG)⁵⁰ erlassen. Hiernach können staatlich anerkannte **Umweltvereinigungen** Klage gegen bestimmte im Gesetz aufgelistete Maßnahmen erheben, „ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG). Ausreichend ist, dass die Vereinigung geltend macht, durch das Vorhaben in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich betroffen zu sein. Die sog. **Umweltverbandsklage** stellt eine Ausnahme vom Verbot der Popularklagen dar. Sie ist auch im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und in den Naturschutzgesetzen der Bundesländer geregelt.

Sobald Bürger und Bürgerinnen vor den Behörden und Gerichten mit ihren Begehren keinen Erfolg haben, können sie als letztes Mittel **Verfassungsbeschwerde** beim Bundesverfassungsgericht erheben. Dafür müssen sie geltend machen, dass sie in ihren Grundrechten auf Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) oder auf effektiven Rechtsschutz durch die Gerichte (Art. 19 Abs. 4 GG) verletzt sind. Dies käme beispielsweise in Betracht, wenn öffentliche Behörden den Zugang zu Umweltinformationen oder Gerichte die Klagerechte unrechtmäßig verweigern.

Zudem besteht die Möglichkeit, vor den **Zivil-** und **Strafgerichten** zu klagen. Vor den Zivilgerichten kann direkt gegen Umweltvorschriften zuwiderlaufende Handlungen oder Unterlassungen von **Privaten** vorgegangen werden, sofern ein zivilrechtlicher Abwehr-, Unterlassungs- und Schadensersatzanspruch besteht. Daneben kann jedermann **Straftaten** gegen die Umwelt bei der Staatsanwaltschaft, den Verwaltungsbehörden, der Polizei oder den Amtsgerichten anzeigen und auf diesem Wege ein strafrechtliches Verfahren einleiten. Die Einleitung eines Strafverfahrens lässt sich unter Umständen im Klageweg erzwingen (§ 172 Strafprozessordnung).

50 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), das zuletzt durch Artikel 14b des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/BJNR281600006.html>.