

Stellungnahme der Umweltverbände zum Entwurf des Nationalen Umsetzungsberichts der Aarhus-Konvention für Deutschland (2025)

Von

Deutscher Naturschutzring, Green Legal Impact, Unabhängiges Institut für Umweltfragen,
Deutsche Umwelthilfe, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Naturschutzbund
Deutschland, World Wide Fund for Nature Deutschland



DNR
DEUTSCHER
NATURSCHUTZRING



UfU
Unabhängiges Institut
für Umweltfragen



Deutsche Umwelthilfe



Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



7. April 2025

Kontakt

**Unabhängiges Institut für
Umweltfragen e.V.**

Green Legal Impact e.V.

Inhalt

Einleitung	3
Compliance-Verfahren gegen Deutschland	4
Artikel 3 – Allgemeine Bestimmungen	6
Artikel 4 – Zugang zu Informationen über die Umwelt	8
Artikel 5 – Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt	9
Artikel 6 – Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten	9
Artikel 7 – Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken	12
Artikel 8 – Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente	13
Artikel 9 – Zugang zu Gerichten	14

Einleitung

Die Aarhus-Konvention (AK) aus dem Jahr 1998 ist der erste internationale Vertrag im Umweltschutz, der Bürger*innen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zur Stärkung des Umweltschutzes Verfahrensrechte einräumt. Die deutschen Umweltverbände konstatieren auch 2025 eine noch immer unvollständige Umsetzung in allen drei Säulen (Umweltinformationsrechte, Beteiligungsrechte und Zugang zu Gerichten) der Konvention in deutsches Recht.

Seit 2021 wurden in Deutschland zur Umsetzung der AK keine nennenswerten regulatorischen Schritte unternommen, um den durch die Konvention verankerten Rechten auch auf nationalstaatlicher Ebene bessere Geltung zu verleihen. Es sind jedoch Entwicklungen seitens des Gesetzgebers zur Einschränkung der auf der Grundlage der Konvention gewährten Rechte zu beobachten. So hat weiterhin eine Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Beschleunigungsgesetzgebung stattgefunden. Auch die Angebote der digitalen Beteiligung bzw. die Zurverfügungstellung von Unterlagen in digitalen Formaten ist weiterhin nicht flächendeckend gewährleistet.

Aus der Bundestagswahl im Februar 2025 sind die Unionsparteien als stärkste Kraft hervorgegangen. Bereits im Wahlprogramm forderte die CDU/CSU, die Umweltverbandsklage im Infrastrukturbereich abzuschaffen. Diese sowie weiterreichende Forderungen in Bezug auf Umweltinformationsrechte werden auch in den aktuell laufenden Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD stark gemacht. Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch unklar, inwieweit diese Forderungen Einzug in den Koalitionsvertrag finden werden. Es handelt sich offenkundig um direkte Angriffe auf das Umweltinformationsrecht und den Zugang zu Gericht von Umweltvereinigungen. Dies gefährdet unmittelbar die Umsetzung von Art. 4 und Art. 9 Abs. 2 und 3 der AK. Der Umsetzungsbericht muss diese Entwicklungen mindestens aufzeigen und deutlich machen, dass sich die Bundesregierung auch in Zukunft dafür einsetzt, diese Rechte zu wahren und die AK vollständig umzusetzen.

Darüber hinaus stellte die Unionsfraktion im Bundestag am 24. Februar 2025 eine kleine Anfrage im Bundestag zur "politischen Neutralität staatlich geförderter Organisationen". Darin wird das Verschwörungsnarrativ der "NGO Schattenstruktur" bedient sowie unter anderem die Gemeinnützigkeit von Umweltverbänden wie BUND, der Deutschen Umwelthilfe und Greenpeace in Zweifel gezogen. Dieser einseitige und in Teilen destruktive Blick auf die Zivilgesellschaft von der in Zukunft größten Regierungspartei CDU/CSU muss alarmieren und würde im aktuellen Umsetzungsbericht eigentlich eine kritische Auseinandersetzung erfordern. Wenn Umweltorganisationen über den Umweg der Aberkennung der Gemeinnützigkeit wegen als zu kritisch empfundener Meinungsäußerungen ihr Klagerecht verlieren, hat dies mittelbar auch Auswirkungen auf die Umsetzung der AK.

Unabhängig von den soeben skizzierten aktuellen Entwicklungen gewährleistet der unübersichtliche deutsche Rechtsrahmen noch immer keinen umfassenden Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten. Die Anerkennung bedeutender Umweltorganisationen wie Greenpeace und WWF ist auch vier Jahre nach der letzten Vertragsstaatenkonferenz 2021 und der Billigung

der entsprechenden Entscheidung des ACCC gegen Deutschland (ACCC/C/2016/137 Germany= nach deutschem Recht noch immer nicht möglich. Die Umweltverbände fordern daher einen Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten in Deutschland, der im Einklang mit der AK steht. Die völkerrechts- und europarechtskonforme Ausgestaltung des Verbandsklagerechts ist aus unserer Sicht alternativlos und essenziell, um die massiven Vollzugsdefizite im Umweltbereich abzubauen.

Während der letzten Legislaturperiode unternahm die Bundesregierung Anstrengungen, das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, welches die AK in Bezug auf Rechtsschutz in Umweltfragen in nationales Recht umsetzt, erneut zu novellieren und weiter an völker- und unionsrechtliche Vorgaben anzupassen. Die Umweltverbände haben dazu auch einen [eigenen Gesetzentwurf](#) vorgelegt, s.u. Der Gesetzgebungsprozess zog sich jedoch über Jahre hin, bis er schließlich aufgrund des Bruchs der Regierung im November 2024 und den angekündigten vorgezogenen Neuwahlen scheiterte. [An anderer Stelle](#) haben die Umweltverbände den Regierungsentwurf der Novellierung bereits kritisiert. Ein dringender Novellierungsbedarf besteht allein aufgrund der Entscheidung des ACCC (s.o) nach wie vor und wird im deutschen Staatenbericht nur unzureichend adressiert.

Die AK stellt als völkerrechtlicher Vertrag mit Geltung unter anderem in der gesamten EU im Übrigen nur einen Minimalkonsens im Kontext Umweltschutz, Demokratie und der Einbeziehung der Bevölkerung dar. Die Umsetzung der AK ist daher auch ein Gradmesser für den Entwicklungsstand demokratischer Gemeinwesen insgesamt.

Die Stellungnahme beschränkt sich im Folgenden auf diejenigen Umsetzungsdefizite und -herausforderungen, die aus Umweltverbandssicht erläuterungsbedürftig sind. Die Erläuterungen orientieren sich an der Artikel-Grundstruktur der AK. Zu den sonstigen Ausführungen des Umsetzungsberichts Entwurfes 2021 liegen keine Anmerkungen vor.

Die Vorgaben des Gender Mainstreamings sind in den Umsetzungsberichten konsequent zu beachten.

Compliance-Verfahren gegen Deutschland

Vor dem Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) wurden bereits fünf Verfahren gegen Deutschland abgeschlossen. Davon wurden zwei Beschwerden für unzulässig erklärt¹, bei einer Beschwerde wurde kein Verstoß gegen die Konvention festgestellt.² Zwei Verfahren führten dazu, dass das ACCC einen Verstoß Deutschlands gegen die Konvention feststellte.

Das erste erfolgreiche Verfahren gegen Deutschland wurde 2013 entschieden.³ Das ACCC stellte einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 2 und 3 AK fest, da Umweltverbände bis dahin nur Entscheidungen angreifen konnten, die allein gegen eine rechtliche Vorschrift verstoßen, die dem

¹ ACCC/C/2015/125 Deutschland; ACCC/C/2018/160 Deutschland.

² ACCC/C/2013/92 Deutschland.

³ ACCC/C/2008/31 Deutschland.

Umweltschutz dient. Außerdem stellte das ACCC klar, dass Verbände jede Handlung oder Unterlassen von Behörden oder Privaten angreifen können müssen, die gegen nationale Gesetze mit Umweltbezug verstoßen. Mit der Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) im Jahr 2017 wurde diesen Vorgaben weitgehend Rechnung getragen.

Das zweite erfolgreiche Verfahren gegen Deutschland drehte sich um die nationalen Anerkennungs Voraussetzungen von Umweltvereinigungen in § 3 UmwRG und wurde 2021 entschieden.⁴ § 3 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG enthält die Regelung, dass Umweltvereinigungen nur dann als klageberechtigt anerkannt werden können, wenn sie mitgliedschaftlich verfasst sind und spezifische Vorgaben an ihre binnendemokratische Organisationsstruktur erfüllen. Dadurch ist Umweltvereinigungen mit beschränkter Mitgliedschaft wie Greenpeace, oder Verbänden wie dem WWF, die als Stiftungen organisiert sind, der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten in Deutschland versagt. Diese Regelung verstößt laut dem ACCC gegen die Vorgaben der Art. 2 Abs. 5 i.V.m. 9 Abs. 2 der AK. Obwohl seit der Entscheidung des ACCC in dieser Sache bereits fast 4 Jahre vergangen sind, gilt der völkerrechtswidrige § 3 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG weiterhin unverändert fort.

Darüber hinaus gibt es vier laufende Compliance-Verfahren gegen Deutschland:

- ACCC/C/2020/178: In dieser Beschwerde wird Deutschland vorgeworfen, gegen die Artikel 9 Abs. 2–4 und 3 Abs. 1 AK verstoßen zu haben, konkret im Hinblick auf den Zugang zu Gericht im Zusammenhang mit gestuften Entscheidungen. Beschwerdeführerin ist eine Privatperson.
- ACCC/C/2023/203: Bei dieser Beschwerde wird gerügt, dass die Frist für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Änderung des Klimaschutzgesetzes zu kurz war und Deutschland dadurch gegen Art. 8 AK verstoßen habe. Beschwerdeführer ist die Deutschen Umwelthilfe e.V.
- ACCC/C/2024/208: Die Beschwerde rügt das LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG) wegen Verstößen gegen Art. 6 Abs. 1 – 4, 8; Art. 7; Art. 8; Art. 9 Abs. 2 – 4 AK, vor allem in Bezug auf eine unzureichende Beteiligung der Öffentlichkeit bei Projektentscheidungen und im Gesetzgebungsverfahren sowie durch mangelnden Zugang zur gerichtlichen Überprüfung von LNG-Projekten, insbesondere der gesetzlichen Bedarfsfeststellung. Diese Beschwerde wurde von Green Legal Impact e.V. eingereicht.
- Eine weitere Beschwerde wurde im Dezember 2024 von der Deutschen Umwelthilfe e.V. an das ACCC gerichtet. Dabei rügt die DUH, dass es bei Gutachten vor Gericht keinen Kostendeckel im deutschen Verwaltungsprozessrecht gibt, was zu übermäßig hohen Prozesskosten führen kann. Dies verstoße gegen die Vorgaben nach Art. 9 Abs. 4 AK.⁵

Bis auf das Verfahren ACCC/C/2023/203 werden diese Verfahren gegen Deutschland im Umsetzungsbericht nicht erwähnt. Die bislang nicht genannten Verfahren müssen in den nationalen Umsetzungsbericht aufgenommen werden.

⁴ ACCC/C/2016/137 Deutschland.

⁵ <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/prozesskosten-drohen-umweltrecht-auszuhebeln-deutsche-umwelthilfe-reicht-beschwerde-bei-gremium-der/>.

Artikel 3 – Allgemeine Bestimmungen

Abs. 4: Angemessene Anerkennung

Art. 3 Abs. 4 AK wird im nationalen Umsetzungsbericht folgendermaßen kommentiert: "Im Einklang mit Artikel 3 Absatz 4 AK sorgt die Bundesregierung für eine angemessene Anerkennung und Unterstützung von Natur- und Umweltschutzvereinigungen. (...)". Diese Aussage ist so nicht zutreffend, aus folgenden Gründen:

Der Umsetzungsbericht lässt an dieser Stelle eine Auseinandersetzung mit der mangelnden Umsetzung von ACCC/C/2016/137 vermissen. Darin befand das ACCC 2021, dass Deutschland durch die Anwendung der Voraussetzung in § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG gegen Art. 9 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 5 der AK verstößt. Umweltorganisationen, die keine offene Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht für die Mitglieder haben, werden hiermit vom Zugang zu einem Überprüfungsverfahren für Entscheidungen nach Artikel 6 ausgeschlossen. Aus diesem Grund wurde im Beschluss VII/8g der 7. Konferenz der Vertragsstaaten der AK (Vertragsstaatenkonferenz) vom 20. Oktober 2021 empfohlen, dass Deutschland die Anerkennungsvoraussetzung in § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG streichen möge. Unter anderem deshalb hat die Bundesregierung im Jahr 2023 einen Prozess zur Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) in Gang gesetzt, der u.a. eine Streichung von § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG vorsah. Der Gesetzgebungsprozess war aber nicht erfolgreich. Darüber hinaus ist im November 2024 die Regierungskoalition in Deutschland auseinandergebrochen, was auch das Gesetzgebungsverfahren zum UmwRG, welches viel zu spät gestartet wurde, beendete.

Die Compliance-Frist bis Oktober 2024 konnte auch ohne Bruch der Regierung im November 2024 somit nicht gehalten werden. Konkret bedeutet dies, dass auch knapp vier Jahre nach der Entscheidung des ACCC deutsche Umweltorganisationen, die das Kriterium des § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG nicht erfüllen, wie Greenpeace Deutschland und WWF Deutschland, von einer formellen Anerkennung und somit von einer Klageberechtigung ausgeschlossen sind. Die restriktiven Bestimmungen des UmwRG bestehen somit fort, was dazu führt, dass für Teile der Umweltverbände immer noch keine angemessene Anerkennung vorliegt und der Zugang zur gerichtlichen Überprüfung in Umweltangelegenheiten nach Art. 9 Abs. 2 AK weiterhin erheblich eingeschränkt ist. Greenpeace e.V. hat beispielsweise bei der Anerkennungsstelle im UBA die Anerkennung bislang erfolglos beantragt. Es bleibt zu hoffen, dass die kommende Regierung die baldige Herstellung einer völkerrechtskonformen Regelung zur Umweltverbandsklage verwirklicht und das UmwRG novelliert.

Auch die Gemeinnützigkeit i.S.v. § 52 AO ist eine Voraussetzung für die Anerkennung nach § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG. Wird einer Umweltorganisation die Gemeinnützigkeit aberkannt, wirkt sich dies auf ihre Anerkennung und somit auf ihre Klagebefugnis aus. In der Stellungnahme zum letzten Umsetzungsbericht 2021 vom Deutschen Naturschutzring e.V. und UfU e.V. wurde bereits auf das Problem hingewiesen, dass durch eine teilweise strenge Auslegungspraxis der Abgabenordnung (AO) eine Aberkennung der Gemeinnützigkeit und in der Folge die Wirkmöglichkeiten von Umweltorganisationen für den Umweltschutz eingeschränkt werden

könnten. Eine Verbesserung dieser Situation lässt sich nicht beobachten. Zwar hatte die alte Regierung im Koalitionsvertrag vereinbart, dass sie gesetzlich klarstellen wollen, dass sich eine gemeinnützige Organisation innerhalb ihrer steuerbegünstigten Zwecke politisch betätigen sowie auch gelegentlich darüber hinaus zu tagespolitischen Themen Stellung nehmen kann, ohne ihre Gemeinnützigkeit zu gefährden. Daraus folgend war auch im Regierungsentwurf zum Steuerfortentwicklungsgesetz eine entsprechende Klarstellung für einen neuen § 58 Nr. 11 AO vorgesehen ("Die Steuervergünstigung wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass (...) eine steuerbegünstigte Körperschaft außerhalb ihrer Satzungszwecke gelegentlich zu tagespolitischen Themen Stellung nimmt."). Das Gesetz wurde schließlich jedoch ohne diese Änderungen verabschiedet, die nötige Klarstellung bleibt somit aus. Besorgniserregend ist in diesem Kontext insbesondere die eingangs erwähnte kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, die sich auch konkret auf Umweltorganisationen wie Greenpeace e.V., BUND e.V. oder die Deutsche Umwelthilfe e.V. bezieht.

Zusammengefasst gibt es in Deutschland noch immer keine angemessene Anerkennung von Teilen der Umweltverbände trotz ACCC Entscheidung gegen Deutschland. Der Umsetzungsbericht adressiert diese Defizite bislang unzureichend.

Abs. 8: Environmental defenders

Art. 3 Abs. 8 AK kommentiert der nationale Umsetzungsbericht nicht. Jedoch gibt es Hinweise darauf, dass Deutschland seiner Verpflichtung nach Art. 3 Abs. 8 AK nicht hinreichend nachkommt.

Green Legal Impact veröffentlichte 2023 und 2025 zusammen mit anderen Institutionen den [Green Legal Spaces Report](#). Darin wurde festgestellt, dass die Klimabewegung in Deutschland zunehmend unter Druck steht – sowohl durch staatliche Institutionen als auch durch einen verschärften öffentlichen Diskurs. Behörden greifen u.a. durch Versammlungsverbote, Polizeimaßnahmen oder Präventivgewahrsam in Grundrechte ein. Zudem sehen sich Aktivist*innen mit unverhältnismäßiger Strafverfolgung konfrontiert, etwa durch Ermittlungen gegen die „Letzte Generation“ wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung. Neben juristischen Maßnahmen wirken auch delegitimierende Berichterstattungen abschreckend.

Der Green Legal Spaces Report 2025 analysiert unter Einbeziehung verschiedener wissenschaftlicher Erkenntnisse die Entwicklung politischer Teilhaberechte der Klimabewegung in Deutschland im Zeitraum von 2019 bis 2024. Hierbei wird einerseits gezeigt, dass ein signifikanter Teil der Klimaaktivist*innen, hauptsächlich aus den Reihen von Fridays for Future und der Letzten Generation, spürbare Einschränkungen ihrer demokratischen Rechte erlebt haben. Die (nicht repräsentative) Umfrage ergab, dass mehr als 83% der Befragten verschiedene Arten von Repressionen wahrgenommen haben, darunter polizeiliche Maßnahmen, Versammlungsaufösungen und -verbote. Die Untersuchung zeigt auch, dass das Engagement der Aktivist*innen durch die wahrgenommenen Einschränkungen beeinflusst wird. Fast ein Drittel der Befragten macht sich ernsthafte Sorgen über die Auswirkungen ihres Aktivismus auf andere Lebensbereiche, beispielsweise die Berufswahl oder das Privatleben, was bei einigen zu einer Reduktion ihres Engagements führt.

Auch konnte auf der Grundlage von Medienberichten gezeigt werden, dass die polizeilichen Maßnahmen gegen Klimaaktivist*innen in den Jahren 2022 und 2023 eine Zunahme erfahren haben. Berichte über Polizeieinsätze bei Klimaprotesten haben sich verdoppelt, wobei jetzt über 20 Prozent der Medienartikel solche Maßnahmen thematisieren. Gleichzeitig zeigt die Analyse eine Verschiebung im öffentlichen Diskurs: Während vor 2022 die inhaltlichen Motive und Forderungen der Klimabewegung im Vordergrund standen, dominieren seither Sicherheitsfragen die Berichterstattung, die Klimaproteste werden zunehmend als Sicherheitsrisiko dargestellt. Weiterhin zeigt die Studie eine zunehmende Tendenz zur Routinisierung und Standardisierung der Verwaltungspraxis im Umgang mit Klimaprotesten, die potenziell zu einer verstärkten Kriminalisierung von Klimaaktivist*innen führen kann.

Aus diesen Entwicklungen ist nicht ersichtlich, dass Deutschland seiner Verpflichtung aus Art. 3 Abs. 8 AK hinreichend nachkommt. Das sollte auch im Umsetzungsbericht erwähnt werden.

Artikel 4 – Zugang zu Informationen über die Umwelt

Es gibt aktuell 16 Umweltinformationsgesetze der Länder und ein weiteres Umweltinformationsgesetz des Bundes. Hinzu kommen noch 15 weitere Informationsfreiheitsgesetze auf Bund- und Länderebene, die Ansprüche auf andere Arten von Informationen regeln. Insgesamt ist das Regelwerk von Umweltinformations- wie auch anderen Informationsansprüchen sehr unübersichtlich.

Zu begrüßen ist, dass mit Gesetz vom 25.2.2021 (BGBl. I S. 306) ein neuer § 7a UIG eingefügt wurde. Damit hat nun jede Person das Recht, den Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit anzurufen, wenn sie ihr Recht auf Informationszugang nach dem Umweltinformationsgesetz als verletzt ansieht.

Als problematisch erweist sich in der Praxis, dass die Erhebung von Gebühren mit einem Gebührenrahmen von bis 500 Euro auf Bundesebene durchaus abschreckend wirken und somit den freien Zugang zu Umweltinformationen einschränken kann. Die Praxis der Bundesländer ist diesbezüglich sehr unterschiedlich und liegt teilweise deutlich über den Gebühren des Bundes in Höhe von max. 500 Euro (z.B. Freistaat Sachsen). Hierbei ist ebenso festzustellen, dass für Bürger*innen bei Informationsanfrage nicht klar ist, wie hoch der Gebührenbescheid innerhalb der Grenzen des Gebührenrechts ausfällt und daher immer zunächst die Höhe der Aufwendungen erfragt werden muss, will man nicht Gefahr laufen, mit der Maximalsumme der Gebühren konfrontiert zu werden. Überdies ist zu beobachten, dass die gesetzlichen Fristen zur Bearbeitung von Anfragen, die Weiterleitung von Informationsanfragen an die geeigneten Stellen sowie die sachgerechte Beantwortung der Anfragen weiterhin problematisch sind. Insbesondere im Landwirtschaftsbereich gibt es informationspflichtige Stellen, die auf UIG-Anfragen mit Verweis auf Unzuständigkeit nicht reagieren. Auch dies sollte im Umsetzungsbericht Erwähnung finden.

Artikel 5 – Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt

Es existieren unterschiedliche Vorgaben in den einzelnen Ressorts der Regierung auf Bundesebene in Hinblick auf die proaktive Veröffentlichung von Umweltinformationen. Diese reichen von einem sehr bürgerfreundlichen und transparenten Umgang im BMUV und den nachgeordneten Einrichtungen bis hin zu einem sehr viel weniger transparenten und bürgerfreundlichen Umgang in anderen Ressorts mit Umweltbezug (Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft).

Es ist zu begrüßen, dass das Umweltressort das Portal „umwelt.info“ aufgebaut hat, welches seit Anfang 2025 online ist. Dieses Informationsangebot sollte weiter ausgebaut und mit anderen digitalen Angeboten wie etwa Beteiligungsmöglichkeiten in Planungs- und Genehmigungsverfahren über die UVP-Portale verzahnt werden. Hierbei wäre wünschenswert, dass nicht nur statische Informationen auf den Portalen gelistet werden würden. Vielmehr sollten auch dialogische und interaktive Kommunikationskanäle entstehen, die eine Online-Beteiligung ermöglichen. Die technischen Voraussetzungen hierfür gibt es. Was derzeit fehlt, sind innovative, neue Ansätze auf Internetplattformen.

Zudem werden Entscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und zusammenfassende Darstellungen und Bewertungen von Umweltauswirkungen nach dem UVPG bisher nicht kohärent auf den UVP-Portalen der Länder und des Bundes verbreitet. Ausführliche Ausführungen dazu befinden sich im Abschnitt zu Artikel 6 AK.

Artikel 6 – Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren steht in Deutschland vor verschiedenen Herausforderungen. In den letzten Jahren kam es insbesondere zur Einschränkung von Beteiligungsrechten durch die andauernden Bestrebungen bei der Beschleunigungsgesetzgebung, sowie durch den Ersatz von analogen Beteiligungsformaten durch unzureichende digitale Alternativen. Einen nationalen Aktionsplan für eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltfragen, den einige Vertragsstaaten der AK erlassen haben, gibt es in Deutschland (auch auf Länderebene) nicht.

Insgesamt fehlt bislang der Versuch, die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland zu vereinheitlichen. Mit dem Planungssicherstellungsgesetz, welches zwischen Mai 2020 und Dez. 2024 in wesentlichen Teilen in Kraft war und die Öffentlichkeitsbeteiligung für alle Zulassungs- und Genehmigungsverfahren vereinheitlichte, gab es den Versuch, die Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu bündeln. Leider wurde - beginnend 2022 - in der Folge immer stärker einzelfallbezogen in Spezialgesetzen begonnen, neue Regelungen zur digitalen

Öffentlichkeitsbeteiligung einzuführen. Inzwischen sind die Regelungen derart unübersichtlich, dass kaum noch Juristen in der Lage sind, im Dschungel der Vorschriften durchzusehen, geschweige denn die Öffentlichkeit, an die die Regelungen adressiert sind.

Beschleunigungsgesetzgebung

Zudem ist festzustellen, dass die Beschleunigungsgesetzgebung in Deutschland insbesondere seit 2017 eine Schwächung der Öffentlichkeitsbeteiligung bewirkt. Allein seit dem Jahr 2018 sind unter anderem:

- das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (2018) BGBl. I 2018 S. 2237 v. 29.11.2018,
- das Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (2020) BGBl. I 2020 S. 433 v. 03.03.2020,
- das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (2020) BGBl. I 2020 S. 640 v. 22.03.2020, sowie
- das Planungssicherstellungsgesetz (2020) BGBl. I 2020 S. 1041 v. 28.05.2020.

vom Bundestag verabschiedet worden.

In der 20. Legislaturperiode kamen weitere 26 Beschleunigungsgesetze hinzu. Einige hiervon, wie das LNG-Beschleunigungsgesetz (BGBl. I 2022 S. 802 v. 31.05.2022) haben die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von LNG-Terminals auf 14 Tage verkürzt, was derzeit Gegenstand einer entsprechenden ACCC Beschwerde ist (siehe auch Compliance-Verfahren).

Abs. 2: Information der betroffenen Öffentlichkeit

Zu konstatieren ist ferner eine inkohärente Informationsführung auf den zentralen Internetportalen des Bundes und der Länder. Die Bekanntmachungen und Unterlagen (Antrag einschließlich Art, Umfang und Standort des Vorhabens, die Art der möglichen Zulassungsentscheidung, die zuständige Behörde, das vorgesehene Verfahren sowie Angaben zu Auslegungs- und Äußerungsfristen und zu einer grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung) zu Zulassungsverfahren werden nicht, nicht korrekt oder nicht vollständig veröffentlicht oder verlinkt.⁶ Diese seit Mai 2017 gesetzlich und EU-rechtlich vorgeschriebenen Pflichten sind von besonderer Relevanz für eine effektive Beteiligung.

Abs. 3: Angemessener zeitlicher Rahmen

Im Rahmen der Beschleunigungsgesetzgebung wurden teilweise auch die Zeiträume der Öffentlichkeitsbeteiligung verkürzt. Ein prägnantes Beispiel hierfür ist das LNG-

⁶ Vgl. dazu: Reichert, M; Schneider, L; Seidel, T; Sperfeld, F; Zschiesche, M (2024): [Elektronische Beteiligungsrechte im Umweltschutz in der Europäischen Union stärken | Länderbericht zum Stand der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland](#), UfU-Paper 01a/2024.

Beschleunigungsgesetz (BGBl. I 2022 S. 802 v. 31.05.2022). Darin wurden die Zeiträume für die öffentliche Beteiligung von vier Wochen auf lediglich zwei Wochen verkürzt. Bei derart komplexen Unterlagen ist zweifelhaft, ob es sich hierbei noch um einen angemessenen zeitlichen Rahmen handelt, der ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens gibt. Dies ist Gegenstand des Verfahrens ACCC/C/2024/208 Germany.

Abs. 7: Öffentliche Anhörung oder Untersuchung

Die begrüßenswerte Umsetzung von Art. 6 Abs. 7 AK in Deutschland durch einen gemeinsamen Erörterungstermin wird zunehmend zurückgefahren. In Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung hat die Öffentlichkeit nach zahlreichen deutschen Fachgesetzen die Möglichkeit, während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller das Vorhaben zu erörtern. Der Erörterungstermin hat eine zentrale Funktion innerhalb des öffentlichen Teils des Planungs- oder Genehmigungsverfahrens; er ist quasi das Herzstück der Öffentlichkeitsbeteiligung. Jedenfalls ist der Erörterungstermin in der Bundesrepublik Teil der öffentlichen Planungskultur und ein hohes Gut. Auf ihn zu verzichten wird weder die öffentliche Akzeptanz steigern, noch dazu führen, dass ein Vorhaben beschleunigt genehmigt wird. Erörterungstermine dienen dem Austausch – manchmal auch divergierender Meinungen und Stellungnahmen – zu relevanten Aspekten des Vorhabens. Es ist die einzige Möglichkeit der Öffentlichkeit, mit der Zulassungsbehörde und dem Vorhabenträger direkt zu diskutieren. Fehlt eine solche Möglichkeit, werden Konflikte verhärtert, manifestieren sich deutlich stärker und machen die Einlegung rechtlicher Mittel wahrscheinlicher.

Im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung sind bei umweltrelevanten Zulassungsverfahren verstärkt Verzichtsmöglichkeiten für den Erörterungstermin vom Gesetzgeber integriert worden, was eine Fakultativstellung des Erörterungstermins darstellt. Die zahlreichen Sondergesetze (Artikelgesetze) mit vielen Verweisungen und Ausnahmemöglichkeiten bedingen Rechtsunsicherheit und lassen Rechtsklarheit vermissen.

Exemplarisch für dieses Problem ist die 2024 neu eingeführte Regelung aus § 27c VwVfG, wonach ein Erörterungstermin nur dann online als Video- oder Telefonkonferenz stattfinden kann, wenn alle Beteiligten ihr ausdrückliches Einverständnis dazu geben. Ansonsten muss auf eine sogenannte "Online-Konsultation" ausgewichen werden, die letztendlich nach den Einwänden ein zweites schriftliches Verfahren darstellt. Es steht daher nunmehr im Ermessen der Beteiligungsbehörde, ob sie einen Erörterungstermin in-situ stattfinden lassen will, oder diesen durch eine Videokonferenz oder ein schriftliches Verfahren ersetzen möchte. Dies erschwert eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit i.S.d. Art. 6 AK erheblich.⁷ Vergleichbare Regelungen finden sich mittlerweile auch in anderen Fachgesetzen wieder, wie etwa im unlängst novellierten § 10 Abs. 6 BImSchG.

⁷ Ausführlich dazu: [Stellungnahme zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften \(5. VwVfÄndG\) des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen vom 16. Oktober 2023.](#)

Abs. 8: Angemessene Berücksichtigung

Bei der Aufstellung von bergbaulichen Rahmenbetriebsplänen und dem Ausbau und Bau von Bundeswasserstraßen besteht die Gefahr für eine unangemessene Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Identität von Anhörungs- und Planungsbehörde gemäß § 57a Abs. 1 S. 2 BbergG und § 14 Abs. 1 S. 3 WaStrG. Eine Trennung der erörternden und entscheidenden Behörde sollte, wie bei allen anderen deutschen Planungsverfahren, vorgenommen werden.

Artikel 7 – Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken

Umweltbezogene Pläne und Programme

Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 7 AK liegt insbesondere ein Problem in der Ausgestaltung der Strategischen Umweltprüfung (SUP). Dieses Prüfinstrument hat unter anderem durch die novellierte Renewable Energy Directive der EU eine Aufwertung erfahren. Nach dieser Richtlinie soll im Regelfall in vorher ausgewiesenen Beschleunigungsgebieten auf eine vorhabenbezogene UVP verzichtet werden, wenn zuvor eine SUP bei der Gebietsausweisung stattgefunden hat.

Aufgrund des Wegfalls der UVP müssen die Verfahrensregeln für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der SUP gestärkt werden. Insbesondere beim digitalen Zugang zu Information und digitalen Beteiligungsmöglichkeiten bestehen große Defizite. Es existieren keine auf SUP Verfahren bezogene Vorschriften zur Digitalisierung und Informationsbereitstellung. Dies stellt eine gesetzgeberische Umsetzungslücke dar.

Umweltbezogene Politiken

Da kein bestimmtes Verfahren festgelegt ist, nach der die Öffentlichkeit in die Vorbereitung von umweltbezogenen Politiken, im Sinne von politischen Programmen oder Strategien, einbezogen wird, ist hier eine Umsetzungslücke zu konstatieren, die auch im Umsetzungsbericht adressiert werden sollte.

Artikel 8 – Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente

Nach nationalem Recht ist bei der Vorbereitung von Rechtsetzungsentwürfen als Teilelement der Gesetzesfolgenabschätzung eine "rechtzeitige" Beteiligung von Verbänden bei der Vorbereitung von Entwürfen vorgesehen. Gemäß § 47 Abs. 3 S. 2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bleiben "Zeitpunkt, Umfang und Auswahl [...], soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen."

Deutschland argumentiert im nationalen Umsetzungsbericht, dass Art. 8 AK auf ministerielle Gesetzesvorbereitungen keine Anwendung finde. Diese Auffassung teilen wir nicht. Art. 8 AK ist anwendbar, da Parlamentsgesetze unter „sonstige allgemein anwendbare rechtsverbindliche Bestimmungen“ fallen. Zudem sind Ministerien Behörden im Sinne von Art. 2 Abs. 2 AK. Ministerien agieren als Teil der Exekutive, sind hierarchisch organisiert, nutzen staatliche Entscheidungsverfahren sowie Ressourcen und bergen ein strukturelles Risiko intransparenter Entscheidungen, weshalb die AK durch öffentliche Beteiligung staatliche Rechenschaftspflicht mit Umweltschutz verknüpft.⁸ Das im Umsetzungsbericht angeführte EuGH-Urteil bezieht sich auf eine EU-Richtlinie und ist nicht bindend für die Auslegung der AK. Zudem ist die Argumentation des EuGH nicht überzeugend, da sie die weite Formulierung von Art. 8 AK verkennt. Spätere Entscheidungen des ACCC sowie die zweite Ausgabe des Implementation Guide bestätigen, dass Art. 8 AK weit auszulegen ist und ministerielle Gesetzesvorbereitungen umfasst.⁹

Infolgedessen ist es auch nicht im Einklang mit der AK, wenn Umweltverbände in der Vorbereitungsphase von Umweltgesetzgebung überhaupt nicht oder zu kurz beteiligt werden. Ersteres war der Fall beim LNG-Beschleunigungsgesetz, was auch Gegenstand des laufenden Verfahrens ACCC/C/2024/208 ist. In Bezug auf letzteres lässt sich unverändert gegenüber der Stellungnahme 2021 zum letzten nationalen Umsetzungsbericht wiederholen, dass es weiterhin regelmäßig zu unangemessen kurzen Beteiligungszeiträumen für die Umweltverbände bei der Vorbereitung von Rechtsetzungsentwürfen kommt. Kurze Stellungnahmefristen sind auch Gegenstand des laufenden Verfahrens ACCC/C/2023/203. Darin geht es um die Stellungnahmefrist für den *Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Klimaschutzgesetzes*, bei dem weniger als zwei Arbeitstage für Stellungnahmen zur Verfügung standen.

⁸ Comments in response to Party concerned's response to communication, ACCC/C/2023/203 Germany, 26 June 2024.

⁹ Comments in response to Party concerned's response to communication, ACCC/C/2023/203 Germany, 26 June 2024.

Eine Studie von Mehr Demokratie, FragDenStaat und Green Legal Impact hat die genauen Zeiträume, die Verbänden für die Stellungnahmen eingeräumt wurde, analysiert. Dabei kam heraus, dass Verbänden von allen Ministerien durchschnittlich nur 15,4 Arbeitstage eingeräumt werden. Handelt es sich um Umweltgesetze, beträgt der Mittelwert sogar nur 11,8 Arbeitstage. So erhielten 75,6 % der Umweltgesetze Fristen von unter 20 Arbeitstagen, bei 50 % der Umweltgesetze waren es 10 Arbeitstage oder weniger, in ungefähr $\frac{1}{3}$ der Fälle waren es weniger als 5 Arbeitstage. All dies liegt deutlich unter der von internen Vorgaben im BMUV und BMDV sowie Empfehlungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages geforderten Mindestfrist von vier Wochen. Die Erkenntnisse wurden auch über ein *observer's statement* von Green Legal Impact in das Verfahren ACCC/C/2023/203 eingebracht.¹⁰

Exemplarisch neben dem Klimaschutzgesetz ist hier zum einen das Beteiligungsverfahren zum *Windenergie-an-Land-Gesetz* des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz zu nennen, bei dem Verbände lediglich sieben Arbeitstage zur Kommentierung eines 56-seitigen Entwurfs bekamen. Ähnlich war es beim *Gesetz zur Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems*, *Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität*, *Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen* des Bundesministeriums für Landwirtschaft und Ernährung, dort wurden ca. 2,5 Arbeitstage für 106 Seiten zur Beteiligung gegeben. Für den *Entwurf eines Gesetzes zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht* wurden ca. 2 Arbeitstage für 10 Seiten veranschlagt. Das Bundesministerium für Umwelt und Verbraucherschutz gab den Verbänden einen Zeitrahmen von ca. 2 Arbeitstagen für 36 Seiten des *Viertes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes*. Für das *Kohleausstiegsgesetz* gab es ebenfalls 2 Arbeitstage, für 195 Seiten.

Artikel 9 – Zugang zu Gerichten

Die deutsche Umsetzung des Umweltrechtsschutzes zeichnet sich durch eine Vielzahl von Rechtsquellen aus, darunter das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), das Umweltinformationsgesetz (UIG) und zahlreiche weitere Verwaltungsgesetze. Diese fragmentierte Struktur ist unübersichtlich, insbesondere das UmwRG schwer verständlich und stellt selbst spezialisierte Jurist*innen vor Herausforderungen. Das Gesetz enthält eine Vielzahl an internen und externen Verweisungen, die in der Praxis zu Schwierigkeiten und Verzögerungen und damit Rechtsunsicherheit führen.

Wie der nationale Umsetzungsbericht zutreffend feststellt, gibt es weiterhin Anpassungsbedarf hinsichtlich der Regelungen zum Zugang zu Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten an die Anforderungen der AK und an entsprechende unionsrechtliche Vorgaben. Wie bereits oben zu Art. 3 Abs. 4 erörtert, ist in Bezug auf den Beschluss VII/8 noch keine Umsetzung erfolgt – der völkerrechtswidrige Zustand besteht fort. Daneben bestehen aber auch weitere Defizite des aktuellen UmwRG. Green Legal Impact hatte bereits im Juni 2023 einen [eigenen Gesetzentwurf](#)

¹⁰ Observer's statement, ACCC/C/2023/203 Germany, 1 May 2024.

mit Unterstützung von Umweltanwälten und weiterer Umweltverbänden veröffentlicht, in dem bereits die Defizite des aktuellen UmwRG auch in Bezug auf die Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 und 3 der AK explizit benannt worden sind.

Im nationalen Umsetzungsbericht wird angedeutet, dass auch die Bundesregierung über § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG hinaus weiteren Anpassungsbedarf in Bezug auf den Anwendungsbereich des Gesetzes sieht. Erwähnt wird, dass der Gesetzentwurf für die Novellierung des UmwRG 2024 auch der Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 8. November 2022 (Rs. C-873/19) dienen sollte. Allerdings wird weder das aktuelle Gesetz noch der Gesetzentwurf diesem Urteil und Art. 9 Abs. 3 AK gerecht. Der EuGH hat entschieden, dass EU-Mitgliedstaaten den sachlichen Anwendungsbereich von Artikel 9 Absatz 3 AK nicht dadurch einschränken dürfen, dass sie bestimmte Kategorien von Bestimmungen des nationalen Umweltrechts vom Gegenstand der Klage anerkannter Umweltvereinigungen ausnehmen. Der aktuell geltende § 1 Abs. 1 UmwRG definiert den Anwendungsbereich des Gesetzes und legt in einer abschließenden Liste die möglichen Klagegegenstände fest, gegen die Rechtsschutz ersucht werden kann. Diese Regelungstechnik wurde auch im neuen Gesetzentwurf beibehalten. Die abschließende Aufzählung schließt jedoch per definitionem all jene Klagegegenstände aus, die nicht ausdrücklich aufgeführt sind. Lediglich Verwaltungsakte und öffentlich-rechtliche Verträge werden erfasst, während andere umweltbezogene Handlungen und Unterlassungen – etwa Regelungen in Form von Rechtsverordnungen, Produktzulassungen oder Realakte – von der Klagebefugnis ausgenommen bleiben. Mit einer abschließenden Auflistung erhält die Rechtsprechung auch keine geeignete Möglichkeit, völker- und unionsrechtliche Lücken durch Auslegung oder analoge Anwendung zu schließen. Auch neue EU-Rechtsakte wären nicht umfasst.

Überdies gibt es Defizite in Bezug auf den Rechtsschutz gegen gesetzliche Bedarfsfeststellungen und -pläne. Gesetzliche Bedarfsplanung wird von den Gerichten nur sehr eingeschränkt überprüft, hier wird in den Verfahren ACCC/C/2024/208 sowie ACCC/C/2020/178 ein Verstoß gegen Art. 9 Abs. 2 - 4 AK gesehen. Auch übermäßig hohe Prozesskosten im deutschen Verwaltungsgerichtsprozess führen möglicherweise zu einem Verstoß gegen Art. 9 Abs. 4 AK. Dies ist Gegenstand eines neu eingereichten Verfahrens der DUH gegen Deutschland.¹¹

Die generelle Festschreibung der 10-wöchigen Klagebegründungsfrist bleibt ebenfalls problematisch. Die Rechtsprechung legt sie streng aus, sodass neue Umstände, die während des Prozesses bekannt werden, oft unberücksichtigt bleiben – unabhängig davon, ob die Behörde Unterlagen verzögert bereitgestellt hat. Besonders in komplexen Großverfahren mit umfangreichen Dokumenten ist die Frist zu kurz, um eine vollständige Begründung zu liefern. Zudem verkürzt sich die effektive Bearbeitungszeit oft, weil Behördenakten erst kurz vor Fristablauf übergeben werden. Die Rechtsprechung stellt zudem teilweise hohe Anforderungen an die Klagebegründung: Sie muss erkennen lassen, dass der Streitstoff juristisch durchdrungen wurde, was einen spezialisierten Rechtsbeistand erfordert (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019, 9 A 13/18, zuletzt Urteil vom 7. Juli 2022, 9 A 1.21). Da diese Darlegungsanforderungen nur für

¹¹ <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/prozesskosten-drohen-umweltrecht-auszuhebeln-deutsche-umwelthilfe-reicht-beschwerde-bei-gremium-der/>.

umweltrechtliche Verfahren gelten, führt dies zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung, die insbesondere angesichts der Komplexität umweltrechtlicher Verfahren so nicht begründbar ist.

Die neuen Ergebnisse der [Studie zu den Verbandsklagen](#) in Deutschland im Zeitraum 2021-2023 zeigen, dass zum einen derzeit nur ein geringer Teil der anerkannten Umweltverbände von den Klagerechten Gebrauch machen (weniger als 10 % der anerkannten Verbände legen Verbandsklagen ein). Zum anderen liegen die Klagen auf einem absolut sehr niedrigen Niveau, in der Tendenz zwar weiterhin leicht steigend, jedoch beispielsweise im Bereich der relevanten Infrastruktur sogar abnehmend. Die leichte Steigerung der Klagen beruht zum großen Teil auf Klagen im Bereich des naturschutzfachlichen Jagdrechts oder der Klagen gegen den Abschuss von Wölfen. Die Tatsache, dass die Erfolgsquote der Verbandsklagen weiterhin sehr hoch ist, weist auf das nach wie vor vorhandene Vollzugsdefizit im Bereich Umwelt- und Naturschutz hin.