

V. EXEMPEL, ERFAHRUNGEN, ERMUTIGUNGEN

Michael Zschiesche

Bürgerbeteiligung und Umweltschutz – ein Anachronismus? Oder warum die Aarhus-Konvention droht, ihr Ziel zu verfehlen

Hand aufs Herz. Wer außer ein paar Umwelt- und Naturschützern und verständlicherweise Nachbarn ist heute gegen den Bau einer Chemieanlage, einer Schokoladenfabrik, einer Deponie irgendwo in Deutschland? Der Zeitgeist ist immer auch Zensor und will heute glauben machen, was Arbeitsplätze schafft, sei hinzunehmen. Argumente, die gegen Industrieanlagen gerichtet sind, sind Argumente gegen den „Standort Deutschland“ und, überspitzt gesagt, unpatriotisch. Nur Müllverbrennungsanlagen und der Anlagenbau von Tierkäfigen vermögen derzeit zu echten öffentlichen, konfliktbehafteten, aber meist lokalen Debatten und inhaltlichen Auseinandersetzungen zu werden. Die Genehmigung und der Bau von Betonwerken, von Anlagen zur Herstellung von Arzneimitteln oder Anlagen zum Walzen von Stahl gehen indes ganz leise über die Bühne. Dementsprechend geht die Zahl öffentlich ausgelegter immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren seit nunmehr 15 Jahren in Deutschland ebenso zurück wie die Beteiligung an den wenigen öffentlich gemachten Verfahren (vgl. Rosenbaum/Zschiesche 2005).

Klar, es gibt auch große überörtliche Konflikte, aktuell die Flughafenausbauprojekte Berlin-Schönefeld, Frankfurt/Main oder bis vor einigen Jahren der Bau des Flugzeugwerkes bzw. der Start- und Landebahn der EADS GmbH im Gebiet des Mühlenberger Lochs in Hamburg. Aber auch bei großen Infrastrukturprojekten ist die Bereitschaft, für die Versprechungen Arbeitsplätze schaffen zu wollen und dafür im Gegenzug Natur und Umwelt zu opfern, deutlich spürbarer als in der Vergangenheit. Eine Konsequenz dieses Meinungswechsels: Der Bundesverband der

Chemischen Industrie (VCI) bezeichnet Vertreter des Umwelt- und Naturschutzes als rein privatnützige Interessen – und unterstellt damit, dass Umweltverbände keine Gemeinwohlinteressen verfolgten (VCI 2006). Das – so scheint mir – illustriert den herrschenden Zeitgeist 2007.

Welche Ziele und Funktionen hat Bürgerbeteiligung eigentlich?

Es stellt sich also die Frage, ob generell die Funktionen und Ziele der Bürgerbeteiligung bei Zulassungsverfahren, die in den 1970er und 1980er Jahren entwickelt wurden, unter den heutigen Rahmenbedingungen noch aufrechtzuerhalten sind. Bei den Funktionen, die in der Literatur der Bürgerbeteiligung zugeschrieben werden, sind folgende zentral:

- Informationsbeschaffung (für die Behörden und Dritte)
- Transparenz (für die Bürger und Verbände)
- Rechtsschutz und Kontrolle
- Effektivitätssteigerung der Verwaltung
- Gesellschaftliche Akzeptanz
- Demokratische Funktion

Die ursprünglich zentrale Funktion, durch Bürger und Umweltschützer zusätzliche Informationen und Daten für die Behörden zur Verfügung zu stellen, dürfte heute weniger relevant sein als noch in den 1980er Jahren. Gleichwohl erfährt die häufig unterschiedliche Bewertung der vorliegenden Informationen und Daten einen hohen Stellenwert in den Zulassungsverfahren. Deshalb erhält neben der Funktion, die gesellschaftliche Akzeptanz von Vorhaben zu steigern und im Zuge dessen auch die Effektivität der Verwaltung zu erhöhen, die Rechtsschutz- und Kontrollfunktion die zentrale Bedeutung der Beteiligung von Dritten in Zulassungsverfahren. Diese Funktion geht vor allem auf die Mülheim-Kärlich-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 53, S. 30 ff.) zurück, die klarstellte, dass die Beteiligung auch eine rechtsstaatliche Funktion hat, weil sie einem vorgelagerten (Grund-)Rechtsschutz und der Gewährung rechtlichen Gehörs dient.

Sind damit die Funktionsansätze der Bürgerbeteiligung in Zulassungsverfahren bereits hinreichend beschrieben? Vor allem, ist die demokratische Funktion der Beteiligung adäquat

abgebildet? Die sozial-ökologische Forschung gibt seit Jahren Hinweise, wo der Schuh drückt. Forscher verschiedener Projekte arbeiteten beispielsweise unlängst in den „lessons learned“ heraus, dass „Pseudopartizipation, die nur der Legitimation dient, die Motivation zerstört“; und: „Die Anreizsysteme müssen stimmen.“ Anreize? Das ist ein wichtiges Stichwort.

Worin besteht eigentlich der Anreiz aus der Sicht der Bürger und der Umweltschützer, sich an einem Zulassungsverfahren zu beteiligen? In den 1970er und 1980er Jahren konnten Politik und Wissenschaft unterstellen, dass Bürger und Umweltschützer vor allem aus Betroffenheit ihren Handlungsanreiz erfuhren, sich an mehrwöchigen und teilweise extrem zeitaufwendigen Verfahren zu beteiligen. Und heute? Worin bestehen heute – außer der Wahrung des Rechtsschutzes – Anreize für Bürger und Umweltschützer, sich an Zulassungsverfahren im Umweltschutz zu beteiligen? Müsste die Beantwortung dieser Frage angesichts der Umsetzungsnotwendigkeit der „Aarhus-Konvention“ zu Information und Beteiligung der Bürger nicht Gegenstand grundsätzlicher Betrachtungen werden?

Die Aarhus-Konvention

Die „Aarhus-Konvention“ – was ist das? Eine neue dänische Verhaltensregel? Nein, die Aarhus-Konvention ist eine internationale Vereinbarung, die den Bürgern einen besseren Zugang zu umweltbezogenen Informationen und Entscheidungsprozessen in Europa, vor allem in den Transformationsländern, ermöglichen soll; sie wurde 1998 von der UN-Wirtschaftskommission für Europa verabschiedet, trat 2001 in Kraft und verbindet Umwelt- und Menschenrechte. Hierzu zählen die Ausweitung der Verbandsklage für Umweltorganisationen auf praktisch alle Zulassungsverfahren, für die auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, die deutliche Ausdehnung der Informationspflicht des Staates bei Umweltinformationsanfragen seiner Bürger, die Stärkung der Beteiligung von Bürgern und Umweltorganisationen an Zulassungsverfahren.

Das mutet seltsam an. Ausbau der Bürgerrechte im Umweltschutz – auch bei uns? Seit 1990 folgen doch in

Deutschland in schöner Regelmäßigkeit so genannte Beschleunigungsgesetze zu den unterschiedlichsten beteiligungsrelevanten Fragestellungen und unisono mit dem Ziel, die Wahrnehmung der Bürgerrechte zu erschweren oder gänzlich auszuschalten. Und auch die neue Regierung, die Große Koalition, beweist in dieser Frage Kontinuität. Nicht etwa die längst überfällige Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie ist das erste Vorhaben in dieser Legislaturperiode, sondern ein weiteres Beschleunigungsgesetz („Planungsbeschleunigungsgesetz“) mit der Folge, künftig Erörterungstermine im Infrastrukturausbau unter den Vorbehalt der Freiwilligkeit der Genehmigungsbehörde zu stellen. Ein Erörterungstermin zur mündlichen Diskussion der Einwendungen – man könnte sagen, das Kernstück der öffentlichen Beteiligungskultur in Deutschland – ist danach fortan keine Pflicht mehr, sondern Kür, und zwar nur, wenn die Zulassungsbehörde das will. Die „Aarhus-Konvention“ trifft mit ihrem Mehr an Beteiligungsrechten also auf ein schwereres Umfeld in Deutschland.

Wieso kommt die Konvention gerade jetzt auf Deutschland zu?

Die Entstehungsgeschichte der „Aarhus-Konvention“ ist ein interessantes Kapitel gelebter Demokratie in den hoffnungsvollen Jahren nach 1989. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs fanden in Osteuropa vor allem demokratische Basiselemente für die Umweltschutzarbeit Widerhall. Informationsrechte, Beteiligungsrechte, Klagerechte – all das gab es in Westeuropa, aber nicht in den jungen Demokratien Ost- und Mitteleuropas. Deshalb wurde Mitte der 1990er Jahre der Impuls für die Aufnahme von Verhandlungen zu dieser ungewöhnlichen Konvention als paneuropäischer Vertrag ausgelöst. Im Juni 1998 fand die Unterzeichnung des Vertrages in der dänischen Stadt Aarhus statt, die der Einfachheit halber seitdem die Namensgeberin für die Konvention ist.

Und nun kommt die „Aarhus-Konvention“ über den Umweg Osteuropa und Brüssel nach Deutschland zurück. Sie trifft hier auf eine Realpolitik, in der der ernsthafte Wille, mehr Demokratie im Umweltschutz zu verankern, fehlt oder weitgehend verloren

gegangen ist. Die Chance, eine öffentliche Diskussion über Funktionen und sinnvolle Formen der Beteiligung, über Informationszugänge und Klagemöglichkeiten zu führen, wurde bislang zumindest nicht genutzt. Die Umsetzung der „Aarhus-Konvention“ wird vollzogen, weil sie gemäß EU-Verträgen und den entsprechenden EU-Richtlinien (Richtlinien 2003/4/EG sowie 2003/35/EG) vollzogen werden muss. Dabei droht das Eigentliche aus dem Blickfeld zu geraten und sogar auf der Strecke zu bleiben. Und das Eigentliche steckt in der Beantwortung der Frage, warum sich Bürger bei Zulassungsverfahren beteiligen wollen – und in einer funktionstüchtigen Demokratie auch beteiligen sollten.

Das Besondere an der „Aarhus-Konvention“

Der Staat soll seine Gestaltungsmacht künftig wesentlich konsequenter als bisher mit gemeinnützig operierenden Nichtregierungsorganisationen und seinen Bürgern bei Umweltschutzaufgaben teilen. Das ist der neue und erstmals im Umweltvölkerrecht zugestandene Grundgedanke der „Aarhus-Konvention“ und zugleich seine wichtigste Botschaft. Bislang waren ausschließlich staatliche Verwaltungen die Handlungsadressaten der vielen hundert internationalen Umweltverträge und Abkommen und entsprechend auch von deren Umsetzung. In keinem anderen Umweltvertrag kommt den Nichtregierungsorganisationen und Bürgern eine solche Rolle zu wie in der „Aarhus-Konvention“. Sie ist deshalb als Meilenstein im Umweltvölkerrecht anzusehen.

Die „Aarhus-Konvention“ schafft vor allem für Umweltorganisationen und einzelne Bürger Bedingungen, um langfristig und rechtsstaatlich gegen Umweltsünder operieren zu können. Das ist ein eminenter Etappensieg, insbesondere natürlich in den jungen Demokratien Osteuropas, wo die alltägliche Arbeit von vielen Schwierigkeiten gekennzeichnet ist. Doch auch in den alten Demokratien Westeuropas ist die „Aarhus-Konvention“ eine Provokation, weil sie mit einer einfachen Partizipationslogik und dem klaren Anspruch von Recht auf Information, Recht auf Teilhabe und den Klagerechten deutlich macht, was in der Praxis wirklich zählt.

Auch in Deutschland könnte man wesentlich souveräner und rationaler Umweltkonflikte lösen und die ritualisierten Reflexe sich blockierender Interessen im Umweltschutz (Stichwort: Flughafen ausbau Frankfurt/Main oder Berlin-Schönefeld) verlassen, wenn die Zivilgesellschaft das Maß der Rechte, die mit der „Aarhus-Konvention“ nun umgesetzt werden sollen, bereits besäße. Nur aus einer Position der gegenseitig respektierten Stärke kann sich nach und nach eine Kultur frei agierender und mündiger Verhandlungspartner entwickeln – und damit den Weg ebnen für gerichtliche, aber auch außergerichtliche Vergleiche, die der Sache von Nutzen sind.

Doch gerade diese neue Austarierung der Machtbalance zwischen Industrie, Staat und Zivilgesellschaft, die mit der „Aarhus-Konvention“ grundsätzlich möglich ist, wird durch große Teile der deutschen Wirtschaft und ihrer Interessenvertreter nicht akzeptiert. Offensichtlich weil sie nicht den „Muskelmassen“ der derzeitigen gesellschaftlichen Interessenlage entspricht.

Resümee

Die „Aarhus-Konvention“ ist nicht nur für Umweltschützer ein Meilenstein in der rechtsstaatlichen Entwicklung moderner Demokratien. Viele verwandte Bereiche wie Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz, Entwicklungszusammenarbeit, Behindertenrecht sowie die Menschenrechtsarbeit können von diesem Vertrag profitieren. Bei der konkreten Umsetzung der Konvention in Deutschland kommt es mehr denn je darauf an, die Motive der politischen Entstehung lebendig zu halten und nicht nur auf juristische Aspekte abzustellen. Nur so kann die „Aarhus-Konvention“ ihre volle Wirksamkeit erlangen.

Literaturhinweise

- Bundesverband der Chemischen Industrie (VCI):* Privatisierung des Gemeinwohls. Diskussionspapier des VCI, Frankfurt a. M. 2006.
- Fisahn, A.:* Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen 2002.
- Rosenbaum, M./M. Zschiesche:* Weniger gelebte Demokratie im Umweltschutz, in: UfU: Themen und Informationen, Heft 56/57, Berlin 2005.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU):* Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar. Sondergutachten, Berlin 2005.

Schmillen, M.: Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Berlin 2003.

Schmidt, A./M. Zschiesche/M. Rosenbaum: Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Heidelberg 2004.

Siehe auch:
www.europa.eu.int/comm/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf