

Die Aarhus-Konvention: Von Schein und Sein der Bürgerbeteiligung in Deutschland

Magnus Herrmann

Das sog. »UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten«, besser bekannt als Aarhus-Konvention, ist eine der grundlegendsten Vereinbarungen im internationalen Bereich, die eine aktive Beteiligung von Bürger/innen erstmals festschreibt und seine wesentlichsten Punkte für die Unterzeichner verbindlich bestimmt. Ziel des Übereinkommens ist es, staatliches Handeln und den menschlichen Umgang mit Natur und Umwelt künftig nachvollziehbarer und kontrollierbar zu machen: die Mitwirkungsrechte von jedermann/frau sollen gestärkt und vertieft werden.

- Der Informationszugang zu Umweltinformationen wird erweitert und den Möglichkeiten der modernen Informationstechnologie angepasst.
- Die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Genehmigungs- und Planungsentscheidungen werden gestärkt.
- Zur Überprüfung umweltbezogener Verwaltungsentscheidungen wird Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden ein wirksamer Gerichtszugang verbürgt.

Dies sind hehre Ziele, die den praktischen Notwendigkeiten der Genehmigungs- und Planungspraxis entsprechen und auch von den Umweltverbänden eingefordert wurden und werden. Denn längst ist erwiesen: Beteiligung spart Kosten, verkürzt langfristig gesehen Genehmigungsverfahren und hilft reale Konflikte frühzeitig zu erkennen und entweder zu lösen, oder gangbare Möglichkeiten und Alternativen zu entwickeln (vgl. auch Sachverständigenrat für Umweltfragen 2005, 2006, 2007, 2008).

Die auf Gemeinschaftsebene erlassene Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 vom 6. September 2006 wendet alle drei Grundsätze der Aarhus-Konvention auf die EU Mitgliedsstaaten an. Die Ratifizierung des Übereinkommens am 15. Januar 2007 durch die Bundesrepublik Deutschland setzte dabei voraus, dass das nationale Recht durch die Vornahme der notwendigen Rechtsänderungen und Verfahrensschritte an die Erfordernisse der Konvention angepasst wurde.

Stand der Umsetzung in Deutschland

Beleuchtet man vor diesem Hintergrund die aktuelle Situation in Deutschland 2009 (und auch die aktuelle Debatte um das Bundesnaturschutzgesetz), so zeigen sich bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention massive Lücken, die das Potential einer umfassenden Bürgerbeteiligung und -information negieren und insbesondere ihre konfliktminimierende Wirkung weitestgehend ignorieren.

Die meisten baulichen Vorhaben haben erhebliche Auswirkungen auf unsere Umwelt. In Deutschland wurden seit Anfang der 1990er Jahre die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Vorhaben durch Gesetzesänderungen stark beschnitten. Dies ist umso bedauerlicher, als die rechtzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit an derartigen Verfahren große Vorteile mit sich bringt. Denn die entscheidende Behörde kann auf diese Weise bereits im Vorfeld über relevante, dem Vorhaben möglicherweise entgegenstehende Gründe in Kenntnis gesetzt werden, die im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind. Dies hat in der Regel zur Folge, dass die behördlichen Entscheidungen ausgewogener ausfallen und weniger Fehlentscheidungen getroffen werden; ferner wächst das Bewusstsein für Umweltbelange sowie die Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen in der Öffentlichkeit. Denn durch die Berücksichtigung der Meinungen und Bedenken der Öffentlichkeit durch die Behörden finden ihre Entscheidungen mehr Akzeptanz, da Entscheidungsprozesse transparenter und nachvollziehbarer werden.

Die Richtlinie 2003/35/EG, die zur Erfüllung der Pflichten aus der Aarhus-Konvention erlassen wurde und in weiten Teilen den Text der Konvention wortgleich übernimmt, sieht eine deutliche Verbesserung der Beteiligung der Öffentlichkeit, die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffen ist oder Interesse daran hat, gegenüber dem Status Quo der meisten europäischen Staaten vor.

So wird die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an Entscheidungen über bestimmte emissionsträchtige, risikoreiche bzw. umweltschädigende Tätigkeiten, die im (nicht abschließenden) Anhang I der Konvention näher erläutert werden, verbindlich erfasst. Unter diese Tätigkeiten fallen vor allem die Zulassungen bestimmter verschmutzungsintensiver Industrieanlagen (wie z.B. Müllverbrennungsanlagen) sowie Infrastrukturvorhaben (wie z.B. Autobahnbau). Des Weiteren soll die Öffentlichkeit auch bei der Ausarbeitung von allgemeinen umweltbezogenen Plänen und Programmen beteiligt werden. Dies ist z.B. der Fall bei der Erstellung von Bauleitplänen, Luftreinhalteplänen oder Plänen zur Hochwasserbekämpfung. Schließlich soll der Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben werden, sich an der Vorbereitung von allgemein geltenden Bestimmungen und anderer allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Instrumente zu beteiligen. Insofern sollen bereits Entwürfe von geplanten Rechtsvorschriften frühzeitig veröffentlicht werden, so dass die Bürger/innen und Verbände auf den Entscheidungsprozess erfolgreich Einfluss nehmen können.

Obwohl die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit in Deutschland in den letzten Jahren durch die Beschleunigungsgesetzgebung stark eingeschränkt wurden, bestehen nach der derzeitigen Rechtslage bereits verschiedene Möglichkeiten der Beteiligung. Insbesondere im Bereich der Anlagenzulassung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz sowie im Bereich der Planfeststellungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfungen hat

die Öffentlichkeit die Möglichkeit, ihre Bedenken gegen das betreffende Vorhaben zu äußern. Allerdings sieht die Aarhus-Konvention und die aus ihr resultierende Richtlinie 2003/35/EG darüber hinaus im Rahmen von verschiedenen Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor, die über die geltende Rechtslage hinausgeht.

Teilweise wird durch die Konvention die Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Bereichen wieder eingeführt, die der Beschleunigungsgesetzgebung zuvor zum Opfer gefallen waren. Daneben werden durch die Konvention auch bislang nicht beteiligungspflichtige Vorhaben der Beteiligung unterworfen. Dazu gehören u.a. Zulassungs- bzw. Genehmigungsverfahren im Bereich des Baus von Eisenbahntrassen, Bundesfernstraßen, Wasserstraßen, Häfen für Binnenschiffe und Hochspannungsleitungen .

Eine weitere notwendige Änderung der deutschen Gesetzeslage bezieht sich auf den Zeitpunkt der Beteiligung der Öffentlichkeit. Derzeit erfolgt diese in der Regel erst zu einem Zeitpunkt, in dem der Antragsteller schon umfassende Verhandlungen mit der betroffenen Behörde geführt und sämtliche, von der Behörde eingeforderte Unterlagen zusammengestellt und eingereicht hat. Die Behörde ist also in diesem Stadium in der Regel schon auf ihre Entscheidung festgelegt. Die Aarhus-Konvention fordert aber die sachgerechte, effektive und frühzeitige Information der Betroffenen über das Projekt. Was darunter genau zu verstehen ist, wird nicht normiert. Dies erklärt sich aber aus dem Wortlaut des Art. 6 der Konvention sowie des Anhangs II der Richtlinie 2003/35/EG, der an die Vorschriften der frühzeitigen Bürgerbeteiligung nach § 3 Baugesetzbuch angelehnt ist: Eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit ist nur dann gegeben, wenn diese tatsächlich noch auf die Entscheidung der Behörde Einfluss nehmen kann. Dies wird man zum Zeitpunkt eines bereits begonnenen Verfahrens für nicht ausreichend erachten können. Vielmehr wird dies schon im Planungsstadium erforderlich sein. Der deutsche Gesetzgeber hat demnach eine Anpassung der Gesetze insofern vorzunehmen, als der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren vorgezogen werden muss.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist auf unterschiedliche Art und Weise denkbar. Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie legt im Einzelnen fest, wie Öffentlichkeit ihr Recht ausüben kann. Die Beteiligung soll schriftlich in Form von Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen erfolgen, kann aber auch in Gestalt von öffentlichen Anhörungen ausgeübt werden. In jedem Fall erscheint es sinnvoll, die Einwendungen so aufzubereiten, dass die Behörde ohne Weiteres ihren Inhalt erfassen kann. Sie ist dann verpflichtet, die Ergebnisse der Beteiligung angemessen zu berücksichtigen bzw. hinreichend in ihre Entscheidung einzubeziehen.

Der europäische Gesetzgeber hat auch die zweite Säule der Aarhus-Konvention in einer Richtlinie umgesetzt (2003/35/EG), die von Deutschland im Dezember 2006 etwa 18 Monate verspätet in deutsches Recht übertragen wurde. Neben dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz wurde in Deutschland das Umweltrechtsbehelfsgesetz eingeführt. Der Grundsatz der Umsetzung lautete. Überall dort, wo die deutsche Praxis bislang über der EU-Richtlinie lag, wurde sie nach der Doktrin von 1:1 zurückgestutzt. Dort wo die EU-Richtlinie weit über das deutsche Recht hinausging, verfehlte man die Anforderung der Richtlinie deutlich und setzte sie unzureichend um. Nur in einigen wenigen Punkten gab es eine – entsprechend der Zielstellung der Richtlinie – Stärkung der Beteiligungs- und Klagerechte.

Lob und Kritik

Zunächst gilt es zu bemängeln, dass die in der Praxis die Umwelt am stärksten beeinträchtigenden Genehmigungsverfahren bei Infrastrukturvorhaben gar nicht durch das neue Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz erfasst sind, sondern in einem eigenen Gesetz geregelt wurden. Ebenfalls »vergessen« wurde seitens des Bundesgesetzgebers eine Regelung zur »Ad Hoc« Anerkennung von Bürgerinitiativen, wie in anderen EU-Ländern üblich und von der Aarhus-Konvention und der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie gefordert.

Zurückgestutzt wurde zudem u. a. der seit über 30 Jahren in Deutschland praktizierte bislang obligatorische Erörterungstermin in Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. In Infrastrukturvorhaben und auch in der Anlagengenehmigung ist der Erörterungstermin nur noch Ermessenssache der Behörden. Darüber hinaus sind anerkannte Umweltverbände, die mit Stellungnahmen uneigennützig Verwaltungen mit vielen nützlichen Informationen versorgen, nunmehr gezwungen, selbst Informationen einzuholen, ob ein Vorhaben stattfindet (die Unterlagen wurden früher von Behörden zugeschickt). Darüber hinaus haben sie im Schnitt in Deutschland nunmehr nur noch 6 Wochen Zeit, ihre Stellungnahmen einzulegen. Den Wert dieser Stellungnahmen, der von Umweltbehörden hoch geschätzt wird, hat der Gesetzgeber somit völlig falsch gewürdigt. Obendrein ist nicht mal gewährleistet, dass alle Verfahren im Internet bekannt gemacht werden, da dies bisher keine bindende Pflicht ist. In einem Flächenland wie Niedersachsen müssen die Umweltverbände heute mehrere Amtsblätter und Tageszeitungen abonnieren, um sicher zu gehen, überhaupt von den Genehmigungsvorhaben zu erfahren.

Noch unzulänglicher wurde die Umsetzung der Klagerechte bei Verletzungen der Beteiligungsrechte umgesetzt. Hier sah die EU-Öffentlichkeitsrichtlinie eine deutliche Ausweitung der zu beklagenden Fälle in Deutschland vor. Neu und damit eine der wenigen Verbesserungen des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes ist die Stärkung der Beteiligung für anerkannte Verbände im Bereich der nachträglichen Anordnungen bei Anlagen oder im Gewässerschutz.

Grundsätzlich gilt aber: Es werden bislang viele Vorschriften des Naturschutzrechts ausgeschlossen, da diese nach allgemeiner Auffassung Rechte Einzelner nicht begründen sondern im Dienste der Allgemeinheit stehen. Damit schließt der Gesetzgeber gerade solche Rechtsvorschriften von der Einbeziehung in die gerichtliche Überprüfung aus, hinsichtlich derer eine besondere Besorgnis des Vollzugsdefizits besteht. Dies erscheint unverständlich, gerade wenn man an die bewährte naturschutzrechtliche Verbandsklage denkt, die ja explizit zur Ermöglichung einer gerichtlichen Kontrolle von bestimmten Genehmigungsentscheidungen im Hinblick auf Verstöße gegen naturschutzrechtliche (nicht nachbarschützende) Vorschriften geschaffen wurde.

Fazit

In der Summe bleibt festzuhalten: noch immer werden in Deutschland überholte Ressentiments gegenüber der direkten Beteiligung von Bürgern wieder besseres Wissen künstlich politisch gepflegt, auch wenn eine Vielzahl der Erfahrungen vor Ort sowohl in der Verwaltungs- als auch der Genehmigungspraxis die Notwendigkeit und Wirksamkeit einer aktiven Einbindung von Bürgern und der sie vertretenden Verbände beweist. Es bleibt ab-

zuwarten, ob die Beschwerden der Verbände, wie u.a. des NABU gegen das Umweltrechtsbehelfgesetz zu einer Besserung der Situation beitragen werden. Einmal mehr gilt: praxistaugliche, gute Ideen können auf die Durchsetzbarkeit auf dem Rechtsweg nicht verzichten.

Autor

Magnus Herrmann ist Referent für Natur- und Artenschutz beim Naturschutzbund Deutschland (NABU).

Kontakt

NABU – Naturschutzbund Deutschland
Charitéstr. 3
10117 Berlin
E-Mail: Magnus.Herrmann@nabu.de
Internet: www.nabu.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT
Wegweiser Bürgergesellschaft
Redaktion Newsletter
Bornheimer Str. 37
53111 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de