

Stichwort: ¹⁰Kooperation statt Konfrontation

Mitwirkung von Organisationen an Genehmigungsverfahren

Die Ansiedlung von Abfallbehandlungsanlagen ist in pluralistischen Gesellschaften mit Konflikten verbunden. Die Betreiber sind an einem zügigen Genehmigungsverfahren interessiert, die Regulatoren an einem möglichst reibungslosen Ablauf der Verfahren und die Anwohner an einer ausreichenden Berücksichtigung ihrer Anliegen. Hinter diesen unterschiedlichen Erwartungen an Genehmigungsverfahren stehen die Interessen der Beteiligten. So sind etwa die Betreiber einer Müllverbrennungsanlage an einer günstigen Verkehrsanbindung für die Zulieferung des Mülls und an einem ausreichend großen Einzugsgebiet interessiert. Das sind völlig legitime Gesichtspunkte im Hinblick auf die Rentabilität solch einer neuen Anlage. Die Auswirkungen durch Abgase, Abwässer oder Veränderungen des Landschaftsbildes sind die legitimen Anliegen der Anwohner. Sinn und Zweck von Genehmigungsverfahren ist es, zu gewährleisten, daß die Interessen der Betreiber und ebenso die der betroffenen Bürger berücksichtigt werden. Der Staat tritt als Vertreter des Gemeinwohls auf, indem er für die Errichtung einer neuen Anlage ein Genehmigungsverfahren im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften durchführt. Nun stellt sich aber die Frage, inwieweit die Vertretung aller relevanter Interessen durch Genehmigungsverfahren wirklich gewährleistet wird. Mit den Chancen und Risiken einer neuen Beteiligungsstruktur von Genehmigungsverfahren befaßt sich Peter Knoepfel in seinem Beitrag. Früher liefen diese lediglich zwischen den Betreibern von Anlagen und den Behörden ab, welche die Genehmigung erteilten. Mittlerweile sind aber auch die Vertreter von Interessen Betroffener daran beteiligt. Das ermöglicht neue Konstellationen von Akteuren und verändert die Rolle des Staates vom autoritär eine Entscheidung Fällenden hin zum Verhandlungspartner. Es bringt aber auch das Risiko mit sich, daß das eigentliche Ziel, die Lösung eines kollektiven Umweltproblems in einem Geflecht von Zusagen und Vereinbarungen untergeht.

Inwieweit dieses Ziel tatsächlich erreicht wird und tatsächlich mehr Bürgernähe zustande kommt, darauf geht Bettina Oppermann ein. Sie beschreibt die Selektionsmechanismen in bezug auf die Teilnehmerstruktur, die schon bei der Einladung der Teilnehmer, dann beim eigentlichen Dialogprozeß und schließlich bei der Präsentation der Ergebnisse wirken, und weist auf Möglichkeiten hin, diesen entgegen zu wirken. Nur der Form halber können Genehmigungsverfahren dann ablaufen, wenn sich die Betreiber von Anlagen und die genehmigenden Behörden vor Beginn des eigentlichen Verfahrens bereits intensiv absprechen, die Betroffenen erst im Verfahren mit einbezogen und darin mit einer gefestigten Front von Absprachen konfrontiert werden. Marcus Hehn stellt deswegen Mediationsverfahren, die parallel zu oder im Vorfeld von Genehmigungsverfahren ablaufen, als Möglichkeit dar, die Betroffenen auf effektive Weise in den Entscheidungsprozeß mit einzubeziehen. Näher auf die Mitwirkung von Umweltverbänden geht Leo-Felix Lee in seinem Beitrag ein. Er fragt, was Mitwirkung eigentlich bedeutet, nennt Vorteile und Nachteile, beschreibt die Mitwirkungsmöglichkeiten nach geltendem Umweltrecht und skizziert aktuelle Reformbestrebungen durch das Umweltgesetzbuch und internationale Vereinbarungen.

Mit den neuen Ansätzen für Genehmigungsverfahren im Umweltgesetzbuch, in dem das zersplitterte Umweltrecht zusammengefaßt werden soll, befaßt sich auch Christian Schrader. Für ihn besteht laut Aussagen einer Sachverständigenkommission der früheren Umweltministerin durchaus die Möglichkeit zu einer fortschrittlichen Umweltpolitik.

Kontakt für Anregungen und Kritik:

Sebastian Schlaf, Redaktion GAIA, Waldseestraße 3-5, D-76530 Baden-Baden, Fax +49-7221-210427, E-Mail: redgaia@nomos.de
Prof. Dr. Ortwin Renn, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Industriestraße 5, D-70565 Stuttgart (Deutschland), Fax +49-711-9063-299, E-Mail: renn@afta-bw.de

Das 'eiserne Dreieck' – Chancen und Risiken neuer Akteurskonstellationen in umweltpolitischen Genehmigungsverfahren

Als gegen Ende der 70er Jahre Bürgerinitiativen, Umweltorganisationen und andere Protestbewegungen, gestärkt durch erfolgreiche Blockaden gegen Großprojekte und eine ihnen zunehmend freundlicher gestimmte öffentliche Meinung an die verschlossenen Türen der Verwaltungen klopfen, hinter denen Behörden mit Anlagebetreibern Umweltschutzaufgaben aushandelten, kam Bewegung in die Debatte über Genehmigungsverfahren. Schließlich brach landauf landab die Front derjenigen ein, die umweltpolitische Genehmigungsverfahren ausschließlich als Sache von Betreibern und Behörden ansahen. Ähnlich wie im Konsumentenschutz oder im Arbeitnehmerschutz wurden die rein bipolaren Akteurskonstellationen von antragstellenden Betreibern und genehmigenden Behörden an der Vollzugsfront aufgebrochen und Vertreter von Schutzinteressen hielten Einzug in die Aushandlungsprozesse. Eine endgültige Konsolidierung erfuhren diese neuen Dreieckstrukturen, das sogenannte 'eiserne Dreieck', in verschiedenen Gesetzgebungen aus den 80er Jahren, die den Umweltschutzorganisationen eine Parteistellung im Verwaltungsverfahren und schließlich eine Beschwerdeberechtigung im nachfolgenden Verwaltungsgerichtsverfahren einräumten. Diese im engen Bereich des eidgenössischen Naturschutzes bereits 1961 eingeführte Regelung hat sich im schweizerischen Recht trotz mehrfacher Angriffe seitens einzelner politischer Parteien und Interessenorganisationen im Kern bis heute erhalten. Unter der neuen rot-grünen Regierung sollte sie nun auch allen Unkenrufen der Juristen zum Trotz in der Bundesrepublik Deutschland eingeführt werden.

Diese Dreieckskonstellation entspricht zunächst der allen öffentlichen Schutzpolitiken eigenen Grundkonstruktion, die in ihren Kausalhypothesen begründet liegt. Diese enthalten Aussagen darüber, wer an der Existenz eines über die Schutzpolitik zu beseitigenden öffentlichen Problems 'Schuld' trägt und daher sein Verhalten nach Maßgabe spezifischer staatlicher Maßnahmen (Outputs) derart ändern muß (Impact), daß sich die Situation derjenigen verbessert, die unter diesem Problem leiden (Outcomes). Die Zielsetzung der Schutzpolitik besteht bekanntlich nicht darin, einem Anlagebe-

treiber Auflagen 'aufzuhalsen' und ihn dadurch zu 'schädigen'. Ihr geht es darum ein kollektives Umweltproblem zu lösen, unter dem nicht der Betreiber, sondern die Immissionsbetroffenen in der näheren oder weiteren Umgebung der Anlage zu leiden haben. Ähnliches gilt für den Arbeitnehmer- oder den Konsumentenschutz. Auch hier richtet sich die Politik an die betroffenen Unternehmen als eigentliche Zielgruppe, bezweckt indessen den Schutz der von der Politik nicht direkt angesprochenen Arbeitnehmer oder Konsumenten. Diese den öffentlichen Schutzpolitiken ganz allgemein zugrundeliegende Struktur führt auf Programm- und vor allem auch auf Vollzugsebene immer zu der angesprochenen Dreieckskonstellation von antragstellenden Anlagebetreibern, genehmigenden Behörden und Betroffenen. Dies mögen Politiker und Juristen nun anerkennen oder nicht. Man kann sich zwar Szenarien ohne die schutzbefohlenen Betroffenen vorstellen, diese werden im Feld aber trotz allem wieder auftauchen und machtvoll auf eine Veränderung der Spielregeln hinwirken. Dadurch entstehen regelmäßig unvorhersehbare Blockaden, Verzögerungen oder mitunter gar Flächenbrände an der Vollzugsfront, die mangels institutioneller Alternativen im Vollzugsverfahren auf die Programmebene der Politik überschlagen können. Dies zeigten die beiden Schweizer Fälle Rothenturm und Neuchlen-Anschwilen, wo die Opponenten mangels einer Möglichkeit einer direkten Beteiligung am Genehmigungsverfahren für bestimmte militärische Anlagen schließlich zum Mittel der Verfassungsinitiative griffen.

Die Verfahrensmitwirkung derjenigen Kreise, die gemäß der Definition der Politikziele an der Lösung des kollektiven Problems legitimerweise interessiert sind, ist daher nicht nur ein Gebot der politischen Gerechtigkeit, sondern eine funktionale Notwendigkeit. Ohne sie läßt sich die Zielsetzung der öffentlichen Schutzpolitiken nicht auf wirksame, vorhersehbare und damit rechtsstaatskonforme Art und Weise umsetzen. Daraus ergeben sich einige Schlußfolgerungen, für die mittlerweile auch ein gerütteltes Maß an empirischer Evidenz vorliegt:

■ **Neue Koalitionen:** Der Schritt von der bipolaren Grundstruktur zur Dreieckskonstellation führt schon aus rein mathematischen Gründen mitunter zu einer wahrhaft explosionsartigen Zunahme der Anzahl möglicher und im Feld zu beobachtender Koalitionen unter den Akteuren. So zeigt sich zunehmend, daß mit der erweiterten Grundstruktur seitens der gesellschaftlichen Akteure auch die staatlicherseits ehemals 'monolithische' Präsenz 'des Staates' zunehmend einer vernetzten, multiaktoriellen Struktur weicht. Dabei tritt eine Mehrzahl von Behörden auf, die in unterschiedlichem Maße eher die Betreiber- oder eher die Umweltinteressen vertreten und daher von der entsprechenden gesellschaftlichen Kräften als Koalitionspartner mobilisiert werden. Eine ähnliche Ausweitung läßt sich auch bei den gesellschaftlichen Akteuren beobachten. Da treten plötzlich nicht direkt betroffene aber interessierte Drittakteure auf, die sich aus einer Koalition mit Betreibern oder mit Umweltorganisationen Vorteile erhoffen. In der Umweltkoalition sind dies etwa die Konkurrenten des mißliebigen Betreibers, die Anbieter von neuen ökologischen Technologien (Ecobusiness) oder die an höheren Fiskaleinnahmen interessierte Gemeinde, die am betroffenen Standort lieber eine andere Unternehmung ansiedeln möchte. Mögliche Koalitionspartner des Anlagebetreibers sind seine Zulieferer, seine durch die Gewerkschaften vertretenen Arbeitnehmer oder gar Umweltschutzorganisationen aus der Nachbargemeinde, in die das Unternehmen auszuweichen gedenkt, wenn seine Interessen nicht berücksichtigt werden. Solche bei größeren Verfahren mitunter hoch komplexen 'Landsgemeinden' im Rahmen eines geordneten Verfahrens auf eine gemeinsame Sprache et cetera einzustimmen, überfordert oft die im 'social engineering' kaum geschulten Verfahrensleiter. Konsensmanagement wird leider noch kaum an einer Hochschule wissenschaftlich betrieben und gelehrt.

■ **Der mittelständische Bias:** Erfahrungen etwa aus der Mediation in Umweltkonflikten¹⁾ haben gezeigt, daß die Umweltschutzinteressen vertretenden Organisationen oft recht pointiert die Interessen der neuen Mittelschicht repräsentieren. Eine Straße, die eine mittelständische Einfamilienhauszone durchqueren soll, in der Gymnasiallehrer, Richter, Anwälte und Ärzte wohnen, wird mit Sicherheit auf größere 'Bürger'-Proteste stoßen als ein Straßenbauprojekt, das ein Ausländerviertel oder ein ärmliches Bauerndorf im Hinterland durchqueren soll. Man kann zeigen, daß mittelständischer Öko-Egoismus staatliche Instanzen mitunter zu Projektänderungen zwingt, die eindeutig zu Lasten der Lebens- und Umweltqualität größerer mittelloser Bevölkerungsschichten gehen, die sich keine 'grünen' Anwälte leisten können. So landen derartige Projekte oft ganz einfach an der gesellschaftlichen Peripherie der Peripherie.²⁾ Diese Erkenntnis muß all jenen in Erinnerung gerufen werden, die zu einer Verabsolutierung des Postulats einer Verbandsmitwirkung neigen. Es gibt Situationen, in denen sich öffentliche Schutzinteressen auch gegen die Interessen oder teilweise nur Partikular-Interessen der Umweltschutzorganisationen durchsetzen müssen.

■ **Der verhandelnde Staat:** Eine in zunehmendem Maße euphorische Netzwerkliteratur preist heute das Bild des 'verhandelnden Staates' an. Anstelle unilateral-autoritärer Anordnungen werden staatlichen Instanzen vertragliche Abmachungen, Netzwerksteuerung, Kundeneinbezug, dialogische Diskurse et cetera vorgeschlagen. Das mag alles seine Richtigkeit haben, wenn damit die Ablösung eines preußisch-autoritären Habitus durch ansäugigere Umgangsformen gemeint ist. Auch empirisch trifft das Bild vielfach mehr als zu, sehen doch Genehmigungsbehörden heute vor lauter vertraglichen Abmachungen mit diesen und jenen Gruppen oft kaum mehr die Zielsetzung ihres eigentlich immer noch polizeilichen Schutz-Tuns. Die 'contractualisation tous azimut' kann Schutzpolitiken in gefährlicher Weise lähmen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn in die 'ex definitione' nach exklusiven Verträge nur jene eingebunden werden, die 'laut genug schreien'. Die heute weitverbreitete Meinung, daß die vertragliche Konstruktion des Zivilrechts dem staatlichen Sektor mehr Flexibilität bringe, ist in dieser Einfachheit schlicht falsch. Der über Verträge verhandelnde Staat bindet sich auf diesem Wege unnötigerweise die Hände und läuft Gefahr, seinen eigenen Schutzauftrag zu Lasten der stumm gebliebenen, und daher erst recht schutzbedürftigen Gruppen zu vernachlässigen.

Der Einbau des 'eisernen Dreiecks' in Genehmigungsverfahren ist heute eine Wirksamkeitsvoraussetzung für die Umweltpolitik und weitgehend eine empirische Realität. Das Dreieck birgt indessen nicht nur Chancen, sondern auch Risiken. Diese liegen darin, daß sich die staatlichen Schutzpolitiken in einem Geflecht von Zusagen, Abmachungen, Verhandlungslösungen et cetera verheddern und damit den eigentlichen Schutzauftrag zu Lasten der von der Politik explizit angesprochenen, aber mangels Stimme nicht artikulierten Schutzinteressen vernachlässigen. In solchen Situationen tut man gut daran, Verfahrensregelungen und Ressourcenzuteilungen zu fordern, die einen starken Staat sichern. Entgegen den gerade in grünen Kreisen oft geäußerten Subsidiaritätspostulaten, die den lokalen Staat als optimale Konfliktlösungsinstanz propagieren, halte ich dafür, daß zur Sicherung einer gerechten Gewichtsverteilung in Genehmigungsverfahren eine minimale Präsenz zentralstaatlicher Akteure erforderlich ist. Diese sollen, ganz im Sinne des 'multi level government', bei größeren Verfahren eine ausgleichen-

1) Fietkau, H.-J., Weidner, H., unter Mitarbeit von Holzinger, K., Lackmann, B. und Pfungsten, K. (1998). *Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren*. Berlin: sigma.

2) Terribilini, S. (1999). *Fédéralisme et inégalités sociales dans la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale, thèse de doctorat*, IDHEAP/Université de Lausanne.

de Rolle spielen. Dies ist auch das Ergebnis einer entsprechenden international vergleichenden Untersuchung.³⁾

Peter Knoepfel

Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)
Rte de la Maladière 21
CH-1022 Chavannes-près-Renens
Fax: 0041-21-694 06 09
E-Mail: Peter.Knoepfel@idheap.unil.ch

Peter Knoepfel: geboren 1949 in Teufen (Appenzell Aussersideren). Seit 1982 ordentlicher Professor für Politikanalyse und Umweltpolitik, Dr. iur.; Direktor des IDHEAP; früher Projektleiter am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und Gastprofessor an der Universität Kassel; Veröffentlichungen: circa 30 Bücher und mehr als 150 Zeitschriften- und Bücherbeiträge zu Fragen der Politikanalyse, der Umwelt-, Agrar-, Tourismus-, Energie-, Raumplanungs- und Infrastrukturpolitik.

Mehr Bürgernähe durch die Beteiligung von Gruppen, Vereinen und Institutionen?

Volks- und Bürgernähe standen seit einiger Zeit auf dem Programm der Stadt X. Nun hatte man sich endlich zu einem Bürgerbeteiligungsprojekt durchgerungen. Mit einem Zeitungsartikel wurden interessierte Gruppen und Vereine eingeladen und aufgefordert, bei der Auswahl eines Wettbewerbsentwurfes für den neuen Unicampus, die Zukunftsentscheidung der Stadt, mitzuwirken. Dann kam aber doch einiges ganz anders als erwartet.

Herr A., dessen Firma in Zukunft eng mit den Geschicken der neuen Universität verbunden sein wird, hielt es überhaupt nicht für notwendig, sich bei der Auftaktveranstaltung oder im Projekt zu beteiligen. Er bevorzugt das Gespräch mit den Parteikollegen beim Bier.

Frau B. saß für ihre Gruppe sowieso schon in allen Gremien, die für das Projekt ins Leben gerufen worden waren. Ihre Gruppe kämpfte hauptsächlich gegen den favorisierten Entwurf. Für sie war es deshalb gar nicht schizophoren, im Bürgerbeteiligungsprojekt für ihren bevorzugten aber weit abgeschlagenen Entwurf und im Baubeirat für einen anderen Entwurf zu stimmen.

Dann war da auch noch Herr C. Interessiert an der Sache, kompetent in der Diskussion, aber ein 'Häuptling ohne Volk'. Er hatte zwar offiziell das Mandat einer obskuren Gruppe der 'Modernen Schöngeister', aber jedem war klar, daß Herr C. ein typischer Einzelkämpfer war.

Auch Frau D. war auch solch eine Einzelkämpferin, allerdings eine Hauptamtliche. Sie hatte das Anliegen der Architektur-Benachteiligten zu vertreten und tat dies vehement bei allen sich bietenden Gelegenheiten. Ihre Anregungen im Bürgervotum richteten sich quasi an sie selbst, denn sie würde diese als Benachteiligten-Beauftragte der Stadt zu bearbeiten haben.

Herr E. war ebenfalls solch ein 'Undercover'-Bürger. Er führte das erfolgreichste Architekturbüro der Stadt. Insofern war er zwar kompetent, seine versteckten Interessen hatte er der Gruppe jedoch nicht offenbart.

Und schließlich war da noch Frau F., die im Stadtrat sitzt und die letzte Wahl auch mit dem Thema 'Mehr Bürgernähe!' gewonnen hat. Sie unterstützte das Projekt mit vielen Insider-Informationen und ihrem politischen Wohlwollen. Wenn das Gutachten der Bürgerinnen und Bürger morgen dem Gemeinderat überge-

ben wird, stellt sie Forderungen in bezug auf Probleme, die sie selbst im Rat schon längst hätte aufgreifen sollen.

Es läßt sich einwenden, daß diese Phänomene doch eigentlich kein Problem darstellen. Denn Herr A. wird sich auf jeden Fall später irgendwie in den Planungs- und Bauprozess einbringen, Frau B. gibt sich pragmatisch, Herr C. trägt mit guten Ideen und Argumenten zu dem Entscheidungsprozess bei, Frau D. hat den richtigen Weg, den Benachteiligten mehr Gewicht zu verschaffen, gefunden, Herr E. macht sich als Experte im Projekt unbezahlt nützlich und Frau F. wird dem Bürgergutachten im Stadtrat zu der ihm gebührenden Beachtung verhelfen.

Dennoch entsprechen alle diese Phänomene natürlich nicht dem Idealbild einer Bürgerbeteiligung, in der gewählte Bürgerinnen und Bürger als Gruppenvertreter die Entscheidungsgremien einer Stadt gewissenhaft zum Wohl der Allgemeinheit beraten. Was ist also zu tun? Alle Konzepte der Bürgerbeteiligung weisen in bezug auf die Teilnehmerstruktur drei Schwierigkeiten auf. Diese liegen:

- Im Einladungsverfahren, indem sich nur bestimmte Gruppen oder Personen für die Mitarbeit an einem Projekt gewinnen lassen.
- Im Dialogprozess, indem bestimmte Argumente unter Umständen soviel Gewicht erlangen können, daß sich die schwächeren Personen aus dem Diskussionsprozess zurückziehen.
- Und schließlich werden zur Vertretung der Ergebnisse nach außen häufig die eloquentesten Persönlichkeiten gewählt und gar nicht mehr die bodenständigen Bürger, die oft typische Schwierigkeiten haben, sich auf einer öffentlichen Bühne zu präsentieren.¹⁾

Was können Projektmanager und Organisatoren von Beteiligungsprojekten tun, um diese Selektionsmechanismen wirkungsvoll zu verhindern? Es kommt deshalb nicht darauf an, irgend jemanden aus einem Projekt ausschließen. Es geht aber dennoch darum, für ein Bewußtsein der Beteiligten bezüglich der Rollen, die sie in dem Projekt einnehmen, zu sorgen. Den Selektionswirkungen läßt sich zusätzlich auf folgende Art und Weise begegnen:

Im Einladungsverfahren sollten möglichst unterschiedliche Gruppen und Vereine mit dem Ziel der Abbildung eines möglichst vollständigen Interessenspektrums explizit angesprochen und eingeladen werden. Die gewährleistete 'Gleichheit der Waffen' ist eine wichtige Voraussetzung dafür, daß sich eine Gruppe auf ein Beteiligungsprojekt einlassen kann.

Während des Dialogprozesses müssen alle Teilnehmer zu Wort kommen können. Hier ist die Kompetenz der Moderatoren besonders gefragt. Es geht aber auch um einen fairen Umgang der Bürger miteinander. Geschäftsordnungen und die Verpflichtung auf das Konsensprinzip haben sich hier bereits vielfach bewährt.

Mit dem Ende jedes Projektes werden Teilnehmer häufig auch als langfristig aktive Bürger gewonnen. Diese haben etwas über die Mechanismen der Problembewältigung in einem Gemeinwesen gelernt und wollen in Zukunft mehr Einfluß nehmen.

Aber auch wenn es unabdingbar erforderlich ist, daß die Bürger 'am Ball' bleiben, so ist es dennoch auch verständlich, daß man sich aus privaten oder anderen Gründen nicht zum hauptamtlichen Bürgervertreter machen lassen will. Daraus folgt, daß Beteiligungsprojekte keine 'Eintagsfliegen im politischen Alltag' sein dürfen. Sie müssen ernsthaft begonnen werden, verschiedene Interessengruppen ansprechen und immer wieder die Chance zum Ein- und Ausstieg bieten. Ob die zu beobachtenden nachteiligen Phänomene überhaupt beziehungsweise nur durch lange Übung in

3) Larue, C., Knoepfel, P. (1998). „Environmental Protection, Subsidiarity Principle and Spatial Related Policies“. *Rapport final à l'intention de la DG XII de l'Union Européenne (Cahier no ENV4-CT96-0238)*. Créteil: Observatoire de l'économie et des institutions locales IUP (OEIL): p. 218 (version anglaise)

1) Oppermann, B. „Die Katalysatorfunktionen partizipativer Planung im Umweltschutz, kooperative und bürgernahe Projekte als neue Instrumente einer umsetzungsorientierten Umwelt- und Landschaftsplanung“ (Dissertationsvorhaben an der Universität Stuttgart, Fakultät für Architektur und Stadtplanung), erscheint voraussichtlich 1999

einer gesellschaftlichen Beteiligungskultur in den Griff zu bekommen sind, bleibt offen. Dies zu versuchen ist aber dennoch für unsere Demokratie wertvoll und notwendig

Bettina Oppermann
Leuschner Straße 49
D-70176 Stuttgart

Bettina Oppermann: Geboren 1960 in Limburg an der Lahn. Studierte Diplom-Ingeieurin für Landespflege an der Technischen Universität München Weihenstephan und war dann wissenschaftliche Angestellte an der Fakultät für Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart und der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Sie beschäftigt sich mit den Möglichkeiten und Grenzen fachlich basierter, integrierender Methoden-anwendung in der bürgernahen und kooperationsorientierten Umweltplanung.

Umweltmediation als Chance zur effektiven Mitwirkung an Genehmigungsverfahren

Seit etwa fünf Jahren taucht in Deutschland immer häufiger im Zusammenhang mit Fragen einer effektiven Beteiligung von Bürgern und Organisationen an verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren der Begriff der 'Mediation' beziehungsweise der 'Umweltmediation' auf. Dahinter verbirgt sich ein uraltes Konzept zur Vermittlung in gesellschaftlichen Konflikten, welches man Ende der 60er Jahre in den USA vornehmlich als Reaktion auf ein als unzulänglich empfundenen System der Bürgerbeteiligung neu entdeckt hat. Ziel dieses Verfahrens, bei dem ein von allen Parteien als neutral angesehener Mittler oder Mediator die Beteiligten eines Konflikts bei der Suche nach einer Regelung unterstützt, ist die gemeinsame Erarbeitung sachlicher Regelungen, denen alle Beteiligten etwas abgewinnen können. Durch einen gemeinsamen und konstruktiven Umgang mit dem Konflikt sollen unter anderem die Möglichkeiten zur effektiven Mitwirkung an Verwaltungsentscheidungen gestärkt werden.

Nach den Buchstaben der deutschen Gesetze sind die Mitwirkungsmöglichkeiten von Organisationen im Rahmen von Genehmigungsverfahren recht eindeutig geregelt. In der Praxis lassen sich jedoch wesentliche Unterschiede dahingehend erkennen, wie weit der tatsächliche Einfluß von Organisationen auf das Ergebnis eines gesetzlich vorgeschriebenen Genehmigungsverfahrens ist. Das Recht auf Partizipation ist eine Sache, die praktische Relevanz eine andere. Man muß dabei vor allem unterscheiden zwischen den Organisationen, die an der Verwirklichung des entsprechenden Projekts (etwa als Träger eines Vorhabens) beteiligt sind und denjenigen Organisationen, die per Gesetz an diesen Verfahren beteiligt werden müssen (zum Beispiel anerkannte Naturschutzverbände gemäß Paragraph 29 Bundesnaturschutzgesetz). Je nachdem, welcher Gruppe sie angehört, unterscheiden sich auch ihre praktischen Möglichkeiten zur Einwirkung auf das Ergebnis von Genehmigungsverfahren.

Mängel in der Ausgestaltung des Verfahrens

Ein kurzer Blick auf den in Figur 1 dargestellten schematischen Ablauf von gesetzlich vorgeschriebenen Genehmigungsverfahren (zum Beispiel nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz) verdeutlicht, daß bereits vor dem förmlichen Beginn des Genehmigungsverfahrens informelle Vorverhandlungen stattfinden. Solche informellen Vorverhandlungen sind beileibe keine Seltenheit; schon bei relativ einfachen Projekten suchen und finden sich häufig der Träger eines Vorhabens und die entsprechenden Genehmigungsbehörden zwecks gemeinsamen Austausch über ein Vorhaben zusammen. Dies geschieht meist, bevor die Pla-

nung beim Vorhabenträger selbst abgeschlossen ist. Im Rahmen dieser informellen Vorverhandlungen beraten sich die Beteiligten über die wesentlichen Aspekte eines Vorhabens. Das Ziel ist es, das anschließende Genehmigungsverfahren möglichst schnell und unproblematisch durchzuziehen. Diese 'Wunschvorstellung' vor Augen, werden viele technische und rechtliche Fragen zwischen den unmittelbaren Beteiligten erörtert, bevor der Antrag bei der zuständigen Behörde 'förmlich' eingereicht wird. Die inhaltlichen Einwirkungsmöglichkeiten vor allem der Genehmigungsbehörden sind in dieser frühen Planungsphase enorm groß, da die rechtlichen und auch technischen Grenzen eines Vorhabens genau abgeprochen werden.

Die schließlich eingereichten Unterlagen enthalten daher bereits die abgestimmten Vorstellungen sowohl des Vorhabenträgers als auch der zuständigen Behörde selbst, die nicht selten sogar schon auf mögliche Einwendungen von Dritten wie Bürgerinitiativen, Umweltverbände, Anwohner et cetera hin überprüft und 'wasserdicht' gemacht worden sind. Nun verhält es sich zwar so, daß die Resultate solcher informeller Vorverhandlungen grundsätzlich rechtlich nicht bindend für die Beteiligten sind. Allerdings wird man immer von einer faktischen Bindung der Beteiligten an die Vorverhandlungen ausgehen müssen. Dies gilt um so mehr, je länger und intensiver solche Verhandlungen geführt wurden. Nach außen hin erscheinen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde daher nicht selten als Allianz gegenüber allen anderen, die im Verlaufe des Verfahrens noch beteiligt werden müssen.¹⁾

Die Folge dieser 'Klüngelerei' zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden ist, daß bereits bei der Einreichung der Antragsunterlagen die Eckpunkte eines Vorhabens ziemlich genau feststehen. Das Genehmigungsverfahren selbst und darin insbesondere die Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung dient daher kaum noch seinen eigentlichen Zweck, die Zulässigkeit eines Vorhabens inhaltlich (technisch und rechtlich) zu überprüfen und vor allem die Einwendungen von dritten Personen und Organisationen ge-



Figur 1: Die Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung steht vor der eigentlichen Entscheidungsphase

gen ein Vorhaben zu erörtern, geschweige denn sogar auszugleichen. Daher ist die Möglichkeit der Einflußnahme in diesem Verfahrensstadium für alle anderen Organisationen, die nicht mit dem Träger eines Vorhabens oder den Genehmigungsbehörden identisch sind, ausgesprochen gering. Mitwirkungsrechte werden nur 'der gesetzlichen Verpflichtung halber' gewährt, nicht um ernsthaft über die Ideen anderer Betroffener nachzudenken.²⁾

Dabei soll gerade der Erörterungstermin als Kernstück der Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb verwaltungsrechtlicher Genehmigungsverfahren einem solchen Interessenausgleich dienen. Wer indes in der Praxis einmal einen solchen Erörterungstermin erlebt hat, wird gerade diesen als 'Farce' empfinden, wo es nur noch darum geht, von Seiten des Vorhabenträgers und der Behörden ein Vorhaben zu verteidigen und auf der anderen Seite möglichst öffentlichkeitswirksam zu verhindern. Eine sachliche Diskussion und ein Ausgleich der Interessen – die eigentlichen Ziele des Erörterungstermins – kommen nicht zustande und werden auch von keinem der Beteiligten ernsthaft in Betracht gezogen. Diese Tendenz ist vor allem bei der Planung umweltrelevanter Großvorhaben wie Industriegebiete, Abfallentsorgungsanlagen, Umgehungsstraßen, et cetera zu beobachten. All diejenigen Personen und Organisationen, die Einwendungen gegen ein Vorhaben geltend machen, haben häufig nur die Chance, auf dem langwierigen und kostspieligen Weg durch die Instanzen ihre eigenen Vorstellungen geltend zu machen. Und dies meist mit unsicherem Erfolg.

Umweltmediation: Betroffene effektiv miteinbeziehen

In der praktischen Ausgestaltung von Genehmigungsverfahren sind Mängel zu beobachten, die dazu führen, daß die gesetzlichen Mitwirkungsrechte von Organisationen an Genehmigungsverfahren inhaltlich kaum zu einer Veränderung eines Vorhabens beitragen. Effektive Einwirkungsrechte im Genehmigungsverfahren liegen ausschließlich beim Vorhabenträger selbst und den zuständigen Behörden. Bei dieser Art des Umgangs miteinander bleiben möglicherweise aber auch viele Ideen, die Dritte im Hinblick auf eine Optimierung eines Vorhabens vorbringen könnten, ungehört und damit ungenutzt. Ein frühzeitiges Miteinander, die Einbindung aller nicht nur rechtlich, sondern tatsächlich von einem Vorhaben betroffenen Personen und Organisationen bietet dagegen die Chance auf eine qualitative Verbesserung des Vorhabens für alle Beteiligten. Um dieses Potential zu nutzen, wendet man in Deutschland seit einigen Jahren die Methode der Umweltmediation³⁾ an. Dabei unterstützt ein allparteilicher Dritter die Parteien eines umweltrelevanten Konflikts bei der gemeinsamen Suche nach einer Lösung für diesen, spricht einer möglichst den Interessen aller Beteiligten gerecht werdenden Ausgestaltung des Vorhabens.

Mediationsverfahren zeichnen sich durch folgende Kriterien aus:

- Einbindung aller von einem Konflikt betroffenen Personen und Organisationen
- Unterstützung der gemeinsamen Lösungssuche durch einen allparteilichen Dritten
- Weitgehende Freiwilligkeit der Teilnahme
- Ergebnisoffenheit der zukunftsorientierten Verhandlungen
- Selbstbestimmung der Parteien

In Deutschland wurden bereits einige vielversprechende Erfahrungen mit dem Einsatz der Mediation beziehungsweise mediativer Elemente im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren gemacht. Meist finden solche Verfahren vor beziehungsweise parallel zu den Genehmigungsverfahren statt, wobei die Übernahme der Ergebnisse von Mediationsverfahren in das Genehmigungsverfahren durch die Anwesenheit der entsprechenden Vertreter der Beteiligten sichergestellt wird. Die Mediation kann aber auch im Rahmen des Verwaltungsverfahrens eingesetzt werden, wobei sich insbesondere die Phasen der Vorverhandlungen und der Öffentlichkeitsbeteiligung

anbieten. Sie kann auch noch eingesetzt werden, um im unmittelbaren Vorfeld einer drohenden gerichtlichen Auseinandersetzung einen Konsens zwischen den Beteiligten zu erzielen.

Erste Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen zum Thema Umweltmediation zeigen, daß bei der Bereitschaft, in einen konstruktiven Verhandlungsprozeß einzutreten, die Zufriedenheit der Beteiligten gegenüber den herkömmlichen Genehmigungsverfahren wesentlich verbessert werden kann. Dies liegt vor allem daran, daß die Mitwirkungsmöglichkeiten in einem solchen, auf Fairneß beruhenden Verfahren weit größer als sonst in der Praxis üblich sind, weil die Beteiligten und ihre eigentlichen Interessen ernst genommen werden und in einem fairen Verhandlungsverfahren Berücksichtigung finden. Vorhaben werden im Idealfall nicht mehr gerichtlich torpediert und gemeinsam erarbeitete Ergebnisse werden von allen Beteiligten in die Praxis umgesetzt. Schon deshalb lohnt es sich, in Deutschland verstärkt über diese neue Form der Konfliktregelung nachzudenken.

Marcus Hehn

Förderverein Umweltmediation e.V.
Matthias-Grünwald-Straße 1-3
D-53175 Bonn
Fax: +49-228-372 9928
E-Mail: umweltmediation@ag-recht.de

RA Marcus Hehn, M.A.: Geboren 1969 in Wissen/Sieg. Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Köln. Studium der Politikwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften und Soziologie an der Universität-GH Siegen. Lehrbeauftragter an der Universität-GH Siegen (Mediation). Mitarbeiter im Projekt 'Implementierung der Umweltmediation in Deutschland' bei der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V., Bonn, zugleich Förderverein Umweltmediation e.V. umweltmediation@ag-recht.de

Mitwirkung von Umweltverbänden – Vorteile und Bedenken

Seit Jahrzehnten wird über rechtliche Einflußmöglichkeiten privater Umweltschützer debattiert: Die einen fordern plakativ „juristische Waffengleichheit für Umweltnutzer und -schützer“, auch durch grundlegende Änderung des Genehmigungsrechts. Die anderen warnen vor zusätzlichen Beteiligungs- und Einflußmöglichkeiten, die nicht nur die „Verantwortlichkeiten der die Staatsgewalten teilenden, repräsentativen Demokratie verwischen“, sondern gar die Gefahr einer „ökologischen Selbstlähmung“ in sich bergen würden. Wer hat nun Recht? Einfache Antworten kann es hierzu nicht geben, wohl aber können Vorteile und Bedenken gegen die Mitwirkung von Umweltverbänden im Genehmigungsverfahren kurz skizziert werden, die der Leser dann selbst beurteilen mag. Vorweg aber die Frage: Was bedeutet 'Mitwirkung'? Umweltverbände können nur in die Entscheidungsvorbereitung eingebunden werden. Mitwirkung bedeutet nicht Mitentscheidung! Denn Entscheidungskompetenz und -verantwortung obliegen der Verwaltung. Ein Mitwirkungsrecht kann unterschiedlich ausgestaltet werden:

- Recht auf rechtzeitige Information über die Einleitung eines Genehmigungsverfahrens; Einsicht in den Genehmigungsantrag und die vom Projektträger eingeholten Informationen;

1) Ausführlich dazu siehe Runkel, S. (1996): Umweltkonflikte sachgerecht lösen – Umweltmediation in Deutschland und in den USA; p.39 ff
2) Diese Tendenz wird im Übrigen durch die Gesetze zur Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens zusätzlich verstärkt. Auf dieses Problem kann an dieser Stelle jedoch nicht eingegangen werden.
3) vergleiche hierzu Fuchs, G., Hehn, M., Kostka, D. (1998): Umweltmediation; Bonn.

- Recht auf Einsicht in andere erhebliche Unterlagen, zum Beispiel Sachverständigengutachten;
- Recht auf Akteneinsicht;
- Recht zur Erhebung von Einwänden;
- Recht auf Anhörung und Erörterung;
- Kein Mitwirkungsrecht stellen Klagerechte dar. Die 'Partizipationserzwingungsklage' kann jedoch als flankierendes Instrument eingeräumt werden, um die Mitwirkung im Genehmigungsverfahren sicherzustellen.

Vorteile und Bedenken

Umweltverbände können den Behörden helfen, ihre Informationsbasis bei Genehmigungsentscheidungen zu verbessern. Weiterhin werden Verfahren durch die Einbindung von Verbänden zugunsten der betroffenen und interessierten Öffentlichkeit transparenter. Dies dient der Akzeptanz der Entscheidung und hilft, gerichtliche Verfahren zu vermeiden. Die Mitwirkung im Genehmigungsverfahren stellt sich so als Instrument proaktiver Konfliktvermeidung dar. Sie wird auch als Mittel gegen Vollzugsdefizite der Verwaltung, das heißt die unzureichende Umsetzung umweltrechtlicher Vorgaben, diskutiert. Der Vollzug des Umweltrechts und die damit unmittelbar betrauten Stellen konkurrieren innerhalb der Verwaltung mit anderen Organisationseinheiten und deren Interessen. Die Stärkung der Beteiligungsrechte von Umweltverbänden kann helfen, den mit dem Vollzug des Umweltrechts betrauten Organisationseinheiten innerhalb der Gesamtverwaltung den 'Rücken zu stärken'.

Bedenken ergeben sich demgegenüber im Hinblick auf die Verfahrenseffizienz. Ein weit gefaßtes Beteiligungsrecht für jeden beliebigen Verband, ohne Rücksicht auf Größe und Sachverstand, birgt die Gefahr einer Verfahrensausuferung, mit den Folgen eines erhöhten Geld-, Zeit- und Arbeitsaufwandes. Dies erschwert der Verwaltung den rationalen und wirtschaftlichen Einsatz vorhandener Ressourcen. Das kann auch der Umwelt schaden, indem Ressourcen nicht nach der Umweltrelevanz, sondern der Öffentlichkeitswirksamkeit einer Genehmigung eingesetzt werden müssen. Verfahrensausuferungen können überdies die Sachlichkeit der Entscheidungsfindung beeinträchtigen. Vereinzelt wird auch vor Mißbrauchsmöglichkeiten, vor 'Verfahrenssabotage' gewarnt.

Mitwirkungsmöglichkeiten nach geltendem Umweltrecht

Mitwirkungsrechte für Umweltverbände sind bisher nur für anerkannte Naturschutzvereine nach Paragraph 29 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vorgesehen und auf bestimmte Verfahren beschränkt. Die Anerkennung muß erteilt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Unter anderem muß der Naturschutz ein primäres Vereinsziel sein, der Tätigkeitsbereich des Vereins muß nach seiner Satzung zumindest das Gebiet eines Bundeslands umfassen und er muß aufgrund seiner bisherigen Tätigkeit, seiner Mitgliederzahl und seiner Leistungsfähigkeit die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten. Die Anforderungen gewährleisten eine konstruktive Mitwirkung und bieten Schutz vor Verfahrensausuferungen. Die Mitwirkung erstreckt sich nach Paragraph 29 BNatSchG insbesondere auf Planfeststellungsverfahren für Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des Paragraph 8 BNatSchG verbunden sind. Dabei handelt es sich um eine besondere Form des Genehmigungsverfahrens für raumbanspruchende und -beeinflussende Vorhaben.

Mitwirkungsmöglichkeiten an einem Genehmigungsverfahren sind daneben allgemein für Dritte dann vorgesehen, wenn sie in eigenen rechtlich geschützten Interessen betroffen sind. Zum Teil genügt bereits eine rein tatsächliche Betroffenheit. Umweltverbände verstehen es in der Praxis, auch diesen Weg zu nutzen: Sie machen sich, etwa durch den Kauf eines betroffenen Grundstücks, selbst zu Betroffenen. Dies eröffnet auch später den Weg

gerichtlicher Mittel, sogenannte 'Sperrgrundstücksklagen'. Umweltverbände nutzen diesen Weg aber auch indirekt, indem sie Betroffene, etwa ein Mitglied, unterstützen oder gar als Sprachrohr in eigener Sache nutzen.

Mehr Mitwirkung durch Umweltgesetzbuch?

Eine Expertenkommission legte Ende 1997 den Entwurf eines einheitlichen Umweltgesetzbuches vor. Danach können nicht nur Natur- sondern auch andere Umweltverbände als mitwirkungsbe-rechtigt anerkannt werden. Der Katalog der Genehmigungsverfahren, bei denen eine Mitwirkung vorgesehen ist, wurde gegenüber Paragraph 29 BNatSchG erheblich erweitert. Gestärkt wurden auch die Mitwirkungsmöglichkeiten an Planungsverfahren, bei denen es im Gegensatz zu Genehmigungsverfahren nicht um die Zulassung konkreter Vorhaben, sondern um die Formulierung von Zielen, Prioritäten und Vorgaben für einen bestimmten Raum oder ein bestimmtes Sachgebiet geht. Auf dieser Grundlage wurde im Bundesumweltministerium ein Referentenentwurf entwickelt, der zur Zeit noch weitgehend intern diskutiert wird. Die Koalitionsvereinbarung der neuen Regierung sieht überdies eine stärkere Bürgerbeteiligung vor. Insgesamt ist die Stärkung der Umweltverbände im Sinne des Expertenentwurfes wahrscheinlich.

Mehr Mitwirkung durch internationale Vereinbarung?

Ein internationaler Anstoß zur Stärkung der Mitwirkungsrechte könnte sich aus der 'Århus-Konvention' ergeben, die von der UN-Economic Commission for Europe (ECE) im Juni 1998 verabschiedet wurde, jedoch noch der Ratifikation bedarf. Sie enthält Regelungen über den Zugang zu Umweltinformationen und Gerichten sowie über die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten. Die Konvention überläßt den Staaten jedoch großen Spielraum bei der Umsetzung ihrer Vorgaben. Insbesondere können die Staaten selbst entscheiden, ob Umweltverbände unter den Begriff der Öffentlichkeit fallen und damit zu den Begünstigten zählen. Die direkte Wirkung der Konvention sollte nicht überschätzt werden. Der deutsche Gesetzgeber oder die Europäische Gemeinschaft könnte die Konvention immerhin zum Anlaß nehmen, weitreichendere Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen. Am Ende sei noch auf einen innovativen Gedanken in der Konvention verwiesen, den die ökonomische Literatur im Rahmen des 'stakeholder approach' behandelt. Bei diesem Ansatz geht es darum Unternehmensentscheidungen an den Interessen aller Betroffenen und nicht nur der Anteilseigner ('shareholder') auszurichten. In der Praxis wendet ihn insbesondere die chemische Industrie bereits teilweise freiwillig an. Antragsteller sollen bereits im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens versuchen, die von einem geplanten Projekt betroffene Öffentlichkeit zu identifizieren, ihr Informationen bereitzustellen und mit ihr in Konsultationen zu treten. Art. 6 Nr. 5 der Konvention fordert die Staaten auf, die Unternehmen zu einem 'stakeholder approach' zu ermutigen. Mit Blick auf die Deregulierungstendenzen in der Umweltpolitik sollte kritisch geprüft werden, ob und inwieweit rechtliche Vorgaben die Entwicklung konsensualer Mechanismen im horizontalen Verhältnis Unternehmen und Öffentlichkeit fördern können und ob Umweltverbände unabhängig von ihrer Betroffenheit in den Diskurs einzubeziehen wären – als Sprecher der betroffenen Umwelt.

Juliane Kokott und Leo-Felix Lee

Lehrstuhl für deutsches und ausländisches öffentliches
Recht, Völkerrecht und Europarecht
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
E-Mail: kokott@uni-duesseldorf.de;
leo-felix.lee@uni-duesseldorf.de

Juliane Kokott: Lehrtätigkeiten an den Universitäten Mannheim, Augsburg, Heidelberg und University of California at Berkeley, Boalt Hall School of Law, seit 1994 Professorin in Düsseldorf, seit 1996 stellvertretende Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU).

Leo-Felix Lee: Geboren 1972. Von 1996 bis 1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter von Frau Prof. Kokott in Ihrer Eigenschaft als stellvertretende Vorsitzende des WBGU, zur Zeit Doktorandenstipendiat der Bundesstiftung Umwelt.

Genehmigungsverfahren – welche neuen Ansätze bringt das Umweltgesetzbuch?

Durch Genehmigungsverfahren soll der Staat Projekte präventiv so kontrollieren, daß mögliche Risiken auf ein sozial- und umweltverträgliches Maß reduziert werden. Doch der Staat ist in der Rolle als Wahrer der Gemeinwohlinteressen zerrissen, weil ja auch die Projektinteressen dem Gemeinwohl dienen können. Manchmal, etwa bei Infrastrukturprojekten, ist er selbst der Antragsteller. Der Sachverstand für manche Interessen liegt eher bei gesellschaftlichen Institutionen als beim Staat. Außerdem werden mit jeder Projektzulassung automatisch die Interessen anderer Bürger berührt, wenn zum Beispiel deren Grundstücke für eine neue Verkehrsstraße benötigt werden.

Daher sind in Genehmigungsverfahren außer dem Projektträger und der Behörde stets weitere Personen beteiligt worden. Die klassische Form wurde bereits im letzten Jahrhundert eingeführt: Die Individualbeteiligung der in ihren Rechten betroffenen anderen Bürger. Sie ist auf rechtlich Betroffene begrenzt und nur für die Interessen einzusetzen, bei denen konkrete Rechte betroffen sind. Doch dieser gesetzlichen Rahmen ist zu eng gefaßt. Denn wer setzt sich für die letzten Orchideenvorkommen ein, wenn ein Gipsvorkommen abgebaut werden soll und das Grundstück dem Abbaunternehmer gehört? Wer streitet für die Gesundheit der entfernten lebenden Menschen, wenn sich die Abgase im Aufschlagpunkt zu insgesamt giftigen Immissionen addieren? Hier fehlt es an individualisierten Rechten für die Betroffenen. Naturschutz, Langzeit- und Vorsorgeaspekte fallen tendenziell aus dem Raster der Interessen heraus, für die sich jemand im Genehmigungsverfahren einsetzen kann. Das europäische Recht hat mehr und mehr auf gesellschaftliche Gemeinwohlstreiter gesetzt und ihnen Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte verschafft, vom Umwelt-, über das Gentechnik- bis zum Verbraucherschutzrecht. Partizipation als neues Gegengewicht zu kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen. In einer Zeit, da sich der Staat aus einer lenkenden Rolle zurückzieht, müssen andere Kräfte sich für die langfristigen, die Interessen der Lebensgrundlagen einsetzen können. Wie im sozialen Bereich die Gewerkschaften, wie im Wirtschaftsleben die Verbraucherverbände, bedarf es im ökologischen Bereich gestärkter Organisationen, die sich jenseits individueller Betroffenheit für Notwendigkeiten des Zusammenlebens einsetzen.

In Deutschland war es 1980 ein erster, kleiner Erfolg, als für Naturschutzbelange eine gesonderte Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände eingeführt wurde. Dies blieb jedoch in doppelter Hinsicht unzureichend: Für andere Vorsorge- und Langzeitinteressen als den Naturschutz dürfen sich die Naturschutzverbände nicht einsetzen und die Beteiligung im Verfahren ist solange wenig wert, wie es an einem bundesweiten Klagerecht für die Verbände fehlt.

Seit 1990 hat es eine fast hysterische Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland gegeben. Entgegen genauen Analysen wurden Umweltschutz und angeblich überlange Genehmigungsverfahren als Todesstoß für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands angeprangert. Die Politik reagierte: Unter der abgelösten

Bundesregierung wurden Genehmigungserfordernisse abgeschafft, Projekte in Verfahren ohne Beteiligungsrechte abgestuft und die Beteiligungsbedingungen erschwert. So werden Müllverbrennungsanlagen nun nicht mehr auf den Bedarf hin untersucht, eine gesonderte Beteiligung der Naturschutzverbände entfällt und die Genehmigungsbehörden werden durch enge Bearbeitungsfristen unter Zeitdruck gesetzt. An eine effektive Verbandsklage war nicht zu denken. Dennoch hat allein der konsequente öffentliche Druck dazu geführt, daß sowohl in ökologischer als auch ökonomischer Hinsicht unsinnige Projekte wie zum Beispiel die Wiederaufarbeitungsanlage für Atommüll im bayerischen Wackersdorf abgebrochen wurden.

Mit der Bundestagswahl 1998 entschied sich Deutschland für eine Politikwende. Die Grünen als entschiedene Umweltschutz- und Bürgerrechtspartei sind Teil der neuen Bundesregierung. Die Koalitionsvereinbarung von SPD und Grünen sieht vor, das zersplitterte Umweltrecht in einem Umweltgesetzbuch zusammenzuführen. Dabei sollen neue Instrumente der Umweltpolitik, wie wirtschaftliche Anreize und eine verstärkte Bürgerbeteiligung, einbezogen werden. Die Umweltverbände sollen ein Verbandsklagerecht erhalten. So weit die Programmatik.

Seitens des Bundesumweltministeriums wurden die diversen Atomkommissionen nun pluralistischer und auch mit kritischen Fachleuten besetzt. Das allseits akzeptierte Projekt eines einheitlichen Umweltgesetzbuches könnte der Anfang sein, der Umweltpolitik einen zukunftsfähigen Rahmen für ein nachhaltiges neues Jahrhundert zu geben. Eine Sachverständigenkommission der früheren Bundesumweltministerin hat in konkreten Formulierungen verdeutlicht, daß eine fortschrittliche Umweltpolitik möglich ist: Mit der Beteiligung einer pluralistischen Umweltkommission bei neuen Regelsetzungen, mit einer erweiterten Verbandsbeteiligung, mit dem Vorschlag für unabhängige Vermittlungen (Mediation) und mit Klagerechten für Verbände und für Konkurrenzunternehmen gegen Praktiken des Umweltdumping. Doch was sich abzeichnet, ist eher eine Verschlechterung des Status quo. Ein inoffizieller Entwurf des Bundesumweltministeriums vom 16.4.1999 für den ersten Teil des Umweltgesetzbuches wurde bekannt. Er enthält fast nur die reine Übernahme des bisherigen Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen, ergänzt um einige EU-Anforderungen. Weder die notwendigen Konkretisierungen von Abwägungsregeln oder des Verhältnisses von Eigentum und Umweltnutzung, noch die Einführung von Umweltkommission und Verbandsklage oder ein einheitliches Verfahren für alle umweltbelastenden Projekte werden angesprochen. Selbst für die im Verantwortungsbereich des Umweltministeriums liegenden Atomanlagen und Gewässerausbauten soll das Umweltgesetzbuch nicht mehr gelten. Anstelle einer Korrektur der beteiligungsfeindlichen Verfahrensgestaltung der alten Bundesregierung blieb nur die Option für Mediationen. Daß diese auch nur der Form halber und nicht unbedingt offen für jedes Ergebnis durchgeführt werden können, läßt sich derzeit am Verfahren des Flughafenausbaus in Frankfurt mitverfolgen. Demgegenüber steht eine weitere Verkürzung der Bearbeitungsfristen an. Unter diesen Vorzeichen muß der Länderbericht für Deutschland trotz der gemachten Ansätze skeptisch enden.

Christian Schrader,

Fachhochschule Fulda

Postfach 1269, D-36039 Fulda

Fax: +49 661 9640 452

E-Mail: Christian.Schrader@sk.fh-fulda.de

Christian Schrader: Geboren 1959. Jurist, Professor für das Recht der Technikentwicklung an der Fachhochschule Fulda. Von 1996 bis 1999 rechtspolitischer Sprecher des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND).