

Demokratisierung durch prozedurales Umweltrecht?

**Die Implementation der europäischen Richtlinien über
die Umweltverträglichkeitsprüfung
und die Umweltinformation in der BRD**

Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades einer
Doktorin der Sozialwissenschaften
der Universität Mannheim

vorgelegt von

Dipl.-Soziologin Nikola Jung

Mannheim, Dezember 2006

Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim

Dekan: Prof. Dr. Josef Brüderl

Gutachter/innen: Prof. Dr. Beate Kohler-Koch
Prof. Dr. Jan van Deth

Tag der Disputation: 29. Mai 2007

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen ganz herzlich bedanken, die mich während der Arbeit an meiner Dissertation begleitet und beraten haben und ohne deren Unterstützung die Promotion nicht zu einem erfolgreichen Ende gekommen wäre.

Mein Dank gilt insbesondere meiner Gutachterin, Professor Dr. Beate Kohler-Koch, für ihren fachlichen Rat, ihre vielfältigen inhaltlichen und methodischen Anregungen sowie ihre institutionelle Förderung während der gesamten Zeit meiner Arbeit. Ebenso gilt mein Dank meinem Zweitgutachter, Professor Dr. Jan van Deth, und seiner Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit der Thematik obwohl selber inhaltlich in andere Forschungszusammenhänge eingebunden. Zu großem Dank bin ich darüber hinaus den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Doktoranden-Kolloquiums von Professor Kohler-Koch und insbesondere meinen Kolleginnen Barbara Finke, Michèle Knodt, Christine Quittkat und Susan Stewart verpflichtet, deren Beratung und Beistand von nachhaltiger fachlicher und persönlicher Bedeutung für mich waren.

Von unschätzbarem Wert war außerdem die gleichermaßen aufschlussreiche wie geduldige Informationsbereitschaft meiner zahlreichen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus Umweltgruppen und Umweltverwaltungen, die ich im Rahmen meiner Feldstudie ausgiebig befragen konnte.

Finanzielle Unterstützung erhielt die Dissertation dankenswerter Weise durch die Graduiertenförderung des Landes Baden-Württemberg.

Bedanken möchte ich mich schließlich auch ganz herzlich bei meiner Familie und meinem Freundeskreis, die mir fördernd meine Promotion ermöglicht haben und deren Verständnis und emotionale Begleitung die stärkenden Rahmenbedingungen gebildet haben.

Inhaltsverzeichnis

1	Die Modernisierung der Demokratie im europäischen Mehrebenensystem	9
1.1	Zum Stand der Demokratie im europäischen Mehrebenensystem	9
1.1.1	Europäische Integration und europäische Demokratisierungsbemühungen	9
1.1.2	Die Demokratisierung der nationalen Demokratien	12
1.2	Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik	20
1.2.1	Nationale Umweltpolitik und Demokratisierung von unten	20
1.2.2	Weiche Steuerungsformen in der europäischen Umweltpolitik	25
1.2.3	Grenzen der Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik	31
1.3	Die Feinsteuerung kooperativer Politikgestaltung und ihre rechtliche Verankerung	35
1.3.1	Kooperative Politikgestaltung - Verfahrensgrundsätze und Umsetzungsmöglichkeiten	35
1.3.2	Zur rechtlichen Verankerung und Feinsteuerung kooperativer Arrangements	39
1.3.3	Zwischenresümee und Übersicht über die Arbeit	45
2	Untersuchungs-Design	47
2.1	Zielsetzung, Fragestellung und Arbeitshypothesen	47
2.2	Forschungsansatz der Arbeit	49
2.3	Operationalisierung	55
2.3.1	Analyse-Modell	55
2.3.2	Datenerhebung und Auswertung	56
3	Die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Partizipation der Umweltgruppen	67
3.1	Die UVP-Rechtsetzung und die rechtliche Verankerung von Beteiligungsmöglichkeiten	67
3.1.1	Die UVP-Richtlinie der EG und die Beteiligung der Öffentlichkeit	67
3.1.2	Das deutsche UVP-Gesetz und die Beteiligung der Öffentlichkeit	81
3.2	Die Umweltgruppen und ihre Partizipation an (UVP-pflichtigen) Verwaltungsverfahren	98
3.2.1	Die Beteiligung der lokalen Umweltgruppen an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren	98
3.2.2	Die Verfahrensbeteiligung der Umweltgruppen unter dem UVPG	116

3.3	Die (Umwelt)Verwaltung und die Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren	140
3.3.1	Die (Umwelt)Verwaltung und die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren in der BRD	140
3.3.2	Die behördliche Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren unter dem UVP	153
3.4	Recht und Vollzug der Umweltverträglichkeitsprüfung - ein abschließendes Resümee	174
4	Das europäische Umweltinformationsrecht und seine Implementation	181
4.1	Die rechtliche Verankerung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen	181
4.1.1	Die europäische Umweltinformationsrichtlinie	181
4.1.2	Das deutsche Umweltinformationsgesetz	192
4.2	Die Umweltgruppen und der freie Zugang zu Umweltinformationen	209
4.2.1	Die Arbeit der Umweltgruppen und die Rolle der Umweltinformation	210
4.2.2	Die Umweltgruppen und das neue Umweltinformationsrecht	224
4.3	Die Umweltverwaltung und der freie Zugang zu Umweltinformationen	237
4.3.1	Die (Umwelt)Verwaltung und die Information der Öffentlichkeit in der BRD	238
4.3.2	Die (Umwelt)Verwaltung und das neue Umweltinformationsrecht	250
4.4	Recht und Vollzug des freien Zugangs zu Umweltinformationen - ein abschließendes Resümee	266
5	Schlussbetrachtungen - Die aktuelle Rechtslage und die Chancen weiterer Demokratisierung	272
5.1	Grenzen der Demokratisierung durch die Rechtsetzung zur UVP und zur Umweltinformation	272
5.2	Alternative Demokratisierungsstrategien - die Ubiquität politisch-administrativer Zurückhaltung	275
5.3	Die aktuelle Weiterentwicklung des europäischen Rechts zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren sowie zum freien Informationszugang	280
	Endnoten	290
	Literaturverzeichnis	300

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
AtG	Atomgesetz
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BN	Bund Naturschutz in Bayern e.V.
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EIS	Environmental Impact Statement
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
LA 21	Lokale Agenda 21
LBV	Landesbund für Vogelschutz in Bayern e.V.
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NEPA	National Environmental Policy Act
NRW	Nordrhein-Westfalen
RL	Richtlinie
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UAP	Umweltaktionsprogramm
UIG	Umweltinformationsgesetz
UI-RL	Umweltinformationsrichtlinie
USA	United States of America
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-RL	Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPUmsG	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des UVPG
UVU	Umweltverträglichkeitsuntersuchung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz

1 Die Modernisierung der Demokratie im europäischen Mehrebenen-system

1.1 Zum Stand der Demokratie im europäischen Mehrebenensystem

1.1.1 Europäische Integration und europäische Demokratisierungsbemühungen

Seit Beginn der 1990er Jahre sind das europäische Demokratiedefizit und die Demokratisierung der Europäischen Union zentrale Themen in der politischen, öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion um die europäische Integration und die Reform der EU.¹ Seit dem Integrationsschub, der mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht ausgelöst wurde, lassen sich die demokratischen Herausforderungen, die mit der kontinuierlichen Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die supranationale Entscheidungsebene in der Union einhergehen, nicht mehr von der politischen Agenda verdrängen. Eine nachhaltige Legitimation der europäischen Institutionen und Entscheidungsprozesse auf hohem Integrationsniveau lässt sich nicht länger allein durch die Output-Legitimität einer effizienten Politikgestaltung und die indirekte Legitimierung vermittels eines Entscheidungsgremiums gewählter nationaler Regierungsvertreter erzielen (Eriksen/Fossum 2000: 1f, 4f). Vor dem Hintergrund weitreichender Rückwirkungen europäischer Entscheidungsfindung auf die Mitgliedstaaten und ihre Gesellschaften bedarf die nachhaltige Legitimation einer mit umfassenden Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten EU der direkten demokratischen Legitimierung sowie der Sicherung einer Input-Legitimität, die alle Ebenen des europäischen Systems umfassen muss, um im mittlerweile 25 Nationen umfassenden und äußerst komplexen politischen System der EU wirksam zu sein (Eriksen/Fossum 2000: 2).

Tatsächlich hat die EG/EU seit dem Beginn der öffentlichen Diskussion um das europäische Demokratiedefizit verschiedene, durchaus ernsthafte Anstrengungen zum Abbau dieses Defizits unternommen. Die Reformbemühungen der EU beziehen sich zunächst in erster Linie auf das supranationale Institutionengefüge und die diversen Ansatzpunkte für demokratische Verbesserungen im europäischen Prozess der Entscheidungsfindung und -implementierung. Als Herzstück der Demokratisierung der EU wird insbesondere die Parlamentarisierung der Union vorangetrieben, die zu einer erheblichen Aufwertung des Europäischen Parlaments (EP) führt und ihren Ausdruck etwa in der Einführung und Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens sowie in den neu geschaffenen Regelungen zur Beteiligung des EP an der Ernennung des Gremiums der Kommissare sowie des Kommissionspräsidenten findet. (Lodge 1994; Wessels/Schmitt 2000; Maurer 1999) Auch wenn im letzten Jahrzehnt eine ganz erhebliche Stärkung des Europäischen Parlaments erzielt werden

kann, kristallisiert sich gleichzeitig mit zunehmender Deutlichkeit heraus, dass der Abbau des europäischen Demokratie- und Legitimationsdefizits keinesfalls allein über eine Parlamentarisierung des europäischen Institutionengefüges zu erreichen ist. (Misch 1996; Zürn 1996: 44; Abromeit 2003: 32ff; Grande 1996: 350ff) Dabei zielt die Kritik einer vorrangigen Demokratisierung der EU über die Aufwertung des EP weniger auf das Faktum ab, dass das Europäische Parlament auch nach kontinuierlichen Reformanstrengungen im Rahmen der Verhandlungen um die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza immer noch nicht die Kompetenzfülle erreicht hat, die seinen nationalen Pendanten in den Mitgliedstaaten zusteht. Vielmehr verweisen Skeptiker primär auf die Parlamentarisierung der EU ausgerichteten Ansatzes auf die fehlende bzw. noch unzureichend entwickelte gesellschaftliche Basis eines demokratischen europäischen Systems hin, die als schwerwiegender Funktionsmangel eines europäischen Parlamentarismus - wie auch anderer, post-nationaler und post-liberaler Verfassungen der Demokratie - zu werten ist.

So tritt zunehmend mehr die aus vielfältigen intermediären Institutionen bestehende demokratische Infrastruktur des politischen Systems in das Zentrum der politikwissenschaftlichen wie auch politisch-praktischen Auseinandersetzungen um die Demokratisierung der Europäischen Union. (Hurrelmann 2003; Warleigh 2001; Abromeit 2003: 39ff; Schmalz-Bruns 1997; Chrissysochoou 2001) Der Abbau des europäischen Demokratiedefizits und eine nachhaltige Legitimationsbeschaffung für die europäische Politikgestaltung werden verstärkt durch die Förderung eines vitalen europäischen Systems intermediärer Assoziationen und die Unterstützung europäischer Meinungs- und Willensbildungsprozesse, die von europäischen oder zumindest europäisierten Parteien, Verbänden und Medien (mit)getragen werden, angestrebt. Durch die Förderung einer europäischen Zivilgesellschaft soll die Nutzbarmachung zivilgesellschaftlicher Funktionen für ein europäisches demokratisches System erfolgen, indem verbesserte gesellschaftliche Teilhabe- und Kontrollmöglichkeiten in der EU geschaffen werden und gleichzeitig gesellschaftliche Sozialisationsinstanzen transnationale Wert- und Handlungsorientierungen vermitteln.²

Nicht nur in der theoretischen Diskussion, sondern auch in den konkreten Reformbemühungen der Europäischen Union kommt die Einsicht immer mehr zum Tragen, dass eine effektive Verbesserung der Qualität der Demokratie in der EU nur über die verbesserte Einbindung der Bevölkerung in die europäischen Prozesse der Politikformulierung und -implementierung zu erreichen ist. Mit besonderer Deutlichkeit ist dieser Paradigmenwechsel hinsichtlich der Demokratisierung der EU im Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“ (Kommission 2001; Joerges/Meny/Weiler 2001) festgehalten, das die Stärkung und Einbindung der Zivilgesellschaft zu einer zentralen Aufgabe weiterer Reformen macht und dabei eine zweigleisige Strategie verfolgt. Während auf der einen Seite durch die Mobilisierung intermediärer Instanzen die Kluft zwischen Herrschaftsausübenden und

Herrschaftsbetroffenen in der EU überbrückt werden soll, wird auf der anderen Seite die Behebung des Inkongruenzproblems über die stärkere Berücksichtigung der dezentralen Handlungsebenen und der hauptsächlich dort agierenden Bürger/innen und Assoziationen bei der europäischen Politikgestaltung anvisiert. Eine Fortsetzung und weitere rechtliche Verankerung eben dieses Trends zur verstärkten Einbindung der Bevölkerung und ihrer Assoziationen im Rahmen der europäischen Politikgestaltung findet sich in dem europäischen Verfassungsvertrag, der sich unter dem Titel VI mit dem demokratischen Leben in der EU befasst und dabei die Prinzipien der repräsentativen wie der partizipatorischen Demokratie institutionalisiert.³

Dass es sich bei den Bemühungen der EU um die Stärkung der partizipatorischen Demokratie nicht allein um verfassungsrechtliche und programmatische Versprechungen ohne konkreten Realitätsbezug handelt, zeigen diverse Maßnahmen, die in den letzten Jahren die faktische Umsetzung der neuen Zielsetzungen eingeleitet haben. So wird mit dem Vertrag von Maastricht eine Unionsbürgerschaft eingerichtet, deren Kernstück die Einführung des Wohnsitzprinzips bei den Wahlen zum Europäischen Parlament sowie bei den Kommunalwahlen ist (RL 93/109/EG; RL 96/30/EG; Schneider 1994; Heinrich Böll Stiftung 2000). Zur Stärkung der Transparenz europäischer Entscheidungsfindungsprozesse hat die EU das Recht auf freien Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Ministerrats und der Kommission installiert (Kommission 1993; Verordnung 1049/2001; Craig 1997). Bei ihren Bemühungen um verbesserte Kommunikations- und Konsultationsbeziehungen zwischen Kommission und Nichtregierungsorganisationen setzt die Kommission u.a. auf ein ausdifferenziertes System von Foren und Ausschüssen, auf verstärkte Transparenz über die allgemein zugängliche Datenbank CONECCS (Consultation, the European Commission and Civil Society) und Online-Konsultationsverfahren, über die jedermann zu bestimmten Programminitiativen der EU Stellungnahmen abgeben kann (Nentwich 1996; Kohler-Koch 2003). Darüber hinaus hat die EU in den 1990er Jahren das Partnerschaftsprinzip in den Programmen der Strukturfondsförderung kontinuierlich ausgeweitet, so dass mittlerweile neben regionalen und kommunalen Stellen die Sozialpartner sowie weitere gesellschaftliche Gruppen in die Programmimplementation eingebunden sind (Staeck 1996). Und auch im Bereich der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik sollen mit der Förderung lokaler und regionaler Partnerschaften neue Governance-Formen auf den dezentralen Handlungsebenen im europäischen Mehrebenensystem unterstützt werden (Roth 2003; Geddes/Benington 2001).

Zumindest aus der Perspektive einer stark beteiligungsorientierten Demokratietheorie sind die Bestrebungen der Europäischen Union zur verbesserten Einbindung der Bürger/innen und gesellschaftlichen Assoziationen in die europäische Politikgestaltung prinzipiell zu

würdigen. Die Wünschbarkeit und Notwendigkeit der Behebung des europäischen Demokratiedefizits in einem Zeitalter, in dem sich einerseits die Regierungsform der Demokratie als humanste - und effizienteste - Herrschaftsform bewährt hat und in dem andererseits die europäische Entscheidungsfindung und -umsetzung die nationalen politischen Systeme und Prozesse vielfältig überformt, steht weitgehend außer Frage. Dass nunmehr ein starker Akzent auf die partizipatorischen und assoziativen Aspekte moderner Demokratien gesetzt wird, lässt sich aber nicht nur mit der Schaffung einer gesellschaftlichen Basis für die europäische Demokratie begründen, die in der EU als einem politischen System sui generis einen deutlich post-liberalen Charakter erhält. Die partizipatorische und assoziative Akzentuierung der europäischen Demokratisierungsbemühungen bezieht ihre Legitimation darüber hinaus aus der sozio-politischen Realität in den Mitgliedstaaten der EU, in denen sich längst Entwicklungen vollziehen, die durch die Installierung vielfältiger Kombinationen repräsentativer, partizipatorischer und assoziativer Strukturmerkmale charakterisiert sind. Diese Tendenzen in den europäischen Mitgliedstaaten zur Weiterentwicklung, Modernisierung und Demokratisierung liberaler Demokratien lassen sich somit durch den europäischen Integrationsprozess unterstützen und ggf. einer verbesserten Steuerung unterziehen.

1.1.2 Die Demokratisierung der nationalen Demokratien

a) Die Grenzen der liberalen Demokratie

Die Demokratisierungsbemühungen, die die EG/EU insbesondere in den 1990er Jahren unternimmt und die auch Impulse für entsprechende Maßnahmen auf der nationalen Ebene setzen, stoßen in den Mitgliedstaaten auf Kontexte, in denen derartige Ambitionen zur Jahrtausendwende keinesfalls überflüssig geworden sind, sondern vielmehr mit entsprechenden - gewollten oder zufälligen - sozio-politischen Entwicklungen korrespondieren. So befinden sich die modernen Demokratien westlichen Musters in einem fortdauernden Modernisierungsprozess, um sich an veränderte Kontextbedingungen anzupassen sowie Erfordernissen einer demokratischen Weiterentwicklung entsprechend den Partizipationsansprüchen individueller und korporativer gesellschaftlicher Akteure Rechnung zu tragen. Dieser Modernisierungsbedarf der westlichen Demokratien ergibt sich nicht zuletzt aus dem Umstand, dass das Modell der liberalen Demokratie⁴, an dem sich die modernen Gesellschaften lange Zeit maßgeblich orientiert haben, indem sie ihre verfassungsrechtlich verankerten und verfahrensrechtlich gesteuerten Strukturen und Verfahren v.a. auf dieses Ideal zugeschnitten haben (Schumpeter 1950; Sartori 1992; Lijphart 1992; Ismayr 1999), deutlich spürbar an seine Grenzen stößt. Das Modell der liberalen Demokratie gründet sich auf die Prinzipien des Menschenrechtsschutzes, der parlamentarisch-repräsentativen Regierungsform, der Parteienkonkurrenz und der politischen Beteiligung über regelmäßige, allgemeine, gleiche, freie

und geheime Wahlen (Fuchs 1998: 154ff; Schmitter 2003: 155). Auch wenn die Relevanz dieser Prinzipien des liberalen Demokratie-Modells für die demokratischen Systeme in den modernen Flächenstaaten grundsätzlich anerkannt wird und spezifische Errungenschaften und Leistungen der liberalen Demokratie nicht bestritten werden (Schmitter 2003: 157f), ist dieses Modell der Demokratie gleichwohl nicht geeignet, in seiner Reinform als Idealfall und Maßstab moderner westlicher Demokratien zu dienen, da es zum einen diverse legitimatorische Defizite aufweist und zum anderen den sozio-politischen Realitäten moderner Gesellschaften vielfach nicht gerecht wird.

Ein zentrales Argument gegen die Stilisierung der liberalen Demokratie zum Idealfall moderner Demokratie bezieht sich auf die hervorragende Rolle, die den Parlamentswahlen im Rahmen dieses Modells zugewiesen wird. Trotz seiner spezifischen Vorzüge und Leistungen weist der Mechanismus der allgemeinen, freien, gleichen, geheimen und regelmäßigen Wahl zur Auswahl und Kontrolle der Führungs-Eliten und als Modus der politischen Partizipation der Bürger/innen bezeichnende Grenzen auf, die seine Tauglichkeit als eine zentrale Legitimationsquelle politischer Entscheidungsfindung und -umsetzung erheblich einschränken (Bürklin/Klein 1998: 159ff). So ist darauf zu verweisen, dass (Parlaments-)Wahlen in relativ großen Zeitabständen von mehreren Jahren durchgeführt werden, während in der Zwischenzeit die Bürger/innen nur in Ausnahmefällen die Möglichkeit erhalten, durch Wahl und Abwahl kontrollierenden bzw. (positiv oder negativ) sanktionierenden Einfluss auf das Entscheiden und Handeln ihrer politischen Führungen zu nehmen (Wiesendahl 1987: 375f). Darüber hinaus wird der Anspruch einer effektiven Kontrolle des Handelns der politischen Eliten auf der Basis einer pluralistischen Elitenkonkurrenz immer fragwürdiger, wenn einige wenige um die politische Führung konkurrierende Gruppen ihre ideologische Profilierung zunehmend aufgeben und sich aufgrund wahlstrategischer Kalküle immer mehr einander annähern, um als große Volksparteien einen möglichst breiten Wählerkreis anzusprechen (Offe 1972: 151). Ein weiteres Defizit der Partizipationsform Wahl stellt die Diskrepanz zwischen der Komplexität der Entscheidungsmaterie einerseits und dem einfachen Dualismus von Ja-Nein-Entscheidungen bei den Wahlen andererseits dar, so dass den Bürger/innen etwa die Möglichkeit der Differenzierung zwischen unterschiedlichen Aufgabenfeldern oder der Bekundung spezifischer Präferenzen für bestimmte Problemlösungsansätze versagt bleiben (Benz 1998: 203).

Die Liste der Kritikpunkte am Modell der liberalen Demokratie lässt sich um zahlreiche weitere Aspekte ergänzen (Schmidt 2000: 268ff). Unter anderem wird vor einer Überhöhung des Mehrheitsprinzips gewarnt, das keinesfalls mit demokratischer Selbstbestimmung der Bürger/innen einer politischen Einheit gleichgesetzt werden kann, da es - bestenfalls - dem demokratischen Willen einer Bevölkerungsmehrheit zur Durchsetzung verhilft, wäh-

rend die Interessen und Forderungen der in entsprechenden Abstimmungen unterlegenen Minderheit(en) vernachlässigt werden oder ganz unberücksichtigt bleiben. (Scharpf 1993; Abromeit 1993) Die Funktionslogik des Mehrheitsprinzips stellt sich insbesondere als normativ und politisch-praktisch problematisch dar, wenn das Prinzip in heterogenen Gesellschaften mit starker Versäulung der gesellschaftlichen Verhältnisse, d.h. der Spaltung in religiöse, ethnische, polit-ökonomische oder sonstige Lager mit fester Mitgliedschaft, zur Anwendung kommt - was noch an Brisanz gewinnt, wenn sich dabei Mehrheits- und Minderheitsverhältnisse bzw. Muster der Privilegierung und Benachteiligung strukturell verfestigen. Das Mehrheitsprinzip ist somit aus verschiedenen Gründen bei rigoroser oder dominanter Anwendung geeignet, zur Stärkung des kompetitiven und konfliktorischen Charakters der Politik beizutragen und der Gefahr der sozio-politischen Destabilisierung Vorschub zu leisten.

Die Grenzen der Mehrheitsdemokratie werden in den 1970er und 1980er Jahren gerade auch mit dem Aufkommen der neuen sozialen Bewegungen thematisiert. (Guggenberger/Kempf 1984; Guggenberger/Offe 1984) Die Protestbewegungen verweisen auf die mangelhafte Berücksichtigung der Belange und Interessen bestimmter Minderheitengruppen in den politisch-administrativen Prozessen der liberalen Demokratie, deren adäquate Beachtung nunmehr unter Demonstration einer nicht zu unterschätzenden Artikulations-, Organisations- und Konfliktfähigkeit dieser bislang unterprivilegierten Gruppen eingefordert wird. Auch wenn die neuen sozialen Bewegungen seit den späten 1980er Jahren an Bedeutung und Einflusskraft verlieren, stehen sie dennoch für einen nachhaltigen Wandel der politischen Kultur in den westlichen Demokratien bzw. für den Nachweis einer erheblichen Bereitschaft und Fähigkeit individueller und korporativer gesellschaftlicher Akteure zur Mitwirkung an den relevanten Prozesse der Politikformulierung und -implementierung, um so Minderheiteninteressen verstärkt Gehör zu verschaffen sowie zur Entwicklung allgemein akzeptanzfähiger Problemlösungen beizutragen. (Inglehart 1977, 1990; Rucht 1997, 2000) Gleichzeitig erweist sich die Unfähigkeit der liberalen oder repräsentativen Demokratie, in Gesellschaften mit einem relativ hohen Grad an Bereitschaft und Fähigkeit der gesellschaftlichen Akteure zu politischer Partizipation diesen Beteiligungsansprüchen weitgehend gerecht zu werden, als eine schwerwiegende Unzulänglichkeit dieses Demokratie-Modells. Die als partizipatorische Revolution bezeichneten sozio-politischen Entwicklungen in den modernen westlichen Demokratien und die institutionellen Reaktionen auf diese Entwicklungen hin zur sukzessiven Öffnung der politisch-administrativen Systeme für die Mitwirkung der Bürger/innen und sozialen Bewegungen lassen sich aus dieser Sicht als Zeichen und Chance einer ebenso normativ wie funktional begrüßenswerten Transformation bestehender demokratischer Strukturen und Verfahren werten.

b) Die Weiterentwicklung der liberalen Demokratie

In den modernen Demokratien westlichen Musters sind über die letzten Jahrzehnte hinweg vielfältige praktische und institutionelle Korrekturen zur Sicherung einer allgemein akzeptanzfähigen Politikgestaltung zur Anwendung gekommen. Zwar stellen wichtige Elemente der liberalen Demokratie wie die Repräsentation der Bürger/innen durch gewählte Vertretungskörperschaften und die politische Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip weiterhin unverzichtbare Strukturelemente der Demokratie in den modernen Flächenstaaten dar. Darüber hinaus haben sich aber weitere Strukturen und Verfahren herausgebildet und etabliert, die die postliberale Demokratie in unterschiedlichen Ausformungen nunmehr zum Regelfall demokratischer Erscheinungsformen in den modernen westlichen Gesellschaften machen.⁵ So werden mit dem Begriff der Verhandlungsdemokratie alle diejenigen Formen parlamentarisch-repräsentativer Demokratie erfasst, in deren Rahmen zwar auch die Institutionen des Parlaments (als Organ der gewählten Volksvertreter/innen), der freien Wahlen, des Parteienwettbewerbs und des Mehrheitsprinzips als wichtige Elemente demokratischer Regierung fungieren, aber auf vielfältige Weise durch Verhandlungssysteme unterschiedlicher Natur und Wirkungsmacht ergänzt, korrigiert, relativiert und z.T. auch substituiert werden. (Czada/Schmidt 1993; Czada 2000; Holtmann/Voelzkow 2000; Scharpf 1993) Auf dem Weg der Verhandlung wird in den hochgradig komplexen Gegenwartsgesellschaften eine Pluralität von Akteuren wie die (konkurrierenden) politischen Parteien, Verfassungsgerichte, starke zweite Kammern und gesellschaftliche Interessengruppen in die Politikgestaltung der Mehrheitsparteien und ihrer Regierungen eingebunden, wobei über die Anwendung verschiedener Kompromisstechniken, aber auch über Prozesse der Vertrauensbildung, der Generierung von wechselseitiger Empathie und des gemeinsamen Lernens kooperative Konfliktregulierung und die Herbeiführung von Konsens über verbindliche Entscheidungen und ihre Umsetzung angestrebt werden (Offe 1984).

Eine unter dem Aspekt der partizipatorischen und assoziativen Demokratieentwicklung wichtige Dimension der postliberalen Demokratie stellt das kooperative Staatshandeln dar, das seinen Niederschlag in vielfältigen Formen der Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die Prozesse der Politikformulierung und -implementierung findet (Benz 1997, 1998). So werden in den modernen Demokratien westlichen Musters mehr oder weniger dichte Geflechte von sehr unterschiedlich konfigurierten Netzwerken aufgespannt, die von neokorporatistischen Arrangements bis zu stark pluralistischen und nur locker gekoppelten „issue networks“ reichen, die in allen Phasen des Politik-Zyklus wirksam werden sowie auf allen Ebenen der politisch-administrativen Systeme vorzufinden sind und diese auch in der vertikalen Dimension engmaschig miteinander verknüpfen (Jordan/Schubert 1992; Jansen/Schubert 1995; Bressers/O’Toole/Richardson 1994). Im Konzept der kooperativen Demokratie

wird systematisch auf die Vielfalt der (diskursiven) Formen gesellschaftlicher Einbindung in politisch-administrative Prozesse Bezug genommen und ihre Verknüpfung mit den Formen der repräsentativen und direkten Demokratie herausgearbeitet (Holtkamp/ Bogumil /Kißler 2006; Bogumil 2002). Dabei betont das Konzept der kooperativen Demokratie nicht nur die ganz erhebliche Bedeutung, die individuellen und korporativen gesellschaftlichen Akteuren im Rahmen der politischen Steuerung mittels Beratung und Verhandlung zuzumessen ist, sondern verweist auch auf die Relevanz der dezentralen Entscheidungsebenen für die demokratischen Prozesse der Politikformulierung und -implementierung, da dort lokale Assoziationen und Bürger/innen besondere Chancen effektiver Mitwirkung und Einflussnahme erhalten.

Zwar zeigen sich unterschiedliche politische Systeme westlicher Demokratien in unterschiedlichem Ausmaß offen für die Einbindung und Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure, und auch innerhalb der einzelnen Länder variieren die Muster der Kooperation und Verflechtung zwischen Politikfeldern, Phasen des Politik-Zyklus und politisch-administrativen Ebenen. Gleichwohl ist die Einbindung und Einflussnahme der vielfältigen organisierten Interessen in allen westlichen Demokratien etablierte - und auch funktional begründete - Alltagspraxis, sei es, dass die Interessengruppen über klassisches Lobbying oder die Bereitstellung von Information und Expertise auf die Politikgestaltung einwirken, sei es, dass sie an der autoritativen Herstellung und Durchsetzung von Entscheidungen selber teilhaben, sei es, dass sie sich in Netzwerken und Partnerschaften auf Kooperationsbasis an den dezentralen Implementationsprozessen beteiligen. (Kropp 2003; Reutter/Rütters 2001; Alemann/Weßels 1997) Und ebenso finden die Bürger/innen als individuelle Vertreter/innen privater oder öffentlicher Belange unterschiedlichsten Zugang zu Prozessen der Politikformulierung und -implementierung, der nicht zuletzt die Einbindung in diskursive Beteiligungsverfahren oder die Durchführung gemeinnütziger Projekte auf der Basis staatlicher Förderung umfasst. So zeigt sich in der Realität moderner Demokratien, dass sich polymorphe Systeme der postliberalen Demokratie etabliert haben, die zwar auf den Prinzipien und Strukturen der liberalen Demokratie aufbauen, aber diese vielfältig modifizieren bzw. erweitern und ergänzen.

Die postliberale Realität demokratischer Verfassungen westlichen Musters ist nicht einfach als defizitäre bzw. pathologische Abweichung vom Idealfall zu werten. Vielmehr lässt sich die Etablierung von vielfältigen Kooperationsformen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren als normativer Zugewinn für die politisch-administrativen Systeme der modernen westlichen Demokratien interpretieren, indem sie die Ausweitung und Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Partizipationschancen im Rahmen politisch-administrativer Prozesse ermöglichen und damit einem grundsätzlichen - wenn auch variablen - gesellschaftlichen Bedarf an effektiver Mitwirkung Rechnung tragen. Die Aufwertung

gesellschaftlicher Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der postliberalen Demokratien besteht nicht nur in quantitativer sondern gerade auch in qualitativer Hinsicht, da die gesellschaftliche Partizipation und Einflussnahme nicht mehr auf die Abgabe von Ja- oder Nein-Stimmen bei Wahlen beschränkt bleibt. Vielmehr werden unterschiedliche Möglichkeiten einer mehr oder weniger weitreichenden Mitgestaltung politisch-administrativer Entscheidungen eröffnet, in denen die spezifischen Anliegen, Kenntnisse und Kompetenzen der gesellschaftlichen Akteure in Beratungsprozessen kreativ eingebracht und darüber hinaus im Rahmen kommunikativer Lernprozesse weiterentwickelt werden können (Schmalz-Bruns 1995; Benz 1997: 92f).⁶ Gleichwohl ist die postliberale Demokratie in ihren diversen Ausprägungen nicht als normativ und funktional gänzlich unproblematische Regierungsform zu werten. Die Auswanderung der Politik in Arenen der privaten Entscheidungsfindung und -umsetzung (Offe 1979: 303), der Funktionsverlust parlamentarischer Vertretungskörperschaften (Mayntz 1985: 64ff) oder die Reproduktion gesellschaftlicher Machtasymmetrien in Abstimmungs- und Aushandlungsprozessen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren aufgrund der ungleichen Artikulations-, Organisations- und Konfliktfähigkeit der gesellschaftlichen Interessen sind einige der Herausforderungen, denen sich postliberale Demokratien zu stellen haben (Offe 1972: 146; Benz 1997: 94ff, 105f). Dementsprechend stellt es sich als zentrales Anliegen postliberaler demokratischer Institutionengestaltung dar, dass sich die unausweichlichen und grundsätzlich positiv zu bewertenden Modernisierungsprozesse der Demokratie nicht einfach naturwüchsig vollziehen, sondern einer gezielten rechtlichen und (verfahrens)praktischen Steuerung unterzogen werden.

c) Strategien zur Gestaltung der postliberalen Demokratie

Das Plädoyer für die Realisierung möglichst weitreichender Partizipationsmöglichkeiten für eine möglichst große Zahl und Vielfalt gesellschaftlicher Akteure bedeutet nicht die institutionelle Option für die Substitution parlamentarisch-repräsentativer Strukturen und Verfahren, sondern für deren gezielte Ergänzung um partizipatorische und assoziative Elemente (Schmitter 2003: 157ff; Cohen/Rogers 1994: 147). Zu diesem Zweck sind die politisch-administrativen Arenen der Entscheidungsfindung und -umsetzung (verstärkt) für die Beteiligung der Bürger/innen und gesellschaftlichen Gruppen zu öffnen sowie neue Arenen der Politikformulierung und -implementierung, die insbesondere durch die Beteiligung oder Selbstregulierung der gesellschaftlichen Akteure charakterisiert sind, zu schaffen (Schmalz-Bruns 1995: 187ff; Gessenharter 1996). Ansatzpunkte für die Einrichtung und den Ausbau entsprechender (komplementärer) Verfahren kooperativer Politikgestaltung bieten sich in den modernen Demokratien an zahlreichen Stellen des politisch-administrativen Prozesses bzw. des politisch-administrativen Institutionengefüges, wie auch die konkreten Prozeduren

und Instrumente, auf die zurückgegriffen werden kann und die vielfach bereits praktisch erprobt werden, einen ausdifferenzierten Katalog polymorpher Maßnahmen der demokratischen Modernisierung konstituieren.

Einen frühen, wenn auch oftmals übersehenen Ansatzpunkt der staatlichen Steuerung unter Einbindung gesellschaftlicher Akteure stellt die Demokratisierung der modernen Verwaltungen dar, die dem Umstand Rechnung trägt, dass sich die bürokratischen Apparate gegenüber den politischen Repräsentativorganen zunehmend verselbständigen und nunmehr ihrerseits einer verstärkten Kontrolle durch die Öffentlichkeit sowie verbesserter Austauschbeziehungen mit den gesellschaftlichen Akteuren bedürfen. In eben diese Richtung wirken die Ausweitung und Stärkung von Informations-, Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten für Individuen oder auch Verbände, die etwa im Rahmen von verwaltungsbehördlichen Verfahren zur Zulassung von industriellen und Infrastruktur-Projekten oder zu stadtplanerischen Entwicklungsmaßnahmen verankert sind und dort (bislang noch begrenzte) Partizipations- und Einflusschancen in entsprechenden Prozessen eröffnen. (Zilleßen 1993: 35ff; Mayntz 1974: 51f, 1985: 73ff, 246ff; Naschold 1996; Habermas 1994: 530ff) Ein weiterer Ansatzpunkt für die Demokratisierung moderner Demokratien bietet sich in Form der Ausweitung und Verbesserung „klassischer“ Angebote der Bürgerbeteiligung wie Wahlen zu den Volksvertretungen, Bürger- und Einwohnerfragestunden der Repräsentativorgane oder Petitionsrechte und Ombudsleute. Insbesondere mit der Entwicklung und Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien verbinden sich weitreichende Hoffnungen auf eine Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten und eine (Wieder-)Belebung der Demokratie, indem die sog. E-Democracy nicht zuletzt die Voraussetzungen für einen erweiterten und direkteren bzw. stärker interaktiven Umgang mit den klassischen Partizipationsangeboten schafft. (Schmitter 2003: 160; Barber 1994: 268ff; Leggewie/Bieber 2003). Darüber hinaus bietet die Stärkung direktdemokratischer Institutionen wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Demokratisierungspotentiale, wobei sich sowohl die Verbesserung der Partizipationschancen als auch die Sicherung der Produktqualität durch diverse Regelungen und Maßnahmen zur Steigerung der effektiven Nutzbarkeit und der Prozess-Rationalität beeinflussen lassen (Barber 1994: 257ff; Wollmann 1999; Schiller/Mittendorf 2002; Abromeit 2003).

Des Weiteren stellt die Wiederaneignung politisch-öffentlicher Kompetenzen durch Vereinigungen und Stiftungen innerhalb der sog. Zivilgesellschaft einen weiteren Programmpunkt zur Erhöhung der Chancen gesellschaftlicher Selbstbestimmung wie aktiver Politikgestaltung dar. In diesem Sinn ist die verstärkte Einbindung pluraler gesellschaftlicher Assoziationen in die Politikformulierung wie auch die vermehrte Delegation öffentlicher Aufgaben an diese Organisationen ein Mittel zur Erweiterung der Möglichkeiten gesellschaftlicher Selbststeuerung. (Offe 2003; Schmitter 1994; Cohen/Rogers 1994: 145f, 1992:

434ff) Die Überlegungen zur Aufwertung (zivil)gesellschaftlicher Assoziationen reichen bis hin zu Forderungen nach einer Erweiterung der repräsentativen Formen moderner Demokratien, die der Ausdifferenzierung der intermediären Strukturen Rechnung trägt und eine Vervielfältigung von Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten über Assoziationen erlaubt, indem etwa Repräsentativ-Organen der organisierten gesellschaftlichen Interessen konstituiert und in die politisch-administrativen Prozesse bzw. Institutionengefüge eingebunden werden. (Schmitter 2003: 160ff; Cohen/Rogers 1992) Besondere Aufmerksamkeit wird seit Ende der 1980er Jahre in Wissenschaft und politischer Praxis den diskursiven Beteiligungsverfahren⁷ zuteil, die in sehr unterschiedlichen Ausprägungen etwa als Modelle der Konfliktmittlung wie Mediationsverfahren, als interessenneutralisierende Modelle wie Planungszellen oder als Modelle der partizipativen Projektentwicklung wie themenspezifische Foren und Runde Tische entwickelt und erprobt werden (Feindt 1997; Gessenharter 1996; Barber 1994: 241ff). Diese Verfahren lassen sich in den unterschiedlichen Phasen des politisch-administrativen Prozesses und auf den unterschiedlichen Ebenen des politisch-administrativen Systems - wenn auch vorzugsweise auf der lokalen Ebene - zur Anwendung bringen und bieten über die Möglichkeit der Einbindung einer Vielzahl und insbesondere Vielfalt von Akteuren aus dem politisch-administrativen System wie aus Wirtschaft und Gesellschaft weitreichende Kooperations- und Vernetzungsmöglichkeiten.

Auch wenn sich vielfältige Möglichkeiten der Einrichtung kooperativer Arenen der Politikformulierung und -implementierung im Sinn einer Demokratisierung politisch-administrativer Prozesse bieten, bereits vielfach erprobt sind und sich z.T. durchaus bewährt haben, dürfen die Herausforderungen der Installierung funktionstüchtiger und legitimationsfähiger Strukturen und Verfahren der Partizipation gesellschaftlicher Akteure nicht unterschätzt werden. Die Entwicklung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen sind äußerst anspruchsvolle Prozesse, und die Erzielung deutlich spürbarer und legitimationsfähiger Demokratisierungswirkungen kann nicht als automatisch gesichert betrachtet werden. Vielmehr muss auch in diesem Bereich mit Steuerungsversagen oder Fehlsteuerung gerechnet werden, wenn spezifische - endogene und/oder exogene - Voraussetzungen und Bedingung einer erfolgreichen Implementierung beteiligungsbezogener Strukturen und Prozesse nicht beachtet werden. Angesichts der nicht zu unterschätzenden Anforderungen an die Entwicklung und Implementierung elaborierter Designs der post-liberalen Demokratie kann die Ernsthaftigkeit und Wirksamkeit der Bemühungen, die bislang - auf nationaler wie europäischer Ebene - betrieben worden sind, um eine Modernisierung und Demokratisierung politisch-administrativer Strukturen voranzutreiben und effektiv zu verankern, nicht einfach unterstellt werden. Vielmehr bedarf es über generelle Betrachtungen und theoretische Überlegungen hinaus der Untersuchung und Evaluierung konkreter Demokratisierungsmaßnahmen und ihrer Umsetzung, um entsprechende Erfolge und Misserfolge festzustellen und

ihre Ursachen zu analysieren. Als ein vielversprechendes Untersuchungsfeld zu diesem Zweck bietet sich die Umwelt- und Naturschutzpolitik in der EG/EU und ihren Mitgliedstaaten an, die in den 1980er Jahren mit z.T. weitreichenden Erwartungen einer „Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik“ (Zilleßen 1993) verbunden ist.

1.2 Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik

1.2.1 Nationale Umweltpolitik und Demokratisierung von unten

a) Die partizipatorische Revolution im Bereich der Umweltpolitik

In den 1960er und 1970er Jahren werden in den modernen Demokratien westlichen Musters aus demokratietheoretischer Perspektive äußerst interessante Entwicklungen eingeleitet, die nachhaltige Impulse für die Weiterentwicklung der liberalen Demokratien geben. Der Begriff der partizipatorischen Revolution bezeichnet eine in ihrer Größe und Intensität unerwartete Bereitschaft der Bevölkerung in den westlichen Industriegesellschaften zur politischen Beteiligung, die sich in dem Aufkommen z.T. sehr vitaler neuer sozialer Bewegungen und in der Ausdifferenzierung konventioneller und unkonventioneller Beteiligungsformen niederschlägt. Die weitreichenden Partizipationsansprüche und die hohe Mobilisierungsbereitschaft der Bevölkerungen treffen auf komplementäre Entwicklungen in den politisch-administrativen Systemen der westlichen Demokratien, die sich sukzessive für die Beteiligung der Bürger/innen und sozialen Bewegungen öffnen und ihre Verfahren und Strukturen allmählich für stärker partizipatorische und assoziative Prozesse der Entscheidungsfindung und -umsetzung öffnen. Diese Öffnung vollzieht sich zwar nicht reibungslos und bleibt oft auf eine nur schwache Demokratisierung beschränkt, gleichwohl markiert sie einen grundsätzlichen Wandel der liberalen Demokratien zu postliberalen Demokratien, in denen die gesellschaftliche Partizipation an der Politikformulierung und -implementierung eine wesentliche Aufwertung gegenüber den Mechanismen der Wahl, der Parteienkonkurrenz und der (parlamentarischen) Mehrheitsentscheidung erfährt. Dieser Wandlungsprozess vollzieht sich mit besonderer Eindringlichkeit in dem noch jungen Bereich der Umweltpolitik, so dass hier die erwartungsvolle Formel von der Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik formuliert wird.

Es ist nicht allein dem Zufall verschuldet, dass wichtige Impulse für eine Modernisierung der Demokratie in den 1970er und 1980er Jahren vom Bereich der Umweltpolitik ausge-

hen. In den 1960er und 1970er Jahren hat die Umweltproblematik in den westlichen Industrienationen infolge von Industrialisierung, Urbanisierung, Motorisierung und gesteigertem Konsumverhalten erhebliche Ausmaße angenommen und trifft auf eine Öffentlichkeit, die zunehmend sensibler auf die gesundheitlichen, ökologischen und ästhetischen Effekte dieser Problematik reagiert. (Beck 1986; Jänicke/Weidner 1997, 1997c; Jänicke 1993; Wilhelm 1994: 11f) Auch von der Wissenschaft wird die Umweltproblematik verstärkt wahrgenommen, bearbeitet und in die Öffentlichkeit getragen, so dass einige aufrüttelnde Studien wie der Bericht des Club of Rome „Die Grenzen des Wachstums“ (1972) und der vom US-amerikanischen Präsidenten in Auftrag gegebene Bericht „Global 2000“ (1985) weltweit für Aufsehen sorgen (Malunat 1994: 3). Nicht zuletzt der hohe Grad an Sichtbarkeit und Spürbarkeit der Umweltproblematik, die etwa in rauchenden Industrieschornsteinen, verseuchten Flüssen, sterbenden Wäldern oder massivem Flächenverbrauch zum Ausdruck kommt, bewirkt ein ständig wachsendes öffentliches Interesse bzw. eine zunehmende Sorge um die Zukunftsfähigkeit der Industriegesellschaften.

Durch die Belastungen, Schädigungen und Zerstörungen des kollektiven Gutes Umwelt sind auch die besser situierten und gebildeteren Bevölkerungsgruppen betroffen, die einen relativ hohen Grad an Artikulations-, Organisations- und Konfliktfähigkeit besitzen und somit zu Protagonisten von Umweltbewegungen werden können, die durchaus wirkungsvoll auf die Prozesse umweltrelevanter Entscheidungsfindung und -umsetzung Einfluss nehmen. In den 1960er und 1970er Jahren sind es vielfach zunächst lokale Bürgerinitiativen, die aufgrund direkter eigener Betroffenheit zunehmend mehr Widerstand gegen Planungen und Realisierungen von öffentlichen und/oder privaten Großprojekten mobilisieren. Diese Bürgerinitiativen gehen aber sehr bald schon in den wesentlich umfassenderen Umweltbewegungen auf, die sich in den 1970er Jahren in allen westlichen Industrienationen formieren und oftmals eine hohe Mobilisierungsfähigkeit und Schlagkraft erlangen. (Kriesi/Giugni 1996; Hey/Brendle 1994; Rucht 1994, 1996; Dryzek et al. 2003) Die politisch durchaus ernstzunehmende Konfliktfähigkeit der Umweltbewegungen schlägt sich etwa in der erfolgreichen Einflussnahme auf eine kritische Meinungsbildung in der Öffentlichkeit und in zeit- und kostenwirksamen Blockierungen von Implementationsprozessen bei industriellen Großprojekten und umweltrelevanten Infrastrukturmaßnahmen nieder (Hoffmann-Riem 1990a: 24f). Es sind nicht zuletzt das umweltpolitische Engagement und die Konfliktbereitschaft relativ großer Teile der Bevölkerungen im Bereich des Umweltschutzes, die die politisch-administrativen Systeme dazu bewegen, nach kooperativen Möglichkeiten der Konfliktregulierung und Konsensbildung zu suchen und damit verstärkt auf partizipatorische Verfahrenselemente zu rekurrieren, um so Entscheidungs- und Handlungsblockaden zu überwinden (Fietkau/Weidner 1992).

Eine solche Öffnung der politisch-administrativen Systeme für die politische Beteiligung der Akteure der Umweltbewegungen ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die öffentlichen Entscheidungsträger mit der Etablierung eigenständiger Umweltpolitiken nicht allein auf externen Druck reagieren, sondern selber ein eigenständiges Interesse an einer effektiven Umweltpolitik und damit an Formen kooperativer Politikgestaltung entwickeln und stabilisieren. In dem Maß, in dem eine Kongruenz zwischen den Interessen und Aufgaben der politisch-administrativen Systeme und insbesondere ihrer neu entstehenden und sich ausdifferenzierenden umweltpolitischen Einheiten und Untereinheiten einerseits und den Positionen und Anliegen der Umweltbewegungen andererseits besteht, stößt die Einbindung der gesellschaftlichen Akteure als Koalitions- und Kooperationspartner in den Prozessen der Politikformulierung und -implementierung bei den Akteuren in Politik und Verwaltung aus normativen wie funktionalen Gründen auf wachsende Zustimmung und wird auch durch ihr aktives Engagement gefördert. (Hey/Brendle 1994: 168f; Zilleßen/Dienel/Strubelt 1993; Jänicke 1997: 17f; Selle 1996; Zilleßen 1996: 115f) Gerade im Bereich der Umweltpolitik, in dem ein hoher staatlicher Interventionsbedarf zur Sicherung kollektiver Güter wie saubere Luft und unbelastetes Trinkwasser besteht, sehen sich die politisch-administrativen Instanzen aufgrund der Komplexität und Dynamik der Problem materie wie auch aufgrund der vielfältigen Involvierung unzähliger gesellschaftlicher Akteure von den Betreibern umweltbelastender Anlagen über die Hersteller umwelt(un)verträglicher Produkte bis hin zu den individuellen Umweltnutzern wie Autofahrer und Energieverbraucher in einer mehr oder weniger starken Abhängigkeit von der gesellschaftlichen Kooperations- und Unterstützungsbereitschaft (Jänicke 1993: 20f). Während die Einbindung der Umweltnutzer für die Informationsbeschaffung und Akzeptanzsicherung staatlicher Interventionen von wachsender Bedeutung ist, bietet die Beteiligung der Umweltschützer die Chance zur Aufgabendelegation etwa im Bereich der Vermittlung umweltpolitischer Anliegen in die Bevölkerung oder im Bereich der Durchführung und Kontrolle umweltrelevanter Maßnahmen in der Implementationspraxis. Der solchermaßen motivierten Öffnung der politisch-administrativen Systeme kommt in den 1980er und 1990er Jahren eine zunehmende Institutionalisierung und Professionalisierung der Umweltbewegungen entgegen, die ihr fachliches und prozedurales Know how kontinuierlich ausbauen und eine große Bereitschaft und Fähigkeit zeigen, ihr Wissen und ihre Anliegen in geregelten Prozessen der Konfliktbearbeitung und Kompromissbildung einzubringen. (Kriesi/Giugni 1996: 331f; Diani/Donati 1999) Diese Kooperationswilligkeit der Umweltbewegungen wächst nicht zuletzt mit der Ausweitung umweltpolitischer Steuerungskapazitäten der politisch-administrativen Systeme, insbesondere dann, wenn sie mit spürbaren Verbesserungen der politischen Chancenstrukturen verbunden sind.

b) Der Ausbau partizipatorischer Steuerungskapazitäten im Bereich der Umweltpolitik

In den 1960er und 1970er Jahren lässt sich in den westlichen Demokratien die Etablierung eigenständiger Umweltpolitiken beobachten, die von dem Aufbau und der Institutionalisierung weitreichender umweltpolitischer Steuerungskapazitäten getragen ist. So werden Umweltministerien geschaffen und umweltpolitische Beratungsinstitutionen eingerichtet, ausdifferenzierte rechtliche Regelwerke aufgestellt und durch die Einrichtung entsprechender Vollzugsbehörden umwelt- und naturschutzbezogene Implementationsstrukturen geschaffen, Planungs- und Kontrollmechanismen über Nationale Umweltpläne, Umweltberichte, Netzwerke von Messstationen und anderes mehr installiert sowie Aufklärungs- und Informationskampagnen durchgeführt. (Jänicke/Weidner 1997a: 300ff, 1997c) Als eine wichtige Dimension der institutionellen Steuerungskapazitäten der politisch-administrativen Systeme sind ihre partizipatorischen Kapazitäten zu betrachten, d.h. ihre Offenheit für die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure wie Bürger/innen und Umweltgruppen an den relevanten politisch-administrativen Verfahren sowie die Verankerung entsprechender Beteiligungsangebote in den Input-Strukturen der politisch-administrativen Prozesse (Jänicke 1997: 12f). In den westlichen Industriegesellschaften werden seit den 1960er und 1970er Jahren im Bereich des Umweltschutzes auch solche partizipatorischen Steuerungskapazitäten auf- und ausgebaut, so dass eine sukzessive Ausweitung und Ausdifferenzierung der Beteiligungsmöglichkeiten der gesellschaftlichen Akteure erfolgt.

Dieser Auf- und Ausbau partizipatorischer Kapazitäten der Umweltpolitik manifestiert sich zunächst v.a. in der Institutionalisierung und Ausweitung von Partizipationsrechten im Rahmen von Planungsverfahren der Stadtentwicklung und administrativen Zulassungsverfahren für industrielle und infrastrukturelle Vorhaben. Dementsprechend werden Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte für Bürger/innen und Umweltverbände geschaffen, die diesen die Möglichkeit der Akteneinsicht eröffnen, die Abgabe von Stellungnahmen und die Teilhabe an Anhörungsverfahren ermöglichen sowie das Einlegen von Rechtsmitteln gegen strittige behördliche Entscheidungen erlauben. (Gündling 1980; Führ/Roller 1991; Winter 1990; Jänicke/Weidner 1997; Jänicke 1993: 16f) Auch wenn damit keine Rechte zur Beteiligung an Prozessen der Gesetzgebung selber verbunden sind, stellt die Verankerung von Partizipationsrechten an (dezentralen) umweltrelevanten Verwaltungsverfahren angesichts nicht zu unterschätzender Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Vollzugsbehörden, die von behördlichen Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zur Durchführung von Vorhaben bis zu Feinregulierungen bei der Formulierung von Auflagen für die adäquate Errichtung umweltfreundlicher(er) Anlagen reichen können, eine demokratische Errungenschaft von beachtlichem Wert dar. Die Verankerung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten eröffnet den gesellschaftlichen Dritten damit den Zugang zu poli-

tisch-administrativen Prozessen der Entscheidungsfindung und -umsetzung von nicht zu unterschätzender Relevanz, die ihnen bislang verschlossen waren und auf deren Ergebnisproduktion sie kaum Einfluss hatten.

Allerdings kristallisieren sich in der politisch-administrativen Praxis der umweltrelevanten Verwaltungsverfahren schnell relativ enge Grenzen der neu geschaffenen Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte heraus. Die mehr oder weniger enttäuschenden Erfahrungen der gesellschaftlichen Akteure mit dem beteiligungsbezogenen Instrumentarium des neu geschaffenen prozeduralen Umweltrechts fallen zum Ende der 1970er und zu Beginn der 1980er Jahren mit der zunehmenden Wahrnehmung umweltpolitischer Vollzugsdefizite zusammen, die sich in vielen Bereichen des Umweltschutzes etwa in Form einer sich nur sehr langsam verbessernden oder auch weiter verschlechternden Umweltqualität feststellen lassen (Wilhelm 1994: 58f, 71f; Jänicke/Weidner 1997; Europäische Gemeinschaft 1992). So kommt es zu einer wachsenden Politisierung des Umweltschutzes und zur Polarisierung der Umweltpolitik, wobei die Auseinandersetzungen zwischen den politisch-administrativen Systemen und betrieblichen Umweltnutzern einerseits und den Umweltbewegungen andererseits auf z.T. hohem Konfliktniveau ausgetragen werden und eine konfrontative Strategiewahl oftmals auf beiden Seiten der Konfliktlinie zu beobachten ist (Lauber 1994: 252).

Es ist nicht zuletzt die aufgeheizte, immer wieder zu Handlungsblockaden führende Atmosphäre im Bereich der Umweltpolitik, die in den 1980er Jahren eine zunehmende Beschäftigung mit neuen diskursiven Beteiligungsmodellen, zunächst insbesondere in Form alternativer Konfliktlösungsverfahren wie Mediationsverfahren, zur Folge hat (Zilleßen/Barbian 1992; Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann 1990; Kriesi/Guigni 1996: 341f; Lauber 1994: 256). In dem Maß, in dem sich restriktive und repressive Reaktionen auf Kritik und Widerstand der Umweltbewegungen als nur sehr bedingt problemlösend erweisen, zeigen sich die politisch-administrativen Systeme vermehrt bereit, den Forderungen der Umweltschützer/innen nach einer Verbesserung der Teilhabe- und Einflusschancen entgegenzukommen und sie verstärkt in die kooperativen Prozesse einzubinden, die seit langem einen wesentlichen Bestandteil der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung einerseits und Wirtschaft bzw. Unternehmen andererseits darstellen (Bohne 1984: 347ff; Lübbecke/Wolff 1993). So setzt eine neue Runde des Ausbaus partizipatorischer Steuerungskapazitäten im Bereich der Umweltpolitik ein, der weniger durch die Ausweitung oder Stärkung der in den 1970er Jahren verankerten Partizipationsrechte charakterisiert ist als durch die Entwicklung und Erprobung diskursiver Beteiligungsverfahren v.a. auf den dezentralen Ebenen der Politikgestaltung, bei denen in multilateralen Prozessen der Konfliktregulierung und Konsensbildung nach gemeinsamen Problemlösungen gesucht wird. (Zilleßen/Dienel/Strubelt 1993; Feindt 1997; Gessenharter 1996) Der Einsatz dieser Verfahren hat zwar nur fakultativen Charakter, dafür eröffnen sie aber den Bürger/innen und Vertreter/innen der

Umweltbewegungen Möglichkeiten, verstärkt an der inhaltlichen Ausarbeitung und Aus handlung von umweltrelevanten Maßnahmen gestalterisch mitzuwirken. In den 1990er Jahren werden die eher auf Konfliktregulierung abzielenden Verfahren verstärkt durch Maßnahmen der partizipatorischen Projektentwicklung oder der gemeinwohlorientierten Konsensfindung ergänzt, die insbesondere im Rahmen der Lokale Agenda 21-Bewegung, die weltweit nach dem UN-Gipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 einsetzt und die kooperative Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik in den Kommunen zum Ziel hat, zur Anwendung kommen (Zimmermann 1997; Ruschkowski 2002; Heinelt/Mühlich 2000; Voisey et al. 1996). Damit erfolgt eine Anpassung diskursiver Beteiligungsprozesse an veränderte Kontextbedingungen, die ihren Ausdruck in der Verbesserung der Umweltqualität in den westlichen Demokratien wie auch in der Normalisierung des Verhältnisses zwischen politisch-administrativen Systemen und Umweltbewegungen finden.

Die Entwicklungen im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes zugunsten einer zunehmend stärkeren Beteiligung gesellschaftlicher Akteure wie Bürger/innen, lokale Initiativen und Umwelt- und Naturschutzverbände lassen in den westlichen Demokratien in den 1980er Jahre Erwartungen aufkeimen, die sich auf eine fortschreitende Etablierung partizipativer und assoziativer Teilhabemöglichkeiten und die Ausweitung ihres Einsatzes in andere Bereiche staatlicher Aufgabenwahrnehmung richten. Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik könnte so einen qualitativen Sprung für die Partizipationskultur der westlichen Demokratien bedeuten und das Rationalitätsniveau politisch-administrativer Steuerung erheblich anheben. In der Europäischen Gemeinschaft bleibt diese Entwicklung zur Öffnung der politisch-administrativen Systeme für die Partizipation gesellschaftlicher Akteure im Übrigen nicht auf die Mitgliedstaaten beschränkt, sondern erfasst auch die EG selbst, die in den 1970er Jahren ebenfalls eine eigenständige Umweltpolitik etabliert und sukzessive zu weichen Steuerungsinstrumenten greift, die das Potential besitzen, nicht nur den Umweltschutz zu effektuieren, sondern auch nationale Demokratisierungsprozesse zu unterstützen.

1.2.2 Weiche Steuerungsformen in der europäischen Umweltpolitik

a) Das kooperative Steuerungsparadigma in der europäischen Umweltpolitik

Die Entwicklungen, die sich seit den 1970er Jahren in den westlichen Demokratien im Bereich der Umweltpolitik vollziehen, sind in Westeuropa nicht losgelöst von dem zunehmend an Tiefe und Dynamik gewinnenden Prozess der europäischen Integration zu betrach-

ten. Die supranationale Politikgestaltung der Europäischen Gemeinschaft bzw. seit 1993 der Europäischen Union hat weitreichende Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten und ihre Gesellschaften, indem sie die Ausgestaltung von materiellen Politiken in immer mehr Bereichen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung beeinflusst, auf die nationalen politisch-administrativen Institutionensysteme einwirkt und schließlich die gesellschaftlichen Lebensverhältnisse mehr oder weniger direkt mitgestaltet (Bach 2000; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996). So bestehen auch im Bereich der Umweltpolitik Wechselbeziehungen zwischen den Prozessen der Politikformulierung auf europäischer Ebene einerseits und den sozio-politischen Prozessen in den Mitgliedstaaten der EG/EU andererseits, wobei die supranationalen Umweltschutzmaßnahmen nicht nur auf den nationalen Umweltschutz in materialer Hinsicht einwirken, sondern auch Impulse geben, um zu einer Stärkung kooperativer Elemente in den umweltrelevanten Entscheidungsprozessen in den Mitgliedstaaten beizutragen.

Zwar erfolgt ein wesentlicher Integrationsschub in der EG erst zum Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und den Bemühungen um eine Vollendung des europäischen Binnenmarktes sowie dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht; 1993). Auch wird in diesem historischen Kontext die Umweltpolitik zum ersten Mal als eigenständiger Regelungsbereich der Europäischen Gemeinschaft auf eine explizite vertragsrechtliche Grundlage gestellt, indem 1986 mit dem Titel VII „Umwelt“ (heute Titel XIX EGV) die Umweltpolitik als eigenständiger Kompetenzbereich im EWGV festgeschrieben und unter Artikel 130r-t (heute Artikel 174-176 EGV) hinsichtlich ihrer Ziele, Prinzipien, Implementationsbedingungen, Entscheidungsverfahren und Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen vertraglich geregelt wird. Gleichwohl ist festzustellen, dass die EG trotz dieser erst relativ späten vertraglichen Verankerung bereits seit den frühen 1970er Jahren eine eigenständige Umweltpolitik betreibt, die noch dazu engagiert vorangetrieben wird und schon in den ersten 15 Jahren des umweltpolitischen Engagements der Gemeinschaft zur Verabschiedung von ca. 200 Rechtsakten führt sowie vielfach - in Kontrast zu Befürchtungen um ein Öko-Dumping - durch die Formulierung umweltpolitischer Regelungen auf einem relativ hohen Schutzniveau charakterisiert ist. (Vogel 1993; Müller-Brandeck-Bocquet 1996; Eichener 1996) Es ist nicht allein diese Integrationsdynamik im Bereich der europäischen Umweltpolitik, die die supranationale Politikformulierung für die sozio-politischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten relevant werden lässt, sondern gerade auch der Umstand, dass im Rahmen der europäischen Umweltpolitik - insbesondere aus funktionalen Erwägungen der Stärkung europäischer Steuerungsfähigkeit - Programme geschrieben und Regelungen getroffen werden, die einiges Potential zur Demokratisierung politisch-administrativer Prozesse enthalten und nationale Bestrebungen demokratischer Modernisierung stärken und vorantreiben können.

Auch wenn seit den 1970er Jahren in der Europäischen Gemeinschaft ein erhebliches Engagement im Bereich der Umweltpolitik zu beobachten ist und sich die Politikformulierung der EG als weitaus effizienter erweist als von vielen Skeptikern angenommen, lässt sich doch spätestens in den 1980er Jahren ein umweltpolitisches Steuerungsversagen insofern feststellen, als in den Mitgliedstaaten nur eine bedingte Verbesserung der Umweltqualität eintritt und Umweltbelastungen vielfach nicht durchgreifend behoben werden (EG-Kommission 1993; CEC 1996; Liberatore 1991: 298f). Die Ursachen dieses Steuerungsversagens lassen sich auf das Handeln der Normadressaten auf allen Ebenen zurückführen (Krämer 1996: 28ff; Knill/Lenschow 2000b, 2000c; Gündling 1990: 103f; Siedentopf/Ziller 1988). Während zum einen ein mangelndes Umweltbewusstsein der Bürger/innen und die Nutzung von Obstruktionspotentialen durch Anlagenbetreiber und Produzenten ausgemacht werden können, ist zum anderen eine unzureichende Regelbefolgung bei vielen Akteuren der politisch-administrativen Systeme in den Mitgliedstaaten festzustellen, was sowohl die Umsetzung von europäischem Recht in nationale Gesetze und untergesetzliche Regelungen als auch die Anwendung und Kontrolle durch die Vollzugsbehörden betrifft. Die Feststellung und kritische Auseinandersetzung mit dieser Diskrepanz zwischen der Performanz im Bereich der umweltpolitischen Politikformulierung der EG einerseits und den erheblichen Defiziten im Bereich der Implementierung des europäischen Umweltrechts in den Mitgliedstaaten andererseits führt in den 1980er Jahren zu einem Paradigmenwechsel in der europäischen Umweltpolitik.

Das Grundmuster der europäischen Umweltpolitik ist in den Anfangsjahren der gemeinschaftlichen Politikgestaltung durch einen regulativen Politikstil auf der Basis von command-and-control-Instrumenten charakterisiert, der staatszentriert ausgerichtet ist, sich auf die europäische Ebene und auf die Harmonisierung nationaler Politiken konzentriert sowie eine stark sektorale Orientierung aufweist (Héritier 1996: 483f). Diese grundlegende regulative Ausrichtung der europäischen Umweltpolitik erfährt vor dem Hintergrund des Problems gravierender Vollzugsdefizite im europäischen Umweltschutz eine wesentliche Änderung, da die Ursachen für das umweltpolitische Steuerungsversagen insbesondere auf die Grenzen der regulativen Politik zurückgeführt werden (Héritier 1996: 483f; Knill/Lenschow 2000c: 9). Indem die regulative Politik allein auf hierarchisch-autoritative Steuerung setzt - so die weit verbreitete Kritik -, ignoriert sie die Vorstellungen dezentraler Akteure von autonomen Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten wie auch ihre Fähigkeiten zu eigenständigem Handeln und Entscheiden, sei es im Sinn der Unterstützung umweltpolitischer Problemlösungen, sei es im Sinn der Boykottierung einseitig-hoheitlicher Rechtsetzung. Die mangelhafte Flexibilität des regulativen Steuerungsinstrumentariums veranlasst so die Normadressaten, sich umweltpolitischen Regelungen, die nur wenig Sensibilität für den Einzelfall und seine spezifischen Kontextbedingungen aufweisen, zu entziehen, und

stellt die Vollzugsbehörden vor erhebliche Herausforderungen und Dilemmata des Normvollzugs und der Normdurchsetzung.

Vor diesem Hintergrund kommt es im Rahmen der europäischen Umweltpolitik zur sukzessiven Einführung eines neuen Steuerungsansatzes, der nicht zuletzt ein verändertes Verhältnis zur Einbindung der gesellschaftlichen Akteure und zur Relevanz der nachgeordneten politischen Ebenen markiert. Im Rahmen der Entwicklung und Erprobung eines neuen Instrumenten-Mixes werden die harten Steuerungsformen der regulativen Politik durch weiche Instrumente wie marktförmige Steuerungsmittel, Informationsrechte und -pflichten, Praktiken des (betrieblichen) Umweltmanagements und stärker beteiligungsorientierte Verwaltungsverfahren ergänzt. (Liberatore 1991: 299ff; Hill 1994; Héritier 1996; Knill/Lenschow 2000b: 3ff; Collier 1997) Durch die Förderung des kooperativen und integrativen Staatshandelns sollen staatliche Zwänge durch Anreizsysteme ersetzt und die Bereitschaft der Normadressaten zur Akzeptanz europäischer Umweltpolitik sowie zum Mitwirken an ihrer erfolgreichen Umsetzung verbessert werden. Durch eine Politik der Transparenz und Kooperation werden weitere Anreize für eine effektive gesellschaftliche Selbstregulierung gesetzt, indem der erleichterte Zugang zu Informationen die öffentliche Kontrolle des Handelns von Umweltnutzern und Vollzugsbehörden erleichtert, indem die Übernahme von betrieblicher Eigenverantwortung durch die positive Sanktionierung seitens der Verbraucher und die Zurückhaltung des Interventionsstaates belohnt wird oder indem die verbesserte Einbindung von Bürger/innen und Umweltgruppe in die Prozesse der Politikimplementierung die Informations- und Legitimationsbasis der Entscheidungen von Behörden und Unternehmen über umweltrelevante Vorhaben erweitert und stärkt.

b) Umweltpolitische Instrumente unter dem kooperativen Steuerungsansatz der EG/EU

Der neue Steuerungsansatz, der sich in den 1980er Jahren in der EG/EU herausbildet, findet seine kohärente Darstellung im 5. Umwelt-Aktionsprogramm (UAP) von 1992, dessen Impetus insbesondere vor dem Hintergrund der einsetzenden öffentlichen Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung und der Vorbereitung und Durchführung des UN-Gipfels für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro zu sehen ist und das selber den Titel „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ trägt. Unter dem Schlagwort der gemeinsamen Verantwortung zielt das 5. Umwelt-Aktionsprogramm auf eine weitreichende Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die europäische Umweltpolitik ab, wobei nicht zuletzt der Aspekt der verstärkten Übernahme gesellschaftlicher Eigenverantwortung betont wird und eine besondere Beachtung nachgeordneter Ebenen erfolgt. Zwar wird der Industrie hinsichtlich der gesellschaftlichen Mitwirkung bzw. Selbstregulierung im Rahmen der europäischen Umweltpolitik besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Darüber hinaus verweist das 5.

UAP aber ausdrücklich darauf, dass es alle Bürger/innen und gesellschaftlichen Gruppen in die europäische Umweltpolitik einbeziehen will. (EG-Kommission 1993; Gündling 1992; Johnson/Corcelle 1995: 20ff) Zur Realisierung dieser Politik der gemeinsamen Verantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft stellt das Umwelt-Aktionsprogramm auf den oben beschriebenen Instrumenten-Mix ab, der nicht zuletzt die Akzeptanz- und Unterstützungsbereitschaft der gesellschaftlichen Akteure auf vielfältige Weise stimulieren soll.

Das 5. Umwelt-Aktionsprogramm fasst eine gemeinschaftliche Umweltpolitik unter einem konzeptionellen Dach zusammen, die bereits in den 1980er Jahren eingeleitet wird und ihren Ausdruck seither in diversen Regelungsinitiativen und Rechtsakten findet. In diesem Kontext werden auf europäischer Ebene gerade auch diverse Maßnahmen ergriffen, mittels derer Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte gesellschaftlicher Dritter im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes und insbesondere im Rahmen umwelt- und naturschutzrelevanter Zulassungsverfahren verankert werden.⁸ Ein frühes und bis heute wichtiges Beispiel für den zunehmenden Rückgriff der Gemeinschaft auf weiche Formen der Steuerung über prozedurales Recht, das gerade auch die Konstituierung und Regelung gesellschaftlicher Teilhabeansprüche vornimmt, stellt die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (RL 85/337/EWG, ABl. L 175, 5.7.1985: 40ff) dar (siehe Kapitel 3.1). Nach fast 10jährigen Beratungen verabschiedet der Rat der EG - dem Vorbild der Vereinigten Staaten folgend - im Jahr 1985 die UVP-Richtlinie, die darauf abzielt, zur Verwirklichung des Vorsorgeprinzips gemeinschaftsweit einheitliche Verfahren der Analyse und Bewertung umweltrelevanter Auswirkungen bestimmter öffentlicher und privater Vorhaben durchzuführen. Zu den wesentlichen Verfahrensvorgaben der Richtlinie gehören neben Informationspflichten der Projektträger und der Anhörung und Beteiligung der in ihren Aufgabenbereichen betroffenen Behörden auch die Information der Öffentlichkeit sowie die Konsultation des enger gefassten Kreises der betroffenen Öffentlichkeit durch die Genehmigungsbehörden und deren Information hinsichtlich der von den Behörden getroffenen Entscheidungen. Ähnliche Verfahrensmechanismen werden in der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (RL 96/61/EG, ABl. L 257, 10.10.1996: 26ff) von 1996 festgelegt. Auch durch sie soll das Prinzip der geteilten Verantwortung zum Tragen kommen, indem u.a. vor Inbetriebnahme von umweltverschmutzenden Industrieanlagen ein Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, das über die rechtlich abgesicherte Information und Beteiligung gesellschaftlicher Akteure als interessierte und betroffene Dritte Rechtsschutzmöglichkeiten ausweitet und Chancen der Mitwirkung oder zumindest kontrollierenden Teilnahme eröffnet (Artikel 15 der RL 96/61/EG).

Eine besondere Bedeutung wird im Rahmen der europäischen Umweltpolitik dem Aspekt der Sicherung eines freien Zugangs zu Informationen über den Zustand der Umwelt, über umwelt- und naturschutzrelevante Vorhaben wie auch über Möglichkeiten umweltfreundlicher Verhaltensweisen eingeräumt, der als Voraussetzung einer aufgeklärten und effektiven Teilhabe an umwelt- und naturschutzrelevanten Prozessen und Verfahren zu betrachten ist. Dementsprechend werden auf der europäischen Ebene diverse Maßnahmen ergriffen, die auf die Bereitstellung einer breiten Informationsbasis und einen gesicherten Informationszugang für gesellschaftliche Akteure wie Bürger/innen und Umweltgruppen abzielen. Seinen verfahrensrechtlichen Niederschlag findet der informationspolitische Aspekt der europäischen Umweltpolitik nicht zuletzt in der Verabschiedung der Umweltinformations-Richtlinie (RL 90/313/EG, ABl. L 158: 56ff) von 1990, die ein Jedermann-Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen bei den Behörden in den Mitgliedstaaten konstituiert (siehe Kapitel 4.1). Des Weiteren findet sich in einigen neuen Richtlinien wie etwa der Rahmenrichtlinie über Luftqualität (RL 96/62/EG, ABl. L 296, 27.9.1996: 55ff) von 1996 eine Verknüpfung des umweltrechtlichen Instruments der Sicherung des freien Zugangs zu relevanten Informationen mit weiteren weichen Steuerungsinstrumenten wie die Festlegung von Umweltqualitätszielen (bei freier Wahl der zur Erreichung der Ziele anzuwendenden Maßnahmen) (Héritier 1996: 484f). Auch die Umweltzeichen-Verordnung (Verordnung 880/92/EWG, ABl. L 99, 11.4.1992: 1ff) von 1992 setzt auf die indirekt steuernde Wirkung von Umweltinformationen, diesmal in Koppelung mit marktförmigen Anreizen, um so den Konsument/innen eine verbesserte Einflussnahme auf wirtschaftliche Akteure zugunsten der Herstellung umweltfreundlicher Produkte zu ermöglichen (Hillenbrand 1993). Und ebenso bietet die Verordnung über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Verordnung 1836/93/EWG, ABl. L 168, 10.7.1993: 1ff), kurz Öko-Audit-Verordnung, von 1993 eine Form der weichen Steuerung zugunsten umweltverträglicher Produktionsprozesse und Güter über die Kombination von Umweltinformation mit marktförmigen Anreizen (Hill 1994: 105f).

Außerdem lässt sich in der EG/EU seit den frühen 1990er Jahren hinsichtlich der Einbindung gesellschaftlicher Akteure in lokale Prozesse der umweltrelevanten Politikgestaltung, ähnlich wie in den Mitgliedstaaten, die Verfolgung eines Ansatzes beobachten, der zwar nicht auf die Verankerung einklagbarer Informations- und Beteiligungsrechte abzielt, dafür aber hinsichtlich der (Mit-)Gestaltungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure wie Bürger/innen und Umweltgruppen thematisch und funktional breiter angelegt ist. Vor dem Hintergrund einer verstärkten Aufmerksamkeit für die besondere Rolle der Städte im Rahmen nachhaltiger Entwicklungsprozesse veröffentlicht die EG 1990 ihr Grünbuch zur städtischen Umwelt, das wesentlichen Einfluss auf die Verbindung von Stadtentwicklung und Umweltschutz erhält. Dementsprechend kommt es 1991 zunächst zur Einsetzung der EG-

Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt und 1993 zur Initiierung des Projektes „Zukunftsfähige Städte“, das einen holistischen und partizipatorischen Ansatz unterstützt. (European Communities 1997: 29ff; Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt 1996; European Environmental Agency 1997) In diesem Zusammenhang ergreift die Europäische Union auch Maßnahmen zur Förderung der Lokale Agenda 21-Prozesse, die in Folge der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro in zahlreichen Städten und Gemeinden Europas initiiert werden, um auf der Basis von Kooperation und Dialog zwischen Politik und Verwaltung einerseits und Bürger/innen und gesellschaftlichen Gruppen andererseits lokale Aktionsprogramme für eine nachhaltige Entwicklung aufzustellen und umzusetzen. Dieser Ansatz basiert zwar - nicht zuletzt in Beachtung des Subsidiaritätsprinzips - v.a. auf Anregungen und Anreize für die politisch-administrativen wie auch gesellschaftlichen Akteure in den Mitgliedstaaten und insbesondere auf der kommunalen Ebene und formuliert kaum verbindliche Rechtsvorgaben, gleichwohl stellt er einen weiteren Programmpunkt auf der umweltpolitischen Agenda der EU dar, der nicht nur den dezentralen Handlungs- und Entscheidungsarenen eine besondere Aufmerksamkeit zollt, sondern auch bestrebt ist, Prozesse einer Demokratisierung von unten in den Mitgliedstaaten durch eigene Impulse und Mittel zu motivieren und zu unterstützen.

1.2.3 Grenzen der Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik

Auch wenn sich seit den 1970er Jahren in den westlichen Demokratien vielversprechende Entwicklungen im Hinblick auf die politische Teilhabe gesellschaftlicher Akteure vollziehen, bleiben die institutionellen Neuerungen, die so erreicht werden können, moderat. Trotz des prinzipiell vorhandenen weitreichenden Demokratisierungspotentials, das den neu geschaffenen und sukzessive ausgeweiteten Partizipationsmöglichkeiten der gesellschaftlichen Akteure im Bereich der Umweltpolitik inhärent ist, kristallisieren sich in den westlichen Demokratien sehr bald relativ enge Grenzen der diversen Beteiligungsangebote heraus, die den Bürger/innen und Assoziationen von den politisch-administrativen Systemen ad hoc oder auf institutionalisierter Basis gemacht werden. So darf die Verankerung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten, die über die letzten Jahrzehnte hinweg die regelmäßige Partizipation gesellschaftlicher Akteure an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren unabhängig von Opportunitätskalkülen und demokratischen Überzeugungen der einzelnen politisch-administrativen Entscheidungsträger sichert, in ihrer Bedeutung zwar nicht unterschätzt werden. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass die rechtlich installierten Beteiligungsmöglichkeiten einem vielfach sehr restriktiven Partizipationsverständnis entsprechen und das Ungleichheitsverhältnis zwischen den gesellschaftlichen Vertreter/innen eines

verbesserten Umweltschutzes einerseits und den zuständigen Behörden sowie den öffentlichen oder privaten Trägern umweltbelastender Vorhaben andererseits nur unwesentlich rejustieren. (Kurz 1991; Barbian 1993: 301ff; Hoffmann-Riem 1990a: 24ff; Hagenah 1996: 499ff; Führ 1991) Die regelmäßig vorgebrachten Kritikpunkte, die die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren zum Gegenstand haben, beziehen sich u.a. auf die teilweise restriktiven Zugangsrechte, die die Teilnahme an die Erfüllung spezifischer Voraussetzungen wie etwa die Betroffenheit in rechtlich geschützten Interessen binden, oder auf die erst zu einem späten Zeitpunkt im Verfahrensverlauf angesetzte Einbindung der gesellschaftlichen Dritten, wenn präjudizierend wirkende wichtige Vorentscheidungen längst getroffen sind. Ebenso werden die „schlanke“ Ausgestaltung der Partizipationsrechte, die v.a. auf Akteneinsichts- und Anhörungsrechten beruhen, sowie die vielfältigen praktischen Hindernisse bei der Einsichtnahme in verfahrensrelevantes Aktenmaterial oder bei der Teilnahme an Anhörungsterminen problematisiert.

Nicht nur die rechtliche Verankerung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren weist in der Anwendungspraxis deutliche Grenzen auf. Auch die Stärkung einer vitalen Partizipationskultur über diskursive Beteiligungsverfahren stößt in den westlichen Demokratien auf ernstzunehmende Restriktionen. So zeigt sich im Laufe der 1980er und 1990er Jahre anhand vielfältiger empirischer Erfahrungen, dass zwischen Beteiligungserwartungen und partizipatorischer Realität der diskursiven Beteiligungsverfahren eine Diskrepanz besteht und dass letztere nur sehr bedingt geeignet sind, signifikante (institutionelle) Demokratisierungseffekte zu erzielen. (Selle 1996: 72f; Jansen 1997; Claus/Wiedemann 1994; Ruschkowski 2002; de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze 2000: 117ff; Lamping/Schridde 2000) Es sind nicht zuletzt die tangierten politisch-administrativen Entscheidungsträger in der Vollzugspraxis selber, die eine relativ große Zurückhaltung gegenüber entsprechenden partizipatorischen Experimenten und Innovationen und der damit verbundenen Abtretung von Entscheidungskompetenzen zeigen. Dementsprechend werden die diskursiven Beteiligungsverfahren von Politik und Verwaltung immer wieder mehr als symbolische Politik verstanden und weniger als Instrumente zur kooperativen Konfliktregulierung und Konsensbildung, die ergebnisoffene Prozesse induzieren und zu verpflichtenden Resultaten führen. Aber auch auf Seiten der gesellschaftlichen Akteure wird kein vorbehaltlos hoher Einsatz gebracht. So wird etwa in vielen diskursiven Beteiligungsverfahren oftmals eine nur schwache Bürgerbeteiligung festgestellt, die allerdings auch auf eine unzureichende Kommunizierung der jeweiligen Verfahren zurückzuführen ist. Selbst bei den gut informierten Akteuren der Umweltbewegungen findet sich angesichts der Notwendigkeit eines nicht unerheblichen Einsatzes an (zumeist knappen) Ressourcen bei einem zumindest tendenziellen Verlust an Handlungsfähigkeit im Bereich der Protestmobilisierung nur eine bedingte Bereitschaft zum Engagement im Rahmen diskursiver Beteiligungsverfahren. In der Folge stellt sich eine gewisse

Desillusionierung hinsichtlich der partizipativen Steuerungskapazitäten dieser Verfahren ein, ohne dass jedoch eine grundsätzliche Absage an entsprechende Demokratisierungsmaßnahmen ergeht oder von weiteren demokratischen Experimenten abgesehen würde.

Vor diesem Hintergrund stellen die Bemühungen der EG/EU um eine kooperative Umweltpolitik und die Förderung der Partizipationschancen von Bürger/innen und Assoziationen in diesem Tätigkeitsfeld, die seit den 1980er Jahren unternommen werden, wichtige Unterstützungsfaktoren für die nationalen Maßnahmen dar. Allerdings weisen die europäischen Aktivitäten zur verstärkten Einbindung der gesellschaftlichen Akteure in die dezentrale Gestaltung des Umweltschutzes selber Charakteristika auf, die diverse Parallelen zu den nationalen Anstrengungen zugunsten einer kooperativen Umweltpolitik zeigen und einige Bedenken hinsichtlich der Effektivität der Umsetzung dieser Strategie zur Ausweitung der Partizipationschancen im europäischen Mehrebenensystem aufkommen lassen. Empirische Untersuchungen aus dem Bereich der Implementationsforschung, die sich mit der Umsetzung des kooperativen Steuerungsansatzes der europäischen Umweltpolitik befassen, gelangen zu dem Befund einer bezeichnenden Diskrepanz zwischen der Rhetorik, die mit der Einführung und Nutzung der weichen Steuerungsinstrumente zum Einsatz kommt, und den tatsächlichen Resultaten, die die Anwendung dieser Instrumente sowohl im Hinblick auf die Verbesserung der Umweltqualität als auch im Hinblick auf ihre partizipatorische Performanz zeitigt (Knill/Lenschow 2000; 2000c: 14ff; Heinelt/Smith 2003). So zeichnet sich auch ein eher ernüchterndes Szenario hinsichtlich der Effekte des kooperativen Steuerungsansatzes der EG/EU ab, das etwa dadurch charakterisiert scheint, dass neu geschaffene Informationsrechte bestenfalls maßvoll in Anspruch genommen werden, dass Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren nach europäischem Recht faktische Restriktionen der Mitwirkung und Einflussnahme der Bürger/innen und Umweltgruppen in den Mitgliedstaaten perpetuieren oder dass die Partizipation an Prozessen der nachhaltigen Stadtentwicklung in einem entscheidungspolitisch irrelevanten Raum belassen wird.

Zur Überwindung dieser Steuerungs- und Vollzugsdefizite im Sinn der unzureichenden Ausschöpfung von Demokratisierungspotentialen der nationalen und europäischen Umweltpolitik bedarf es nicht zuletzt einer sorgfältigen Ursachenanalyse. Die Implementationsforschung zur Umsetzung der nationalen Umweltpolitik verweist in den 1980er Jahren auf das Phänomen der „unechten“ Vollzugsdefizite, die sich daraus ergeben, dass das politisch-administrative Steuerungsinstrumentarium so konzipiert ist, dass es den Vollzugsinstanzen weitreichende Gestaltungsspielräume belässt und damit selber das Unterlaufen von Steuerungsabsichten in der Anwendungspraxis ermöglicht und motiviert. (Maus 1987; Knoepfel/Weidner 1980; Lübke-Wolff 1993) Die programmierten Vollzugs-

defizite ergeben sich nicht nur aus den unbestimmten Regelungen des materialen Umweltrechts, sondern lassen sich ebenso im Bereich des prozeduralen Umweltrechts mit entsprechenden Konsequenzen für die Demokratisierungsmaßnahmen und ihre praktischen Erfolge identifizieren. So sind die Ursachen für die Steuerungs- und Vollzugsdefizite im Bereich der Bemühungen um eine Stärkung gesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten nicht allein in einer mangelhaften Regelbefolgung der zuständigen (dezentralen) Vollzugsinstanzen und/oder der Partizipationsunwilligkeit oder -unfähigkeit der gesellschaftlichen Normadressaten zu finden, sondern müssen gerade auch in Mängeln des prozeduralen Instrumentariums zur Steuerung der kooperativen Prozesse in der Umweltpolitik gesucht werden und verweisen auf die nicht zu unterschätzende Relevanz des mikroinstitutionellen Designs der partizipatorischen und assoziativen Steuerungsformen.

Auch im Hinblick auf die Vollzugsdefizite der neuen Steuerungsinstrumente der EG/EU werden Erklärungsansätze der Implementationstheorie und -forschung herangezogen, die das Steuerungsinstrumentarium selbst als Problemquelle in den Blick nehmen. (Knill/Lenschow 2000; Knill/Lenschow 2000b; Krämer 1996: 28ff) Während zum einen eine mangelhafte Kompatibilität der umweltpolitischen Steuerungsmaßnahmen der EG/EU mit den umweltpolitischen Steuerungsansätzen bzw. institutionellen Kontexten in den Mitgliedstaaten als ursächlich für eine unzureichende Umsetzung der europäischen Maßnahmen durch die politisch-administrativen wie gesellschaftlichen Akteure ausgemacht wird (Knill/Lenschow 2000b: 16, 26), verweist ein alternativer Erklärungsansatz auf die konkrete Ausgestaltung der europäischen Steuerungsinstrumente, die aufgrund ihrer defizitären Regelungsstrukturen die erwünschten Effekte verfehlen (Krämer 1996: 28). Dieser zweite Erklärungsansatz legt die Vermutung nahe, dass auch die kooperative europäische Umweltpolitik selber nur schwache Steuerungseffekte in nationalen Kontexten programmiert, indem sie eher minimalistische und sehr allgemein gehaltene Beteiligungsrechte formuliert und ihre partizipationsfreundliche Ausgestaltung dem Engagement nationaler Gesetzgeber und subnationaler Vollzugsbehörden überantwortet oder indem sie über indirekte Steuerungsleistungen dezentrale Prozesse diskursiver Politikgestaltung anzustoßen und zu unterstützen bemüht ist, die sich aber v.a. durch Freiwilligkeit auszeichnen. Gerade das Design weicher Steuerungsinstrumente, die die Idee gesellschaftlicher Partizipation nur sehr vorsichtig verfolgen und nur sehr moderate rechtliche Bestimmungen für ein Mehr an Partizipation treffen, könnte somit erheblich zu den Vollzugsdefiziten des kooperativen Steuerungsansatzes und damit zu unausgeschöpften Demokratisierungspotentialen der europäischen Umweltpolitik beitragen.

1.3 Die Feinsteuerung kooperativer Politikgestaltung und ihre rechtliche Verankerung

1.3.1 Kooperative Politikgestaltung - Verfahrensgrundsätze und Umsetzungsmöglichkeiten

Die Wiederentdeckung der Relevanz politischer Institutionen, d.h. politisch-administrativer Strukturen und Verfahren, für das Handeln der an den politisch-administrativen Prozessen beteiligten Akteure und somit für die politisch-administrativen Prozesse und ihre Ergebnisse durch den Neuen Politischen Institutionalismus in den 1980er Jahren schlägt sich auch in den Überlegungen zum institutionellen Design moderner Demokratien westlichen Musters nieder. So ist für die Modernisierung der Demokratie im Sinne der Ausweitung von Partizipationschancen der Bürger/innen und ihrer Assoziationen die Etablierung adäquater, elaborierter Strukturen und Verfahren von Bedeutung, um die gewünschten Demokratisierungseffekte erzielen zu können. (Schmalz-Bruns 1995: 167ff; Willke 1996: 335ff; Hoffmann-Riem 1990b: 28ff; Grimm 2003) Dabei geht es allerdings nicht nur darum, dass überhaupt Entscheidungen getroffen und realisiert werden, um Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger/innen und/oder Assoziationen in den bestehenden Arenen der Politikformulierung und -implementierung auszuweiten und zu sichern sowie neue Arenen der Entscheidungsfindung und -umsetzung mit weiteren Teilhabeangeboten zu schaffen. Es ist darüber hinaus große Sorgfalt auf die konkrete Ausgestaltung der mikroinstitutionellen Designs der jeweiligen partizipatorischen und/oder assoziativen Verfahren zu verwenden, um tatsächliche Steuerungserfolge erzielen zu können. In diesem Sinn ist es erforderlich, dass die getroffenen Maßnahmen und eingeführten Verfahren zu ihrer Qualitätssicherung einer Reihe basaler Prinzipien Rechnung tragen, dass diese Prinzipien über elaborierte Verfahrensregeln spezifiziert und operationalisiert und schließlich über angemessene Prozesse ihrer Institutionalisierung abgesichert werden.

Die partizipatorische Demokratietheorie als prozeduralistische Demokratietheorie weist nicht nur in ihren normativen Forderungen nach einem Mehr an Partizipation in einem eher abstrakten Sinn auf die legitimierenden und steuernden Wirkungen von angemessenen Verfahren der Politikformulierung und -implementierung hin.⁹ Gerade auch in der Auseinandersetzung mit den seit den 1980er und 1990er Jahren verstärkt zur Anwendung kommenden diskursiven Beteiligungsverfahren findet eine eingehendere Befassung mit den institutionellen Rahmenbedingungen, den basalen Prinzipien und konkreten verfahrenstechnischen Anforderungen statt, die für eine optimale Verfahrensgestaltung und für allgemein akzeptanzfähige Verfahrensergebnisse zu berücksichtigen sind. (Schmidt 2000: 259f; Schmalz-Bruns 1995: 233ff; Barber 1994: 233ff; Dienel 1997) Zentrale Aspekte der proze-

duralistischen Überlegungen zur angemessenen Ausgestaltung partizipatorischer Strukturen und Verfahren, die demokratietheoretisch legitimationsfähige Input-Prozesse ermöglichen, stellen die Verfahrensgrundsätze der Gleichheit - verstanden als Gleichheit beim Verfahrenszugang, Fairness der Verfahren und Sicherung wechselseitiger Tauschmacht -, der Transparenz und der praktischen Relevanz der Verfahren dar. Ihre grundsätzliche Berücksichtigung und praktische Transposition in konkrete und detaillierte Verfahrensregeln bilden das Fundament legitimer und funktionstüchtiger kooperativer Politikgestaltung.

Gleichheit. In Kontrast zu den vielfältigen Phänomenen der Selektivität und Exklusivität der politisch-administrativen Politikformulierung und -implementierung in den sich bislang vielfach naturwüchsig entwickelnden postliberalen demokratischen Arrangements ist es gerade Ziel und Anspruch der bewusst gestalteten Etablierung partizipatorischer und assoziativer Strukturen und Verfahren, Mechanismen zu institutionalisieren, die einer umfassenden Einbindung der Bürger/innen und gesellschaftlichen Gruppen in die politisch-administrativen Prozesse gemäß dem Ideal der politischen Gleichheit aller interessierten und betroffenen Akteure Vorschub zu leisten versuchen. (Hoffmann-Riem 1990b: 28f, 30; Linder/Vatter 1996: 186f; Gessenharter 1996: 11; Bohne 1981: 204f) Diesem Anspruch ist zum einen über eine Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten auf zunehmend mehr gesellschaftliche Akteure und zum anderen über Bemühungen um eine ausgewogene Einbindung der pluralen Interessen Rechnung zu tragen. Damit sieht sich der Staat als aktive wie aktivierende Instanz, die sowohl die Schaffung angemessener Strukturen und Verfahren gewährleistet als auch deren effektive Nutzung durch die pluralen gesellschaftlichen Kräfte fördert, zunächst vor die Aufgabe gestellt, Ungleichheiten beim Verfahrenszugang zu reduzieren und die Wirksamkeit gesellschaftlicher Machtasymmetrien hinsichtlich effektiver Teilnahmekanäle zu minimieren (Linder/Vatter 1996: 183f). Eine gleichberechtigte und gleichmäßige Berücksichtigung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen lässt sich aber nicht allein durch die Sicherstellung einer allgemeinen Zugänglichkeit von politisch-administrativen Entscheidungsprozessen erreichen, sondern bedarf darüber hinaus der Sicherung *interner* Verfahrenschancengleichheit bzw. der Fairness der Verfahren selber. Vor diesem Hintergrund ist die Etablierung detaillierter Verfahrensregeln anzustreben, die gesellschaftliche Machtasymmetrien verfahrensintern neutralisieren und die sicherstellen, dass alle Verfahrensbeteiligten ihre Anliegen gleichberechtigt vorbringen können und gleichmäßig berücksichtigt in den Verhandlungsergebnissen wiederfinden (Linder/Vatter 1996: 182; Fisahn 1996: 15ff). Um die einseitige Bevorzugung bzw. Benachteiligung bestimmter Gruppen in den kooperativen Verfahren effektiv verhindern und damit einen tatsächlichen Interessenausgleich herstellen zu können, ist schließlich die Sicherung von wechselseitiger Tauschmacht aller an den Verfahren Beteiligten von nicht zu unterschätzender Bedeutung (Benz 1997). In diesem Sinn haben staatliche Unterstützungsleistungen direkter oder indirekter Natur die schwächeren Gruppen mit den erforderlichen Verhandlungsressourcen

auszustatten, die sie erst wirklich zu Kommunikationspartnern auf Augenhöhe machen.

Das Repertoire an staatlichen Maßnahmen zur Sicherung eines möglichst breiten und gleichen Zugangs zu politisch-administrativen Prozessen sowie zur Strukturierung und Regulierung der partizipatorischen Verfahren selbst bietet vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten. (Hoffmann-Riem 1990b: 30, 33f; Cohen/Rogers 1992; Hucke 1980: 68f; Eichener/Voelzkow 1991: 159ff) Es umfasst die Durchführung von Informationskampagnen zur Diffundierung der prozeduralen Kenntnisse über Partizipationsmöglichkeiten und ihre effektive Nutzung, die Verankerung von Maßnahmen zur Kompensation von sachbezogenen Informationsasymmetrien zwischen den Beteiligten, die Aufstellung allgemein verbindlicher Verfahrensregeln zugunsten gleicher Ansprüche auf Anhörung und Mitentscheidung oder die Installierung von Sicherungsmechanismen wie den Einsatz neutraler Moderatoren und Mediatoren, die sich gezielt um eine umfassende und ausgewogene Beteiligung bemühen und die Einhaltung einer fairen Prozessgestaltung kontrollieren. Die Palette reicht bis zu Instrumenten der Ungleichbehandlung im Sinn einer positiven Diskriminierung weniger ressourcenstarker Gruppen, die als wichtige Korrektive für gesellschaftliche Ungleichgewichte in der Ressourcen- und Machtverteilung fungieren und etwa Quotenregelungen oder finanzielle Unterstützungsleistungen für die effektive Teilnahme ansonsten unterprivilegierter Interessen einschließen. Letztlich ist auch die (indirekte) Förderung wechselseitiger Tauschmacht nicht zu unterschätzen, die sich daraus ergibt, dass ressourcenschwache Akteure mit Informations-, Beteiligungs- und insbesondere Klagerechten ausgestattet werden, deren (exzessive) Nutzung sie etwa im Austausch gegen ihre Einbindung auch in informelle (Vor-)Entscheidungsprozesse und/oder gegen inhaltliche Zugeständnisse bei den Verfahrensergebnissen zur Disposition stellen können.

Transparenz. Ein weiteres zentrales Prinzip legitimitätsschaffender Gestaltung partizipatorischer und assoziativer Verfahren, dessen Berücksichtigung für die effektive Wirkung von Demokratisierungsbemühungen unabdingbar ist, stellt die Sicherung von Transparenz bzgl. der jeweiligen Verfahren und ihrer Ergebnisse nach innen und nach außen dar. (Hoffmann-Riem 1990b: 29f; Linder/Vatter 1996: 183; Eichener/Voelzkow 1991: 168f) Durch Transparenz werden interne und externe Kontrollmöglichkeiten geschaffen, die sowohl allen Verfahrensbeteiligten als auch den nicht unmittelbar Beteiligten bzw. der breiten Öffentlichkeit garantieren, dass die kooperativen Entscheidungsprozesse für sie wahrnehmbar, nachvollziehbar und ggf. sanktionierbar sind und dass damit den Prozessen das übergeordnete Ziel einer umfassend gerechten Kosten-Nutzen-Verteilung der jeweils getroffenen Entscheidungen eingeschrieben bleibt. So erzeugt die Transparenz der Verfahren für die Verfahrensbeteiligten einen Legitimationsdruck gegenüber ihren Interaktionspartnern wie auch gegenüber der breiteren Öffentlichkeit, der die Einhaltung fairer Verfahrensregeln unter-

stützt und eine Orientierung an allgemein akzeptanzfähigen Problemlösungen motiviert. Schließlich kann nur auf der Basis einer weitgehenden Transparenz der jeweiligen Prozesse der Entscheidungsfindung und -umsetzung das für gelingende kooperative Verfahren erforderliche wechselseitige Vertrauen der Verfahrensbeteiligten erzeugt werden sowie das für die Akzeptanz der jeweiligen Verfahren und ihrer Ergebnisse erforderliche Vertrauen der außenstehenden Dritten. Die Herstellung und Sicherung von Transparenz und Kontrollierbarkeit lässt sich über diverse Maßnahmen erreichen, die von der Öffentlichkeit aller oder der zentralen Veranstaltungen und Sitzungen im Rahmen der jeweiligen Verfahren über weitreichende Möglichkeiten der Akteneinsicht bis zu Publikationspflichten und Begründungs- und Offenlegungszwängen der staatlichen und gesellschaftlichen Verfahrensbeteiligten reichen.

Praktische Relevanz. Als ein drittes zentrales Erfordernis für die effektive Einrichtung legitimationsfähiger kooperativer Verfahren ist die Sicherstellung der praktischen Relevanz der Verfahrensbeteiligung sowie der jeweiligen Verfahren und ihrer Ergebnisse zu nennen. Es geht damit um die Sicherung wirkungsvoller Einflussnahme über partizipatorische und/oder assoziative Verfahren auf die kollektiv verbindliche Entscheidungsfindung und -umsetzung und damit schließlich auch um die Sicherung nachhaltiger Partizipationsbereitschaft der gesellschaftlichen Akteure in institutionalisierten Bahnen. (Linder/Vatter 1996: 185, 187f) Die Vorbereitung und Ausarbeitung von Entscheidungen in entsprechenden Verfahren der Politikgestaltung macht nur Sinn und lässt sich gegenüber den Verfahrensbeteiligten nur legitimieren, wenn die Verfahren die Aussicht auf die Produktion praktisch relevanter Ergebnisse und deren adäquate Umsetzung im konkreten Implementationsprozess zuverlässig begründen und die kooperativ erarbeiteten Problemlösungen nicht unter dem Vorbehalt stehen, dass sie von administrativen und/oder politischen Entscheidungsinstanzen beliebig aufgegriffen oder fallengelassen, modifiziert oder aufgeweicht werden können. Zur Sicherung der internen Effektivität der Mitwirkung gesellschaftlicher Dritter an politisch-administrativen Prozessen lassen sich über bloße Anhörungsrechte hinausgehende Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte oder zumindest Vetomöglichkeiten installieren. Auch die Sicherung der externen Effektivität der kooperativen Verfahren i.S. der Transformation der in den Verfahren erarbeiteten Ergebnisse und Problemlösungen in allgemein verbindliche Entscheidungen und konkrete Umsetzungsakte kann über verschiedene Wege erfolgen. So lassen sich Berücksichtigungs- oder Umsetzungspflichten etablierter politisch-administrativer Entscheidungsinstanzen gegenüber den Arenen partizipatorischer und assoziativer Politikgestaltung und der dort getroffenen Maßnahmen in Form freiwilliger Selbstverpflichtungen festlegen, die ggf. auf der Basis einzelfallbezogener Rechtsakte etwa in formale Satzungen oder Verträge zwischen den öffentlichen und privaten Beteiligten gegossen werden können. Darüber hinaus ist aber gerade die Generierung verfahrensrechtlicher (und ggf. verfassungsrechtlicher) Regelungen von eminenter Bedeutung, die das

Verhältnis von beteiligungsorientierten Verfahren einerseits und Entscheidungsfindung durch etablierte politisch-administrative Instanzen andererseits grundsätzlicher regeln und die kollektive Verbindlichkeit der in kooperativen Prozessen der Politikformulierung und -implementierung gefundenen Ergebnisse generell bestimmen.¹⁰

Sollen tatsächlich deutlich spürbare Demokratisierungseffekte über die Einrichtung oder Stärkung partizipatorischer und assoziativer Arenen und Verfahren erreicht werden, so ist den drei Verfahrensprinzipien der Gleichheit, Transparenz und praktischen Relevanz mit Nachdruck Rechnung zu tragen. Dabei geht es allerdings nicht nur darum, möglichst progressive Designs zu entwickeln und detailliert auszuarbeiten, die Beteiligungsoptima anstreben und damit über die bislang praktizierten Formen der Beteiligung möglichst weit hinausweisen, sondern auch dem Aspekt ihrer rechtlichen Verankerung und Regulierung gebührende Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.

1.3.2 Zur rechtlichen Verankerung und Feinsteuerung kooperativer Arrangements

Die Qualität des institutionellen Designs der postliberalen Demokratien bestimmt sich nicht allein über die spontane Berücksichtigung zentraler Prinzipien der Verfahrensgestaltung und der sie jeweils spezifizierenden und operationalisierenden Verfahrensregeln. Es sind darüber hinaus insbesondere die Modalitäten der systematischen Institutionalisierung kooperativer Verfahren in den modernen Demokratien, d.h. der Grad und die Art ihrer (verfahrens)rechtlichen Verankerung und Ausgestaltung, die einen erheblichen Einfluss darauf haben, inwiefern partizipatorische und assoziative Komponenten in den politisch-administrativen Prozessen die gewünschten Demokratisierungseffekte zuverlässig und dauerhaft erzielen. Die nicht zu unterschätzende Bedeutung, die einer solchen Formalisierung kooperativer Politikformulierung und -implementierung beigemessen werden muss, lässt der Beschäftigung mit dem Verfahrensrecht und seiner Ausgestaltung eine zentrale Rolle bei der Entwicklung und Bewertung legitimationsfähiger und legitimationsbegründender Designs politisch-administrativer Institutionen und Instrumente zuwachsen. Die Rechtswissenschaft bietet dort, wo sie sich auf der Basis eines postliberalen Demokratieverständnisses mit der gesellschaftlichen Beteiligung an politisch-administrativen Prozessen befasst, theoretische und praktische Ansatzpunkte für die genauere Bestimmung der Rolle des Verfahrensrechts und seiner Ausgestaltung zugunsten effektiver Bemühungen um eine fortgesetzte Demokratisierung, die vor dem Hintergrund dominanter Diskurse um Entbürokratisierung, Deregulierung und Entstaatlichung allerdings bislang weitgehend ignoriert werden.

a) Die rechtliche Verankerung partizipatorischer und assoziativer Prozesse

Die Einforderung der Formalisierung kooperativer Prozesse der Politikgestaltung in den postliberalen Demokratien ist eng verknüpft mit der Verwirklichung des für moderne Demokratien konstitutiven Prinzips der Rechtsstaatlichkeit. (Bohne 1981: 203ff; Hoffmann-Riem 1990b: 25; Hendler 1983: 60, 62; Stern 1984: 781) Rechtsstaatlichkeit steht für die Gewährleistung von Menschenwürde, Freiheit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit, indem die Ausübung staatlicher Macht an die Beachtung der grundlegenden Regelungen der Verfassung und die Vorgaben der formell und materiell verfassungsmäßig erlassenen Gesetze rückgebunden wird. Das Rechtsstaatsprinzip fordert und ermöglicht gleichzeitig (demokratisch) gesteuerte Prozesse der politisch-administrativen Entscheidungsfindung und -umsetzung, da es die konkreteren Prinzipien der Freiheitlichkeit und Rechtsgleichheit, der Gewaltenteilung und Gewaltenkontrolle, des Gerichtsschutzes und Übermaßverbots und schließlich der Rechtsgebundenheit bzw. Gesetzmäßigkeit allen staatlichen Handelns fest schreibt und ihre substantielle Berücksichtigung bzw. Umsetzung in der politisch-administrativen Praxis bestimmt. Es fungiert so als Garant für die Schaffung und Aufrechterhaltung wichtiger Voraussetzungen für das freie und selbstbestimmte Handeln der gesellschaftlichen Akteure im öffentlichen wie privaten Raum unabhängig von individuellen Merkmalen und zufälligen Faktoren wie Machtressourcen oder Nähe zum politisch-administrativen System.

Aus dem allgemeinen Rechtsstaatspostulat ergibt sich auch für die partizipatorischen und assoziativen Komponenten der postliberalen Demokratien die Notwendigkeit ihrer rechtsstaatlichen Verankerung und Ausgestaltung. (Hoffmann-Riem 1990a: 16, 1990b: 26ff; Grimm 2003: insbes. 204ff; Bohne 1981: 203) Auch wenn der rechtsstaatlichen Einbettung kooperativer Prozesse gewissermaßen ein Zwangscharakter eingeschrieben ist, bringt sie gleichzeitig spezifische Handlungschancen mit sich, die sich aus der so erfolgenden Legitimierung und gezielten Steuerung dieser Prozesse ergeben, wobei zwar insbesondere gesellschaftlich schwächere Akteure profitieren, aber auch die anderen Beteiligten bestimmte Vorteile erzielen. Die Formalisierung beteiligungsbezogener Verfahren, d.h. die verfahrens- und ggf. auch verfassungsrechtliche Verankerung und Steuerung der gesellschaftlichen Mitbestimmung und Selbstregulierung, beinhaltet eine Legalisierung und Legitimierung dieser Verfahren, indem sie als Produkte demokratischer Gesetzgebungsprozesse und damit demokratischer Gestaltungs- und Prüfverfahren in Kraft gesetzt werden. Auf diese Weise werden Prozesse der Politikformulierung und -implementierung unter Einbindung gesellschaftlicher Akteure aus der Sphäre der informellen Politikgestaltung auf die Ebene der formalen Entscheidungsfindung und -umsetzung befördert, wo sie nunmehr eine verbesserte Kontrollierbarkeit erlangen. Durch die Formalisierung partizipatorischer und assoziativer Elemente der postliberalen Demokratien ergibt sich sodann ihre weitere Legitimierung,

indem gezielt verfahrensmäßige Sicherungsmechanismen für eine Prozessgestaltung eingebaut und weiterentwickelt werden können, die den Vorstellungen einer legitimationsfähigen Durchführung kooperativer Verfahren in modernen Demokratien, wie sie in den vorangegangenen Abschnitten skizziert sind, entsprechen (Hoffmann-Riem 1990b: 28).

Angesichts des Umstandes, dass ein Hauptproblem des Konzeptes verstärkter gesellschaftlicher Mitbestimmung und Selbststeuerung die Existenz gesellschaftlicher Macht bzw. die Ungleichverteilung relevanter Machtressourcen darstellt, konstituiert sich die Legitimationsfähigkeit beteiligungsorientierter Verfahren in nicht zu unterschätzendem Ausmaß über die rechtliche Regulierung der Rahmenbedingungen der Beteiligungsprozesse, die eben diese gesellschaftlichen Machtasymmetrien im Prozess der politisch-administrativen Entscheidungsfindung und -umsetzung neutralisieren. (Hoffmann-Riem 1990a: 28, 1990b: 22; Jansen 1997: 286f; Fisahn 1996: 16f; Bohne 1981: 206ff) Insbesondere das Postulat der Gesetzmäßigkeit bzw. Rechtsgebundenheit des staatlichen Handelns bietet im Hinblick auf die Einbindung einer Vielzahl und Vielfalt gesellschaftlicher Akteure in die Politikgestaltung essentielle Chancen für eine effektive Umsetzung von Teilhabeangeboten, die nicht nur ressourcenstarken Akteuren, sondern allen Bürger/innen bzw. gesellschaftlichen Gruppen und Interessen zugute kommen. Über die Aufstellung eines elaborierten verfahrensrechtlichen Regelwerks lassen sich die politisch-administrativen Entscheidungsinstanzen auf die gleichmäßige und strikte Berücksichtigung aller gesellschaftlichen Kräfte jenseits situativer und kurzfristiger Kosten-Nutzen-Kalküle verpflichten. Es ist nicht zuletzt die mit dieser Formalisierung verbundene Einklagbarkeit der Durchführung partizipatorischer Verfahrensschritte und der Berücksichtigung spezifischer Verfahrensprinzipien und -regeln, die erst wirklich für ihre praktische Wirksamkeit vor dem Hintergrund sorgt, dass zwar mächtige gesellschaftliche Akteure auch ohne einschlägige Rechtsansprüche weitreichenden Zugang zum politisch-administrativen System erhalten und der Berücksichtigung ihrer Interessen Nachdruck verleihen können, sozial schwächeren Akteuren aber v.a. entsprechend systemischer Opportunitätsgesichtspunkte Partizipationschancen eingeräumt werden oder auch nicht (Görlitz/Voigt 1985: 186; Bohne 1981: 229; Maus 1987: 142f).

Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit als Grundlage und Schranke allen staatlichen Handelns und insbesondere das Postulat der Rechtsgebundenheit begründen so für die Institutionalisierung partizipatorischer und assoziativer Elemente im Rahmen politisch-administrativer Entscheidungsfindung und -umsetzung essentielle Voraussetzungen ihrer effektiven Verwirklichung. Damit allerdings tatsächlich signifikante Demokratisierungseffekte über die Formalisierung erweiterter Partizipationsmöglichkeiten erzielt werden können, reicht es nicht aus, sich auf die bloße verfahrensrechtliche Verankerung und eine grobe Regulierung dieser Angebote zu berufen. Nicht zuletzt die ernüchternden Erfahrungen, die mit den in

den 1970er und 1980er Jahren im Rahmen nationaler Umweltgesetzgebung geschaffenen Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte gemacht werden, deuten darauf hin, dass der konkreten Ausgestaltung des relevanten Verfahrensrechts eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. So muss das Verfahrensrecht selber anspruchsvollen Anforderungen gerecht werden, um einen Beitrag zur Realisierung der gewünschten Demokratisierungseffekte leisten zu können. Diese Anforderungen beziehen sich auf - mindestens - zwei Aspekte, nämlich einen hohen Grad an Bestimmtheit des relevanten Verfahrensrechts sowie die verfahrensrechtliche Festlegung von Beteiligungsoptima, die über das Niveau unverzichtbarer Minimalansprüche an politisch-administrative Partizipationsangebote hinausgehen.

b) Die Feinsteuerung kooperativer Arrangements durch prozedurales Recht

Die Forderung nach einer Formalisierung kooperativer Politikformulierung und -implementierung, die durch einen hohen Grad der Bestimmtheit bzw. Präzision des Verfahrensrechts charakterisiert ist, läuft aktuellen Trends der Rechtsgestaltung entgegen. Insbesondere im Bereich des materialen Rechts wird seit langem das Phänomen beobachtet und diskutiert, dass Rechtstexte anstatt detaillierter gesetzlicher Vorschriften vielfach Generalklauseln, unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessens- und Abwägungstatbestände enthalten, die einer nachträglichen Spezifizierung durch untergesetzliche Bestimmungen bedürfen und selbst dann noch vielfach weitreichenden Auslegungsbedarf in der konkreten Vollzugspraxis konstituieren (Hendler 1983: 63f; Maus 1987: 133, 136, 137f; Hoffmann-Riem 1990b: 25f). Diese Rechtsentwicklung wird als eine unverzichtbare Flexibilisierung des materialen Rechts befürwortet, da das Recht in den komplexen Gegenwartsgesellschaften nur noch auf diese Weise bei seiner Anwendung der immensen Dynamik gesellschaftlicher Veränderungsprozesse und der hochgradigen Spezifität der konkreten Anwendungsfälle angemessen Rechnung tragen kann. Die Unbestimmtheit des Rechts ermöglicht problemadäquate Einzelfallentscheidungen bei der Rechtsanwendung und sichert damit die Folgebereitschaft der Normadressaten (Görlitz/Voigt 1985: 162ff, 172ff; Teubner 1985). Der konstatierte Bedarf an einer Flexibilisierung des Rechts hat auch den verstärkten Rückgriff auf prozedurales bzw. Verfahrensrecht zur Folge, das über die Steuerung der Prozesse der politisch-administrativen Entscheidungsfindung und -umsetzung indirekt die Generierung adäquater Problemlösungen ermöglichen und kollektiv verbindlich machen soll (Maus 1987: 143f; Teubner 1982, 1985; Hoffmann-Riem 1990a: 29f; Hagenah 1996: 491ff). Dabei weist das Verfahrensrecht oftmals selber einen hohen Grad an rechtlicher Unbestimmtheit auf, indem es nur sehr pauschale Bestimmungen über Verfahrensbeteiligte oder Verfahrensregeln trifft, indem es vielfältige Abwägungs- und Ermessensspielräume belässt und über Soll- oder Kann-Vorschriften Spezifizierungen bestimmter gesetzlicher Vorgaben - etwa zugunsten verbesserter Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, erweiterter Teilhabemöglichkeiten

oder der politisch-administrativen Berücksichtigung kooperativ ermittelter Problemlösungen - möglich macht, ohne diese aber verbindlich vorzuschreiben (Maus 1987: 138, 143).

Auch wenn die Flexibilisierung des Rechts als wichtige Strategie zur Sicherung von Steuerungsfähigkeit und zum Abbau von Vollzugsdefiziten propagiert wird, verweist die empirische Evidenz darauf, dass die Unbestimmtheit des Rechts nicht zwingend zu verbesserten Steuerungserfolgen führt, sondern im Gegenteil auch Vollzugsdefizite zur Folge hat, die das unbestimmte Recht gerade durch die weitreichenden Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die es den Akteuren im Vollzug öffnet, programmiert. So bieten die breiten Gestaltungskorridore, die durch die weichen Formen rechtlicher Steuerung generiert werden, Einfallstore für mächtige gesellschaftliche Normadressaten, die in Beratungs- und Verhandlungsprozessen mit den politisch-administrativen Entscheidungs- und Vollzugsinstanzen ihre Machtressourcen dazu nutzen können, letztere zu einer für ihre partikulare Interessenverfolgung vorteilhaften Politikgestaltung zu bewegen. Weniger ressourcenstarke gesellschaftliche Akteure bleiben hingegen auf den goodwill der zuständigen Stellen und die mehr oder weniger zufällige Interessenkongruenz mit den politisch-administrativen Instanzen angewiesen, wenn es um die Ausfüllung abstrakt formulierter Rechtsvorschriften im Sinne ihrer eigenen Zielvorstellungen geht. Dementsprechend stellen pauschale Ermächtigungen zu Vorverhandlungen oder sonstigen Abstimmungsprozessen für staatliche Entscheidungsträger u.U. willkommene Möglichkeiten zu legalen Absprachen mit „relevanten“ gesellschaftlichen Akteuren dar, während weniger „relevante“ Akteure - schon aus Effizienzgründen - ebenso rechtmäßig ausgeschlossen bleiben (Bohne 1983; Hoffmann-Riem 1990a: 25f). Andererseits konstituieren abstrakt formulierte Rechtsansprüche gesellschaftlicher Akteure auf Informationen aus Politik und Verwaltung oder auf die Teilnahme an Anhörungsverfahren keinerlei konkrete - notfalls einklagbare - Anrechte auf die Schaffung günstiger Kontextbedingungen und/oder politisch-administrativer Unterstützungsleistungen, die ressourcenschwachen Akteuren eine Nutzung der staatlichen Informations- und Beteiligungsangebote in der real gegebenen Alltagspraxis erst wirklich ermöglichen würden (Maus 1987: 144f, 146f). In der Konsequenz bleibt das Verfahrensrecht aufgrund des hohen Grades an Unbestimmtheit in seinen Steuerungsmöglichkeiten selber beschränkt, da es die Möglichkeiten seiner konstraintionalen Interpretation und Umsetzung selber generiert.

Die Feststellung der konstraintionalen Effekte eines auf weitgehender Unbestimmtheit basierenden Verfahrensrechts führt zu der Schlussfolgerung, dass nur unter der Bedingung einer erheblich erhöhten Spezifität des prozeduralen Rechts eine effektive Steuerung der Interaktionsprozesse zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren erwartet werden

kann (Maus 1987: 135, 148f).¹¹ Ein beteiligungsbezogenes Verfahrensrecht, das zu signifikanten Demokratisierungseffekten führen soll, muss somit die Handlungs- und Entscheidungsspielräume der politisch-administrativen Akteure bei der Durchführung und Ausgestaltung entsprechender Prozesse der Politikformulierung und -implementierung im Hinblick auf die Partizipation selber in dem Sinn (weitreichend) einschränken, als es nicht den zuständigen Instanzen im Vollzugsprozess weitgehend vorbehalten bleiben darf, ad hoc über das Ob und Wie der Einbindung gesellschaftlicher Akteure zu entscheiden (Maus 1987: 135; Hoffmann-Riem 1990b). Die obligatorische Berücksichtigung von partizipatorischen Verfahrensstandards fordert vom Gesetzgeber den verminderten Rückgriff auf Ermessens- und Abwägungstatbestände sowie den vorwiegenden Verzicht auf Kann- und Soll-Vorschriften zugunsten von Muss-Bestimmungen, die effektive Teilhabemöglichkeiten für Bürger/innen und plurale gesellschaftliche Gruppen verbindlich festlegen. An die Stelle von Generalklauseln und sonstigen nur sehr unspezifischen Verfahrensvorgaben sind insbesondere Bestimmungen von erheblicher Detailliertheit zu setzen, die eine Feinregulierung etwa hinsichtlich der Ermöglichung einer wirkungsvollen Wahrnehmung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten auch durch ressourcenschwache Personen und Gruppen vornehmen.¹²

Die detaillierte und verbindliche verfahrensrechtliche Festlegung und Ausgestaltung partizipatorischer Prozesse der Politikformulierung und -implementierung würde aber die eigentliche Intention der Formalisierung verfehlen, würde sie um den Preis der Reduzierung der formalisierten Verfahrensregelungen auf Beteiligungsminima erkaufen. Vielmehr geht es um das Inkraftsetzen von verfahrensrechtlich abgesicherten Beteiligungsoptima, die ein möglichst großes Maß an gesellschaftlicher Beteiligung anstreben. Die Steuerung kooperativer Prozesse durch ein „stark demokratisches“ Verfahrensrecht bedeutet so zum einen die rechtliche Verankerung einer Vielzahl partizipatorischer und assoziativer Politikarenen in den diversen Phasen des politisch-administrativen Prozesses und auf den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems. Sie bedeutet zum anderen die rechtliche Ausgestaltung beteiligungsorientierter Verfahren durch detaillierte Regelungen zugunsten weitreichender Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe an der Politikgestaltung und insbesondere die Installierung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten als „starke“ Partizipationsrechte, die nicht nur formal bestehen, sondern auch substantiell ausgefüllt sind. Eine solche rechtliche Festlegung anspruchsvoller Spielregeln für kooperative Verfahren der Politikformulierung und -implementierung findet ihren Niederschlag in unterschiedlichsten Formulierungen zu gesellschaftlichen Partizipationsrechten und politisch-administrativen Beteiligungspflichten, die sich an den oben skizzierten Grundsätzen und entsprechenden Regel-Sets legitimer und legitimationsbegründender Verfahrensgestaltung orientieren. Derartige Beteiligungsoptima sind auf freiwilliger Basis - so scheint die empirische Evidenz bislang zu belegen - nur in Ausnahmefällen in der Praxis zu realisieren, der

Verzicht auf ihre dezidierte Formalisierung bedeutet damit das weitere faktische Verharren in ausgetretenen Bahnen schwach entwickelter Partizipationsangebote.

1.3.3 Zwischenresümee und Übersicht über die Arbeit

Eine effektive Demokratisierung im Sinn der partizipatorischen und assoziativen Weiterentwicklung demokratischer Strukturen und Prozesse ist ein - auf allen politisch-administrativen Ebenen - anspruchsvolles Unternehmen. Sie bedarf der Entwicklung und Implementierung mikroinstitutioneller Designs, die nicht nur durch eine (verfahrens)rechtliche Verankerung und Feinsteuerung hinsichtlich ihrer Funktionstüchtigkeit abgesichert werden müssen, sondern auch zu deutlich spürbaren Verfahrensinnovationen führen sollen, die den Grundsätzen von Gleichheit, Transparenz und praktischer Relevanz politischer Teilhabe vermehrt zum Durchbruch verhelfen. Angesichts dieser Herausforderungen ist es nicht überraschend, wenn nationale oder supranationale Bemühungen um eine Aufwertung und Ausweitung partizipatorischer und assoziativer Strukturen und Prozesse immer wieder nur halbherzig erfolgen und nachhaltige Demokratisierungseffekte sich nur sehr zögerlich einstellen. Dementsprechend ergibt sich die Vermutung, dass auch die Steuerungsbemühungen der EG/EU, die sich auf eine kooperative Umweltpolitik zur Wahrnehmung einer gemeinsamen Verantwortung richten, nur eine sehr begrenzte Aufwertung und Ausweitung der Mitwirkungs- und Einflusschancen gesellschaftlicher Akteure wie Bürger/innen und Umweltgruppen bewirken können, da das prozedurale Steuerungsinstrumentarium selber spezifische Defizite aufweist, die seine Wirksamkeit untergraben. Es liegt nicht nur im Interesse einer wirksamen Umweltpolitik auf europäischer und nationaler Ebene, sondern auch im Interesse weiterer Demokratisierungsbemühungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten, dieser Vermutung nachzugehen.

Die Untersuchung beteiligungsorientierter umweltpolitischer Steuerungsinstrumente der EG/EU und ihre Umsetzung soll im Folgenden ausleuchten, inwiefern die Vollzugsdefizite der kooperativen europäischen Umweltpolitik eine Konsequenz politisch-rechtlicher Untersteuerung aufgrund hoher rechtlicher Unbestimmtheit und eines anhaltenden demokratischen Konservatismus darstellen. Bevor die Ergebnisse der dieser Arbeit zugrunde liegenden Untersuchung zur Qualität der Formulierung und Implementierung prozeduraler europäischer Umweltpolitiken eingehend dargestellt und diskutiert werden, folgt zunächst in Kapitel 2 eine kurze Darstellung des Untersuchungsdesigns des durchgeführten Forschungsprojekts. Im Anschluss an die Ausführungen zur methodischen Anlage der Untersuchung werden die Ergebnisse zu den beiden ausgewählten Untersuchungsfällen präsentiert. Das Kapitel 3 behandelt die europäische Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung

und ihre Implementation in der Bundesrepublik Deutschland durch staatliche Vollzugsinstanzen und gesellschaftliche Normadressaten auf den dezentralen Handlungsebenen, wobei Rechtsqualität und Umsetzungserfolge in einen systematischen Zusammenhang gebracht werden. Das Kapitel 4 stellt den zweiten Untersuchungsfall, d.h. die Richtlinie über die Umweltinformation und ihre Umsetzung in der Vollzugspraxis der BRD, vor. Auch hier geht es um die Steuerungserfolge bzw. -defizite der europäischen Rechtsetzung im Hinblick auf die gesellschaftlichen Teilhabechancen an dezentralen Prozessen des Umweltschutzes unter Berücksichtigung der Qualität des einschlägigen Rechts. In Kapitel 5 werden abschließende Überlegungen zur Aussagefähigkeit der Untersuchungsergebnisse hinsichtlich der weiteren Demokratisierungschancen in der EU und ihren Mitgliedstaaten angestellt.

2 Untersuchungs-Design

2.1 Zielsetzung, Fragestellung und Arbeitshypothesen

In der EG/EU und ihren Mitgliedstaaten besteht in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein andauernder Demokratisierungsbedarf, der sowohl aus der Etablierung des supranationalen Regierungssystems der Europäischen Gemeinschaft/Union als auch aus dem Modernisierungsbedarf der nationalen Demokratien resultiert. Tatsächlich lassen sich auf europäischer wie auch auf (sub)nationaler Ebene diverse Bemühungen um eine Demokratisierung durch die Anreicherung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie mit partizipatorischen und assoziativen Strukturelementen feststellen. Allerdings ist die Entwicklung und Umsetzung demokratischer Modernisierungsmaßnahmen ein anspruchsvoller Prozess, der nicht zuletzt hohe Anforderungen an die Qualität der konkreten Maßnahmen selber stellt. Die Konzeption und detaillierte Ausgestaltung der jeweiligen Maßnahmen kann einen erheblichen Einfluss auf den Implementationserfolg bzw. die outcomes und impacts der Demokratisierungsbemühungen haben. In der europäischen Umweltpolitik werden bereits relativ frühzeitig und systematisch Anstrengungen unternommen, um politisch-administrative Prozesse durch die Verankerung von Informations- und Beteiligungsrechten für die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure wie Bürger/innen und Umweltgruppen zu öffnen. Gerade in diesem Bereich gibt es allerdings auch ernsthafte Anhaltspunkte dafür, dass die europäischen Regelungsaktivitäten spezifische Defizite aufweisen, die zu mehr oder weniger gravierenden Problemen bei der Umsetzung der entsprechenden Politiken auf den dezentralen Vollzugsebenen führen und damit Demokratisierungsbemühungen verpuffen lassen.

Vor diesem Hintergrund ergab sich die zentrale Fragestellung des durchgeführten Forschungsprojekts: Ist die beteiligungsorientierte europäische Umweltpolitik geeignet, Partizipationsmöglichkeiten in den europäischen Mitgliedstaaten zu stärken und damit einen Beitrag zur Demokratisierung der (dezentralen) Politikgestaltung zu leisten? Das Ziel der Untersuchung bestand folglich darin, die Implementation europäischer Politiken im Bereich des Umweltschutzes durch die gesellschaftlichen Normadressaten und administrativen Vollzugsinstanzen im nationalen Rahmen näher auszuleuchten um festzustellen, ob die Teilhabe- und Einflusschancen der gesellschaftlichen Akteure auf den dezentralen Ebenen der Politikgestaltung durch europäisches kooperationsorientiertes Recht aufgewertet und erweitert werden, und um insbesondere den Einfluss der europäischen Umweltpolitiken in ihrer konkreten Ausgestaltung auf eine mögliche Demokratisierung politisch-administrativer Strukturen und Verfahren zu identifizieren. In diesem Sinn war das Erkenntnisinteresse auf die Erfassung folgender Sachverhalte ausgerichtet:

- 1.) Welche Qualität weisen die europäischen Umweltregelungen im Hinblick auf ihre partizipationsbezogenen Bestimmungen auf?
- 2.) Wie gestalten sich die politischen Chancenstrukturen für gesellschaftliche Akteure in der Umweltpolitik im nationale Kontext, d.h. welche Teilhabechancen werden diesen Akteuren von Seiten des politisch-administrativen Systems im Rahmen der lokalen Umweltpolitik eingeräumt und welche Ressourcen stehen ihnen zu ihrer Wahrnehmung zur Verfügung?
- 3.) Wie werden die europäischen Politiken von den gesellschaftlichen Normadressaten und den zuständigen Verwaltungsbehörden angewandt, d.h. welche Einstellungen und Verhaltensmuster zeigen die tangierten staatlichen und gesellschaftlichen Akteure - vor dem Hintergrund der jeweils etablierten Beteiligungskulturen - gegenüber diesen Regelungen?
- 4.) Welche Wirkungen lassen sich hinsichtlich der Anwendung der europäischen Umweltregelungen bzw. ihrer Transformationsgesetze und ihrer Relevanz für einen Institutionenwandel bzw. für die Demokratisierung politisch-administrativer Strukturen und Verfahren feststellen?
- 5.) Lassen sich Zusammenhänge zwischen der (adäquaten oder unzureichenden) Qualität der europäischen Umweltpolitiken und ihrer (erfolgreichen oder weniger erfolgreichen) Implementation auf den dezentralen Handlungsebenen feststellen?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden aus bereits vorliegenden Studien zur politischen Kultur- und Implementationsforschung folgende Arbeitshypothesen abgeleitet, die in der durchgeführten Untersuchung zu überprüfen waren:

- 1.) Die europäischen Umweltregelungen und ihre nationalen Transformationsgesetze (hier: das Recht zur Umweltverträglichkeitsprüfung und zum freien Zugang zu Umweltinformationen) konstituieren - ähnlich den bis dahin bestehenden partizipationsorientierten nationalen Regelungen - nur Beteiligungsminima für die gesellschaftlichen Akteure. Sie bleiben außerdem rechtlich unbestimmt und können somit in der Praxis leicht unterlaufen werden.
- 2.) Die europäischen Richtlinien befinden sich in Konkurrenz zu rechtlich verankerten oder freiwilligen Informations- und Kooperationsangeboten der politisch-administrativen Systeme in den Mitgliedstaaten, die bereits etabliert und z.T. besser auf die jeweiligen Erfordernisse vor Ort und die Bedürfnisse der gesellschaftlichen Umweltschützer/innen zugeschnitten sind.
- 3.) Die gesellschaftlichen Regelungsadressaten begrüßen die partizipationsorientierten Umweltregelungen der EU als weitere Maßnahmen der Institutionalisierung von Informations- und Beteiligungsrechten ganz allgemein, sehen in ihnen hinsichtlich der konkreten Anwendung aber keine große Hilfe, um Einflusschancen auszubauen.
- 4.) Die europäische Politik zur europaweiten Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen mit obligatorischer Öffentlichkeitsbeteiligung konstituiert nur begrenzt neue Informations- und Beteiligungsrechte für gesellschaftliche Umweltakteure, da nur ein

eingeschränkter Kreis von umweltrelevanten Aktivitäten UVP-pflichtig wird, nur wenig neue einklagbare Partizipationsrechte geschaffen werden und ein erhöhter Einsatz an Arbeitskraft und Sachkenntnis erforderlich wird.

5.) Die gesellschaftlichen Umweltakteure sind nur schwach motiviert, das europäische Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen in Anspruch zu nehmen, da es zu stark nachsorgend konzipiert ist und einen zu hohen Einsatz an materiellen und zeitlichen Ressourcen im Verhältnis zu den erreichbaren Erfolgen für die Umweltqualität erfordert.

6.) Eine möglichst weitreichende Ausschöpfung der neuen wie alten Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten findet kaum statt, da den gesellschaftlichen Umweltschützer/innen hierfür vielfach die Ressourcen fehlen.

7.) Die zuständigen Vollzugsbehörden in den Mitgliedstaaten sehen in der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit ein wichtiges Mittel der Akzeptanzbeschaffung für umweltrelevante Vorhaben und sind ggf. auch bereit, Maßnahmen zur Einbindung der Öffentlichkeit freiwillig und ohne Druck durch den Gesetzgeber zu initiieren.

8.) Die europäischen Regelungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Umweltinformation bzw. ihre nationalen Transformationsgesetze werden in denjenigen Fällen sehr partizipationsfreundlich angewendet, in denen sich die zuständigen administrativen Stellen Nutzen für die Akzeptanzbeschaffung und Vertrauensbildung von ihnen versprechen.

9.) Den Vollzugsbehörden stehen weite rechtliche und faktische Handlungsspielräume offen, um die partizipationsorientierten europäischen Regelungen restriktiv auszulegen. Diese Handlungsspielräume werden von den zuständigen Stellen immer wieder genutzt.

10.) Die Grenzen der behördlichen Kooperationsbereitschaft werden erreicht, wenn die Behörden sich unter Bedingungen hoher Arbeitsbelastung und geringer Personalausstattung überlastet fühlen, wenn es um die Planung und Entscheidung sehr konfliktträchtiger Projekte geht, wenn die betroffenen (industriellen) Kooperationspartner erhebliche Einwände vorbringen oder wenn die gesellschaftlichen Umweltschützer/innen nicht bereit sind, sich an bestimmte Spielregeln zu halten.

2.2 Forschungsansatz der Arbeit

a) Akteurszentrierter Institutionalismus

Die Untersuchung der Umsetzung europäischer Umweltpolitiken auf der (sub)nationalen Ebene des europäischen Mehrebenensystems durch administrative Vollzugsinstanzen und gesellschaftliche Normadressaten stützt sich zunächst auf den Forschungsansatz des akteurszentrierten Institutionalismus als einer Schule der vergleichenden Policy-Analyse.

(Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000; Mayntz 2002; Windhoff-Héritier 1991) Der akteurszentrierte Institutionalismus geht - unter der Annahme begrenzter Rationalität - von rational handelnden Akteuren aus, die allerdings immer nur im Rahmen kanalisierend wirkender gesellschaftlicher Institutionen (hier: politische Institutionen wie etwa politische Programme oder Verfahrensroutinen des politisch-administrativen Systems) operieren können. Handlungsfreiheit besteht also in mehr oder weniger großem Ausmaß in der Wahl zwischen institutionell vorgegebenen Handlungsoptionen. Dementsprechend geht die interaktionsorientierte Policy-Forschung von der Annahme aus, dass (politische) Entscheidungen als das Resultat von Interaktionsformen zwischen individuellen, kollektiven und korporativen Akteuren anzusehen sind, die von dem jeweiligen institutionellen Kontext, in dem sie vorbereitet und getroffen werden, beeinflusst sind. Die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen bestimmen dabei Machtverhältnisse und Beteiligungsmuster, die Handlungschancen und Interaktionsmöglichkeiten generieren wie auch restringieren.

Der akteursbezogene institutionelle Ansatz will eine theoretische Verknüpfung von historischen Prozessen mit je gegenwärtigen institutionellen und verhandlungstheoretischen Komponenten der Beziehungen zwischen vielfältigen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren leisten. Er geht davon aus, dass die Institutionen und Arenen politischer Entscheidungsfindung und -umsetzung Ergebnisse pfadabhängiger Entwicklungen und interaktiver Lernprozesse sind, welche als geronnene Interessenkompromisse die weiteren Interaktionen der Akteure zu regulieren vermögen. (Lehmbruch 1991) Die historisch gewachsenen Institutionensysteme konditionieren die in ihrem Rahmen stattfindenden Aushandlungsprozesse der Politikformulierung und -implementierung auf je spezifische Weise. Allerdings haben Institutionen in den modernen Demokratien nur in den seltensten Fällen deterministisch wirkenden Zwangscharakter, sondern belassen i.d.R. mehr oder weniger weitreichende Gestaltungsspielräume für die tangierten Akteure. Diese Gestaltungsspielräume können nicht zuletzt einen Institutionenwandel ermöglichen, der als intendiertes oder zufälliges Ergebnis kollektiven Handelns erfolgen kann. (Greven 1987; Jansen 2000: 11ff) Während auf der einen Seite selbst rechtlich verankerte Institutionen, die sich nicht an gesellschaftliche Entwicklungen angepasst haben und auf nur (noch) minimale Akzeptanz bei einer Vielzahl von Akteuren stoßen, unterlaufen und praktisch außer Kraft gesetzt sein können, bietet auf der anderen Seite das positiv gesetzte Recht einen wichtigen Mechanismus, um neue Institutionen zu schaffen und in der Gesellschaft zu verankern oder die Modernisierung etablierter Institutionen zu unterstützen.

Der akteurszentrierte Institutionalismus verweist schließlich darauf, dass in den modernen Demokratien keinesfalls v.a. hierarchisches Regieren bzw. einseitig-hoheitliche Politikgestaltung an der Tagesordnung ist, sondern sich vielmehr vielfältige (Policy-)Netzwerke aus-

differenziert haben, in deren Rahmen die politische Steuerung durch plurale Konfigurationen staatlicher und gesellschaftlicher Akteure erfolgt und sehr unterschiedliche Governance-Formen zur Anwendung kommen. Der Untersuchungsansatz des akteurszentrierten Institutionalismus ist damit gegenüber diversen anderen Forschungsansätzen wie etwa neueren Varianten der Korporatismus-Forschung (Naschold u.a. 1994), der Policy-Netzwerk-Analyse (Windhoff-Héritier 1996) oder der Verwaltungswissenschaften (Schuppert 2002) anschlussfähig. Im Folgenden wird er insbesondere mit dem Konzept der politischen Chancenstruktur und der Implementationsforschung zusammengeführt, die ihrerseits Impulse aus den gerade genannten Forschungssträngen beziehen.

b) Das Konzept der politischen Chancenstruktur

In der Forschung zu den neuen sozialen Bewegungen ist in den 1980er Jahren das Konzept der politischen Chancenstruktur entwickelt worden, das die analytische Aufmerksamkeit auf die Umweltbedingungen sozialer Bewegungen lenkt. (Heijden 1997; Hey/Brendle 1994: 60ff; Kriesi u.a. 1992; Kriesi/Guigni 1996; Kitschelt 1986) Wie soziale Bewegungen - und ihre einzelnen Mitglieder - entstehen, sich entwickeln und etablieren, welche Handlungsstrategien und Aktionsformen sie präferieren und ob es ihnen gelingt, sich effektive Teilhabemöglichkeiten am politisch-administrativen Prozess zu erschließen, hängt von verschiedenen Einflussgrößen ab. Neben internen Faktoren wie Organisationsformen oder mobilisierbaren Ressourcen (z.B. Geld, Expertise oder Vertretung allgemein geteilter Werte) spielen externe Faktoren eine entscheidende Rolle für die Entstehung und Entwicklung sozialer Bewegungen sowie für ihre Zugangschancen zu und ihre Durchsetzungschancen in politisch-administrativen Prozessen. Zu diesen externen Faktoren gehören insbesondere die Institutionen des politisch-administrativen Systems selbst, d.h. die etablierten Entscheidungsstrukturen und -verfahren in Politik und Verwaltung - seien sie formaler oder informeller Natur -, die als Filter für die Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen sowie für die Wahl nutzbarer Handlungsstrategien wirken.

Die jeweiligen institutionellen Arrangements können selbst in den westlichen Demokratien entsprechend unterschiedlicher Grade an horizontaler und vertikaler Fragmentierung der Staaten sowie entsprechend unterschiedlicher sozio-politischer Machtkonfigurationen ein sehr spezifisches Design aufweisen, das zu unterschiedlichen Graden der Offenheit oder Geschlossenheit der politisch-administrativen Systeme führt. (Hey/Brendle 1994; Kriesi u.a. 1992) Während auf der einen Seite in den entwickelten Industriegesellschaften eine allgemeine Tendenz zu mehr Offenheit gegenüber gesellschaftlichen Teilhabeansprüchen festzustellen ist, zeigen Untersuchungen zum Konzept der politischen Chancenstruktur auf der

anderen Seite aber nach wie vor, dass soziale Bewegungen wie die Umweltbewegung auch in den demokratischen Systemen der westlichen Welt mit diversen Hindernissen konfrontiert sind und eine effektive Mitwirkung nicht uneingeschränkt möglich ist. Wie der akteursbezogene Institutionalismus geht aber auch die Bewegungsforschung davon aus, dass die (politischen) Rahmenbedingungen des Akteurshandelns nicht statisch sind, sondern als dynamische Kontexte begriffen werden müssen, die kontinuierlichen Veränderungen unterliegen und gezielt durch Akteurshandeln gestaltet werden können, so etwa indem versucht wird, über prozedurale Politiken Beteiligungsrechte zu verankern und neue Partizipationsmodelle zu institutionalisieren, die eine weitere Öffnung der politisch-administrativen Systeme induzieren und über basisnähere Formen des Konfliktmanagements und der kooperativen Problembearbeitung die Befriedung staatlich-gesellschaftlicher Beziehungen anvisieren (Rucht 1994; Drzyzek u.a. 2003).

c) Implementationsforschung

Schließlich sind der akteursbezogene Institutionalismus und das Konzept der politischen Chancenstruktur mit der Implementationstheorie und -forschung zusammenzuführen, die den Fokus der Aufmerksamkeit auf den Prozess der Politikimplementierung richtet und das Handeln der tangierten Akteure - unter Berücksichtigung der relevanten Umweltbedingungen - insbesondere in dieser "nachgeordneten" Phase der Politikgestaltung eingehend analysiert. Die Implementationsforschung stellt einen Teilbereich der Politikfeldanalyse als einem Forschungsansatz dar, der sich von anderen Paradigmen durch seine Hinwendung zu einzelnen Politikfeldern wie die Umweltpolitik und zur inhaltlichen Dimension von Politik, d.h. der Untersuchung der Voraussetzungen, Inhalte und Folgen materieller Politiken unterscheidet. (Mayntz 1980, 1983; Windhoff-Héritier 1980, 1987: 86ff; Schubert 1991) Die besondere Akzentsetzung der Implementationsforschung liegt in der schwerpunktmäßigen Betrachtung der Phase der Programmdurchführung, die sich als (analytisch) eigenständiger Prozessabschnitt im Policy-Zyklus an die Phasen der Problemdefinition, Agenda-Gestaltung und Politikformulierung anschließt und den Phasen der Termination und Policy-Reaktion vorausgeht. Die Phase der Programmimplementation lässt sich selber in weitere Teilphasen aufgliedern, nämlich die Prozessstufen der Programmanwendung durch die Vollzugsbehörden, der Anwendung bzw. Nutzung durch die (gesellschaftlichen) Normadressaten, der administrativen Kontrolle durch Überwachungsbehörden sowie der rechtlichen Kontrolle durch Gerichte. Im Rahmen der europäischen Integrationsforschung wird die Programmimplementation i.d.R. noch um eine weitere Teilphase der Inkorporierung des europäischen Rechts in das nationale Rechtssystem ergänzt (Krämer 1996), die allerdings auch starke Parallelen zur Phase der Politikformulierung aufweist, so dass die Phase der Transformationsgesetzgebung im nationalen Raum in dieser Arbeit als zweite Etappe des

europäischen Rechtsetzungsprozesses verstanden und damit der Phase der Politikformulierung zugeordnet wird.

Dass die klare analytische Trennung der diversen Phasen des Policy-Zyklus in der politischen Wirklichkeit ohnedies nicht zu finden ist, zeigt sich etwa im Hinblick auf die Politikinhalte, die nicht nur bei der Politikformulierung, sondern auch bei der Durchführung eine entscheidende Prägung erfahren, so dass sich die Einflüsse der beiden Phasen untrennbar vermischen und die Beantwortung der zentralen Frage nach den Ursachen von Vollzugsdefiziten kompliziert wird (Knoepfel/Kißling-Näf 1993; Knoepfel/Weidner 1980; Mayntz 1985: 211ff). Als Ursachen für mögliche Vollzugsdefizite bei der Anwendung von Politiken wie die europäischen Umweltregelungen lassen sich so mindestens 5 Problemquellen festmachen, die mehr oder weniger stark die erfolgreiche Umsetzung behindern können (Knill/Lenschow 2000b; Krämer 1996: 15ff, 17f; Siedentopf/Ziller 1988):

- 1.) Die Politikformulierung auf supranationaler Ebene kann durch eine fehlende Problem- und Interessenadäquanz gekennzeichnet sein und/oder ihre eigene Verwässerung in nachfolgenden Prozessen durch eine fehlende Präzision der Bestimmungen programmieren;
- 2.) bei der Inkorporierung der europäischen Regelungen in die nationalen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten kann es zu einer unzureichenden oder fehlerhaften Umsetzung kommen oder aber es können Programmdefizite der europäischen Vorlagen übernommen werden;
- 3.) Probleme bei der Anwendung durch die Vollzugsbehörden können entweder aus einer mangelnden Anwendungsbereitschaft - etwa aufgrund der Inkompatibilität der europäischen Regelungen mit der nationalen Verwaltungskultur - und/oder aus einer mangelnden Anwendungsfähigkeit - etwa aufgrund von Kapazitätsdefiziten - entstehen;
- 4.) ebenso kann die Durchführung durch die unzureichende Anwendungsbereitschaft und/oder -fähigkeit der gesellschaftlichen Normadressaten behindert werden;
- 5.) schließlich kann sich bei der Überwachung der Durchführung durch die Kontrollbehörden und Gerichte deren defizitäre Kontrollbereitschaft und/oder -fähigkeit kontraproduktiv auswirken.

Zwischen den diversen Einflussfaktoren können Kausalbeziehungen und Wechselwirkungen bestehen. Auf diesen Sachverhalt verweist gerade auch das Konzept der unechten oder programmierten Vollzugsdefizite.

Für die Erfassung und Analyse der Implementationsprozesse und der möglicherweise dort entstehenden Vollzugsdefizite war im Rahmen der Arbeit eine strukturell-institutionelle Erfassung der beteiligten Organisationen, Gruppen und Personen erforderlich, deren Handeln und Zusammenwirken die Policy-Ergebnisse, d.h. die outcomes und impacts der jeweiligen Politiken, während der Durchführung erst hervorbringen. Öffentliche Programme treffen bei ihrer Anwendung auf gewachsene örtliche Implementationsstrukturen, d.h. Geflech-

te von Implementationsnetzwerken, in denen sie auf je spezifische Weise aufgegriffen und ausgestaltet werden. Die Netzwerk-Analyse verweist darauf, dass formale Strukturmuster der Implementation nur einen Aspekt der vielschichtig verflochtenen Beziehungen zwischen den Beteiligten darstellen und durch nicht formalisierte, selbst organisierte Gebilde der Durchführung ergänzt werden. Die so entstehenden Implementationsnetzwerke können sehr verschiedene Konfigurationen aufweisen und werden nicht zuletzt durch die spezifischen Merkmale der je beteiligten Akteure erheblich mitbestimmt. Das hier interessierende Akteursystem zur Umsetzung der (beteiligungorientierten) europäischen Umweltregelungen besteht aus folgenden Akteursgruppen (Mayntz/Hucke 1978; Hucke/Müller/Wassen 1980; Hucke 1998):

- 1.) Verwaltungsbehörden: am Vollzug unmittelbar beteiligte Behörden, z.B. die unteren Wasserbehörden der kommunalen Umweltämter oder die Dezernate für Gewässerschutz der Regierungspräsidien; mit Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen betraute Behörden, z.B. Ministerien;
- 2.) Normadressaten: Bürger/innen und Umweltgruppen; Betriebe bzw. Unternehmen; Kommunen als Anlagenbetreiber und Projektträger;
- 3.) Akteure, mit denen die Behörden zu Implementationszwecken kooperieren: Gerichte; nicht-staatliche Gutachter; kommunale Instanzen, z.B. Baubehörden;
- 4.) Akteure aus dem Bereich der Öffentlichkeit: Presse; politische Parteien.

Obwohl all diese Akteursgruppen zum Implementationsnetzwerk gehören und z.T. erheblichen Einfluss auf die Umsetzung der europäischen Richtlinien nehmen, wurde in der Untersuchung aus arbeitsökonomischen Gründen die Aufmerksamkeit v.a. auf die tangierte Umweltgruppen und die am Vollzug unmittelbar beteiligte Behörden gerichtet, die insbesondere auch die Interviewpartner/innen in der Felduntersuchung stellten. Auf der Basis der strukturell-institutionellen Erfassung der relevanten Akteure im Implementationsnetzwerk waren die dynamischen Prozesse der Umsetzung der jeweiligen Regelungen durch die involvierten Netzwerkakteure zu untersuchen sowie die Produkte dieser Umsetzungsprozesse zu analysieren.

In der Arbeit sollten die Vollzugserfolge sowie die Vollzugsdefizite der kooperativen europäischen Umweltpolitiken erfasst und analysiert werden, womit gleichzeitig auch der Versuch unternommen wurde, die Auswirkungen dieser Erfolge und Mängel auf die Qualität der demokratischen Institutionen, d.h. die Demokratisierungseffekte der europäischen Regelungen, zu untersuchen. Zwar fehlt im hier behandelten Politikfeld - wie auch in anderen Bereichen demokratischer Politikgestaltung - eine bestimmte Voraussetzung für die Feststellung von Wirkungsmängeln, nämlich die verbindliche Vorgabe operational formulierter Zielwerte für die anzustrebende oder zu realisierende Demokratiequalität durch den Gesetzgeber. Der fehlende gesetzliche Maßstab für Wirkungsmängel wurde hier durch einen eigenen pragmatischen Behelfs-Maßstab ersetzt, nämlich die Ausweitung und Stärkung der Be-

teiligungsmöglichkeiten von Umweltakteuren im Vergleich zu den formalen und informellen Beteiligungsstandards der bereits etablierten Rechtsetzung und Partizipationskultur. Damit kam ein relativ anspruchsvoller Bewertungsmaßstab zur Anwendung, der auch dann von Vollzugsdefiziten bzw. Steuerungsversagen in einem weiteren Sinn ausgeht, wenn zwar eine effektive Implementierung bestimmter Demokratisierungsmaßnahmen bzw. Gesetze mit Partizipationsbezug im Sinn der formal korrekten Regelanwendung erfolgt, ohne dass aber bereits erreichte (praktische) Standards überboten werden, da bereits gegebene einschlägige gesetzliche Regelungen nur bestätigt aber nicht erweitert werden. Dieser anspruchsvolle Bewertungsmaßstab schien vor dem praktischen Hintergrund programmierter Vollzugsdefizite und dem normativen Hintergrund wünschenswerter demokratischer Weiterentwicklung gerechtfertigt. Im Übrigen aber war bei bestimmten Vollzugsmängeln wie z.B. einer schwachen Nutzung von Partizipationsangeboten, einem fortgesetzten de facto-Ausschluss gesellschaftlicher Akteure aus bestimmten Verfahren oder der Verweigerung der Offenlegung bestimmter Informationen anzunehmen, dass sie selbst weniger anspruchsvollen Intentionen der (supranationalen und/oder nationalen) Gesetzgeber nicht entsprechen bzw. Erwartungen an ihre Steuerungswirkungen nicht gerecht werden oder tatsächlich gegen beteiligungsorientiertes Recht verstoßen.

2.3 Operationalisierung

2.3.1 Analyse-Modell

Auf der Basis der vorangegangenen Überlegungen ließ sich das der Untersuchung zugrunde liegende Variablenschema entwickeln. Als unabhängige Variablen wirken in dieser Arbeit die europäischen Umweltregelungen mit Demokratisierungspotential bzw. ihre nationalen Transformationsgesetze, die in der Anwendungspraxis von den zuständigen administrativen Stellen und den gesellschaftlichen Normadressaten umzusetzen sind und dabei aufgrund ihrer je spezifischen Qualität mehr oder weniger deutlich spürbare Steuerungseffekte im Sinne einer Demokratisierung politisch-administrativer Strukturen und Verfahren auf den dezentralen Entscheidungsebenen erzielen können. Als abhängige Variablen sind zwei Variablenkomplexe zu identifizieren:

- 1.) die implementationsrelevanten Aktivitäten der gesellschaftlichen Umweltschützer/innen, deren Merkmale zu erheben und unter dem Aspekt der effektiven oder mangelnden Nutzung der europäischen Teilhabeangebote zu bewerten sind sowie
- 2.) die implementationsrelevanten Aktivitäten der Vollzugsbehörden, deren Merkmale zu erheben und unter dem Aspekt partizipationsfreundlicher Anwendung der europäischen

Umweltregelungen bzw. im Hinblick auf mögliche Vollzugsmängel zu bewerten sind.

Als intervenierende Variablen wurden mehrere Faktorenbündel bestimmt, die sich auf verschiedene Dimensionen des Akteurssystems im Implementationsprozess bzw. der relevanten politischen Chancenstruktur beziehen. Ein erster Variablenkomplex bezieht sich auf relevante Merkmale der beteiligten Akteure der Umweltbewegung, d.h. zum einen auf deren Kapazitäten (Mitglieder, finanzielle Ressourcen, Sachwissen, Koalitionspartner/innen, etc.) und zum anderen auf die von ihnen gepflegte Kultur der politischen Partizipation (Zielsetzungen, Tätigkeitsschwerpunkte, Aktionsformen, etc.). Ein zweiter Variablenkomplex bezieht sich auf die etablierten politischen Chancenstrukturen, in deren Rahmen die Anwendung der europäischen Umweltregelungen erfolgt und die dabei die Handlungsmöglichkeiten der tangierten Akteure bestimmen sowie die Anpassung der europäischen Politiken an die jeweiligen Kontexte beeinflussen. Dieser Variablenkomplex umfasst die folgenden Faktorenbündel:

- 1.) die Merkmale der am Vollzug beteiligten administrativen Akteure, d.h. ihre Kapazitäten (Personal, technische Hilfsmittel, Kompetenzverteilung, etc.) sowie ihre Verwaltungskultur (Aufgabenverständnis, infra- und interbehördliche Beziehungen, Beziehungen zu betrieblichen Normadressaten, Beziehungen zu Umweltgruppen und -verbänden, etc.);
- 2.) die Merkmale der - rechtlich verankerten und/oder freiwillig bereitgestellten - Partizipationsangebote im dezentralen Umweltschutz (Informations- und Beteiligungsrechte nach tradiertem nationalen Recht, Naturschutzbeiräte, diskursive Beteiligungsverfahren auf der Basis freiwilliger demokratischer Experimente von Politik und Verwaltung, etc.) sowie
- 3.) die Merkmale der sonstigen Akteure aus Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit, die als tangierte Akteure im Implementationsnetzwerk mehr oder weniger weitreichenden Einfluss auf die jeweilige Politikgestaltung nehmen.

Auf weitere intervenierende Variablen wie etwa die lokale Problemsituation (Industriebeatzstruktur, Raumnutzung, Verkehrsplanung, Luft- und Gewässergüte, etc.) wurde aus Gründen der Komplexitätsreduktion nur am Rand und eher unsystematisch eingegangen.

2.3.2 Datenerhebung und Auswertung

Zur Durchführung der Untersuchung der Implementation beteiligungsorientierter europäischer Umweltpolitiken, ihrer Effekte auf die politischen Chancenstrukturen von Umweltakteuren vor Ort und der Ursachen von Vollzugserfolgen und -mängeln, insbesondere unter Berücksichtigung der Qualität der europäischen Regelungen und ihrer Transformationsgesetze selber, wurde im Projekt in zwei Schritten vorgegangen:

- 1.) Zunächst wurde auf der Basis einer Inhaltsanalyse der interessierenden Rechtstexte, die Methoden der juristischen Dokumentenanalyse berücksichtigte und sich stark auf juristi-

sche Literatur stützte, eine Analyse ausgewählter europäischer Umweltpolitiken und ihrer nationalen Transformationsgesetze vorgenommen. Die Analyse zielte primär auf die Erfassung der Qualitäten der jeweiligen Rechtstexte im Hinblick auf ihr Demokratisierungspotential in der Anwendungspraxis ab.

2.) In einem zweiten Schritt ging es im Rahmen einer empirischen Felduntersuchung um die Erfassung und Analyse der Umsetzung der ausgewählten europäischen Umweltpolitiken in der subnationalen Anwendungspraxis durch staatliche und gesellschaftliche Akteure, wobei auch Ursachen- und Wirkungszusammenhänge zwischen Regelanwendung, Regelqualität, Akteursmerkmalen und institutionellen Kontexten im Hinblick auf eine erfolgreiche oder defizitäre Implementation zu berücksichtigen waren.

Bevor die Untersuchung durchgeführt werden konnte, waren allerdings noch Entscheidungen über die Auswahl des europäischen Mitgliedstaats als nationaler Implementationskontext sowie über die Auswahl der europäischen Umweltpolitiken als Gegenstand und Einflussgröße der zu untersuchenden Implementationsprozesse zu treffen.

a) Auswahl des europäischen Mitgliedstaats

Obwohl eine Untersuchung der Implementation europäischer Politiken in den Mitgliedstaaten eine international vergleichende Studie nahe legt, konnte aus arbeitsökonomischen Gründen das Projekt nur in einem Land durchgeführt werden, wobei die Auswahl des europäischen Mitgliedstaats, in dem die Untersuchung durchgeführt wurde, wiederum aus forschungspraktischen Gründen auf die Bundesrepublik Deutschland fiel. Die Auswahl der BRD ermöglichte einerseits finanzierbare Reisetätigkeiten zur Realisierung der Feldstudie und eröffnete andererseits eine relativ schnelle und tiefgehende Einarbeitung in die Problemmaterie aufgrund der bereits vorhandenen Kenntnisse des politischen Systems der BRD, seiner administrativen und politischen Kultur sowie der Eigenschaften und Entwicklungsdynamiken der deutschen sozialen Bewegungen.

b) Auswahl der europäischen Umweltpolitiken

Bei der Auswahl der europäischen Umweltpolitiken, die seit den 1980er Jahren auf europäischer Ebene mit dem Ziel einer verstärkten Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft beim Umwelt- und Naturschutz und damit mit mehr oder weniger weitreichendem Demokratisierungspotential für die dezentralen Implementationsprozesse formuliert werden, fiel die Entscheidung zum einen auf die Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglich-

keitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) und zum anderen auf die Richtlinie 90/313/EG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (Umweltinformations-Richtlinie). Die UVP-Richtlinie stellt ein frühes und wichtiges Beispiel für den zunehmenden Rückgriff der Europäischen Gemeinschaft auf weiche Formen der Steuerung über prozedurales Recht, das gerade auch die Konstituierung und Regelung gesellschaftlicher Teilhabeansprüche vornimmt, dar. Die 1985 beschlossene Richtlinie zielt nicht nur darauf ab, zur Verwirklichung des Vorsorgeprinzips gemeinschaftsweit einheitliche Verfahren zur Analyse und Bewertung der umweltrelevanten Auswirkungen zahlreicher öffentlicher und privater Vorhaben einzuführen, sondern intendiert darüber hinaus, im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren Informations- und Beteiligungsansprüche für gesellschaftliche Dritte wie betroffene Bürger/innen oder Umweltgruppen zu institutionalisieren. Dementsprechend gehören zu den wesentlichen Verfahrensvorgaben der Richtlinie neben Informationspflichten der Projektträger und der Beteiligung der in ihren Aufgabenbereichen betroffenen Behörden auch die Information und Konsultation der (betroffenen) Öffentlichkeit durch die Genehmigungsbehörde sowie abschließende Information über die von der zuständigen Behörde getroffene Entscheidung. Als einem unverzichtbaren Element der aktiven Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an den Prozessen der Politikimplementierung wird auf europäischer Ebene gerade auch der Sicherung des Zugangs zu den relevanten Informationen über den Zustand der Umwelt, über umweltrelevante Planungen und ihre (zu erwartenden) Auswirkungen sowie über verfügbare Problemlösungsansätze ein zentraler Stellenwert zugewiesen. Seinen verfahrensrechtlichen Niederschlag findet die informationsbezogene Dimensionen partizipationsorientierter Institutionengestaltung der europäischen Umweltpolitik nicht zuletzt im Beschluss der Umweltinformations-Richtlinie von 1990, die ein Jedermann-Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen bei den Behörden in den Mitgliedstaat konstituiert. Die Richtlinie schreibt rechtsverbindlich vor, dass alle zuständigen Stellen jeder natürlichen oder juristischen Person auf Antrag Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen haben, ohne dass die Antragsteller den Nachweis eines berechtigten Interesses erbringen müssen bzw. auf die Erfüllung spezifischer Voraussetzungen wie die Beteiligung als betroffene Dritte an einem laufenden Verwaltungsverfahren verwiesen sind. In ihrer Konzeption und konkreten Ausgestaltung können beide Richtlinien als repräsentativ für das prozedurale europäische Umweltrecht gewertet werden.

Die Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Union verfügt über keine eigene Vollzugsverwaltung. Dementsprechend obliegt die Durchführung der gemeinschaftlich beschlossenen Maßnahmen in allen Bereichen der Politikgestaltung, einschließlich der Umweltpolitik, grundsätzlich den Mitgliedstaaten (Krämer 1996: 9f). Das gilt sowohl für die Verordnungen der EG/EU als auch für ihre Richtlinien, wobei der Implementationsprozess im Fall der Richtlinien dadurch verlängert wird, dass die Mitgliedstaaten das europäische

Recht zunächst in nationales Recht transponieren müssen. Bei der Transponierung der europäischen Richtlinien in nationales Recht verfügen die Mitgliedstaaten über gewisse Gestaltungsspielräume, die sich etwa daraus ergeben, dass das Recht der EG/EU jeweils in die nationalen Rechtssysteme eingepasst werden muss. Hinzu kommt, dass die europäischen Umweltrichtlinien in erheblichem Umfang mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeiten, die den Gesetzgebern in den Mitgliedstaaten und/oder ihren Vollzugsverwaltungen beachtenswerte Handlungsspielräume bei der Konkretisierung des supranationalen Rechts gewähren (Krämer 1996: 17). Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, das europäische Recht in ihrer Transformationsgesetzgebung zu präzisieren, sie können es aber vielfach auch weitgehend unverändert in nationale Gesetze übertragen. Im Übrigen ist den Richtlinien und Verordnungen im Umweltrecht gemein, dass die Mitgliedstaaten i.d.R. weitere (untergesetzliche) Umsetzungsmaßnahmen wie den Erlass von Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften treffen müssen, damit das europäische Recht vollzugsfähig wird (Krämer 1996: 11). Diese Umsetzungsmaßnahmen bieten ebenfalls diverse Gestaltungsspielräume und Möglichkeiten der je spezifischen Anpassung an nationale Rechtssysteme und Verwaltungskulturen.

Auch wenn die europäischen Richtlinien den nationalen Gesetzgebern Auslegungsspielräume eröffnen, bedarf die Transformationsgesetzgebung aber einer sachgerechten Konkretisierung. Entscheidend ist dabei nicht das formale Kriterium, dass eine Umsetzung gewählt wird, die mit dem Wortlaut der Richtlinie (noch) in Einklang zu bringen ist. Vielmehr geht es darum, eine größtmögliche Übereinstimmung in der materiellen Regelungssubstanz zu erreichen, d.h. Lösungen zu finden, die den Sinn und Zweck der jeweiligen europäischen Regelungsvorschrift im Rahmen des innerstaatlichen Rechts- und Planungssystems in optimaler Weise zur Geltung bringen (Sangenstedt 2005: 16). Somit ist es oftmals durchaus möglich und erwünscht, dass die nationale Umweltgesetzgebung in ihren Regelungen über das europäische Recht hinausgeht; unterbieten darf sie es dagegen nicht, soll Richtlinienkonformität und damit Rechtssicherheit gewährleistet sein. Allerdings ist in der Praxis vielfach festzustellen, dass die nationale Transformationsgesetzgebung - ergeht sie denn überhaupt rechtzeitig und in Form einer vollständigen und richtigen Umsetzung des EG/EU-Rechts - dem Prinzip der Minimalumsetzung folgt und sich in ihren Ambitionen auf die weitgehende Übernahme der Richtlinientexte beschränkt (Krämer 1996: 14f, 15f). Damit aber besteht die Gefahr, dass in der nationalen Gesetzgebung durch die bloße Übernahme des zumeist sehr unbestimmten europäischen Rechts der Programmierung von Vollzugsdefiziten Vorschub geleistet wird.

Vor diesem Hintergrund der spezifischen Implementationsbedingungen europäischer Regelungen war die Analyse der Implementation der UVP-Richtlinie sowie der Umweltinforma-

tionsrichtlinie nur adäquat möglich, indem zunächst in einem Zwischenschritt die Transponierung der Richtlinien in nationales Recht untersucht sowie die Qualität der nationalen Transformationsgesetze näher bestimmt wurde. Dementsprechend waren in der BRD das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung von 1990 sowie das Umweltinformationsgesetz von 1994 zu analysieren und hinsichtlich ihrer Demokratisierungspotentiale zu qualifizieren. Sowohl das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung als auch das Umweltinformationsgesetz lehnen sich relativ stark an die europäischen Richtlinien an, was gleichwohl nicht verhindert hat, dass in den Jahren nach ihrer Verabschiedung in einigen Punkten mangelnde Richtlinienkonformität festgestellt wurde und gewisse Nachbesserungen aufgrund entsprechender Urteilsprüche des Europäischen Gerichtshofs erforderlich wurden.

c) Inhaltsanalyse der relevanten Rechtstexte

Die Ergebnisse der Implementationsforschung zeigen, dass neben anderen Einflussfaktoren nicht zuletzt die Qualität der jeweiligen Steuerungsinstrumente bzw. die Qualität der einschlägigen Rechtstexte hinsichtlich ihrer Konzeption und Detailgestaltung ursächlich für Steuerungserfolge, Steuerungsversagen oder Fehlsteuerung ist. Zwar können und sollen die rechtlichen Regelungen das Handeln der staatlichen Vollzugsinstanzen und gesellschaftlichen Normadressaten nicht vollständig determinieren; in der Anwendungspraxis besteht immer ein mehr oder weniger weitreichendes Erfordernis der Gesetzesauslegung, so etwa im Fall der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder der Ermöglichung von Ermessensentscheidungen, und damit ein Gestaltungsspielraum der rechtsanwendenden Verwaltung sowie der von der Rechtsetzung tangierten gesellschaftlichen Akteure. Gleichwohl lässt sich die Qualität des partizipationsbezogenen Rechts in mindestens 2 Dimensionen so bestimmen, dass seine Steuerungsfähigkeit positiv beeinflusst wird, nämlich hinsichtlich seiner inhaltlichen Reichweite (etwa bei der Operationalisierung der Verfahrensgrundsätze Gleichheit, Transparenz und praktische Relevanz) und hinsichtlich seiner Bestimmtheit (d.h. Spezifität und Verbindlichkeit).

Dementsprechend waren in der Untersuchung die UVP-Richtlinie und die Umweltinformationsrichtlinie sowie ihre deutschen Transformationsgesetze über die Umweltverträglichkeitsprüfung und den freien Zugang zu Umweltinformationen einer Inhaltsanalyse zu unterziehen, in deren Rahmen sie unter Berücksichtigung der Aspekte ihrer partizipatorischen Progressivität und (verfahrens)rechtlichen Bestimmtheit auf ihre (vermutliche) Steuerungsfähigkeit zugunsten der Demokratisierung (sub)nationaler Entscheidungsstrukturen und -verfahren zu analysieren waren. Die Dokumentenanalyse der interessierenden Rechtstexte erfolgte unter Berücksichtigung juristischer Methoden der Rechtsinterpretation (d.h. der

semantischen, systematischen, teleologischen und historisch-genetischen Auslegung von Rechtstexten, die das Bundesverfassungsgericht als Interpretationsregeln im Rahmen einer "objektiven Auslegungstheorie" benennt), ohne allerdings im strengen Sinn eine juristische Dokumentenanalyse zu sein. (Reh 1995: 202ff) Bei dem vereinfachten Rückgriff auf die unterschiedlichen Methoden der Rechtsauslegung interessierte im Übrigen weniger der Aspekt, was das Recht aus der Perspektive des Gesetzgebers erreichen soll. Vielmehr war das Erkenntnisinteresse v.a. darauf gerichtet, was das Recht - insbesondere gemessen an der normativen Perspektive der Überbietung der bisherigen (noch relativ niedrigen) Partizipationsstandards - erreichen sollte bzw. was das Recht in Anbetracht festgestellter Gestaltungsdefiziten (vermutlich) nicht zu leisten fähig ist.

Bei der Inhaltsanalyse der Rechtstexte wurde in folgenden Schritten vorgegangen:

- 1.) Zunächst erfolgte eine kurze Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte der jeweiligen Rechtstexte im Interesse einer ersten Auslotung ihrer Chancen und Grenzen der Erzielung spürbarer (partizipatorischer bzw. assoziativer) Steuerungswirkungen im Rahmen ihrer dezentralen Umsetzung.
- 2.) Als weiterer Schritt erfolgte eine Auslotung dessen, was wirklich im Text steht ("innere Kritik"), wobei insbesondere die Besonderheiten der rechtlichen Terminologie zu berücksichtigen waren. Die Analyse der Rechtstexte kann nicht losgelöst von der Berücksichtigung der jeweiligen Rechtskontexte erfolgen, so dass die Quellenauswertung auch dem Aspekt des rechtlichen Umfeldes Rechnung zu tragen hatte.
- 3.) Schließlich erfolgte eine Bewertung der (beteiligungsrelevanten) Bestimmungen der jeweiligen Rechtstexte im Hinblick auf ihr Demokratisierungspotential im Vergleich mit bereits bestehenden Regelungen auf der nationalen Ebene und bislang in praktischen und wissenschaftlichen Diskursen angesprochenen Vorschlägen für weiterführende Regelungen zur Ausweitung und Stärkung von Teilhabechancen. Dabei wurden sowohl die Dimension der verfahrensrechtlichen Bestimmtheit als auch die Dimension der inhaltlichen Progressivität als Bewertungsmaßstäbe herangezogen.
- 4.) Auf der Basis dieser Rechtsanalyse ließen sich Schlussfolgerungen für die anzunehmende Steuerungsfähigkeit der untersuchten Rechtstexte ziehen.

d) Qualitative Feldstudie zur Programmimplementation im lokalen Handlungsfeld

Um die tatsächlichen Wirkungen der europäischen Umweltrichtlinien bzw. ihrer Transformationsgesetze erfassen zu können, ist die Untersuchung der direkten Regelanwendung durch die tangierten Akteure im Implementationsfeld selber erforderlich. Die Hauptuntersuchung des Projektes war daher als Feldstudie im lokalen Handlungsfeld

angelegt, bei der es darum ging, die Einstellungen und Verhaltensweisen der involvierten gesellschaftlichen und staatlichen Akteure im Implementationsprozess vor Ort hinsichtlich der lokalen Beteiligungskultur im Allgemeinen sowie der Umsetzung der beteiligungsorientierten europäischen Umweltregelungen im Besonderen zu erfassen. Die Feldstudie wurde - trotz der hohen Opportunitätskosten qualitativer Sozialforschung - als qualitative Umfrageforschung konzipiert. Als zentrales Untersuchungsinstrument wurden problemzentrierte Interviews eingesetzt, die auf der Basis (zielgruppenspezifischer) teilstrukturierter Leitfäden geführt wurden. (Lamnek 1989; Mayring 1990; Meuser 1994; Mühlfeld u.a. 1981) Durch die Befragung einer möglichst großen Anzahl von Akteuren wurde die Erhebung möglichst repräsentativer Aussagen bzw. die eine gewisse Sicherung der Validität der Untersuchungsergebnisse angestrebt. Durch den Rekurs auf qualitative Interviews sollten der Komplexität des Untersuchungsgegenstands Rechnung getragen und bedeutungsvollere und umfassendere Informationen bezogen werden. Der Rückgriff auf offene Interviews ermöglichte es den Befragten, ihr Wissen über den komplexen Untersuchungsgegenstand adäquat einzubringen, komplizierte Wirkungszusammenhänge zu erhellen und auch unerwartete Informationen zu liefern. Schließlich sollte einer möglichen Sensibilität der gewünschten Informationen Rechnung getragen werden, indem die offenen Interviews erlaubten, schwierige, weil in einer Grauzone der Legalität/Legitimität liegende Aspekte des Problembereichs anzuschneiden.

In die Befragung wurden 2 Kategorien von Interviewpartner/innen einbezogen: lokale Umweltgruppen und (kommunale) Umweltbehörden. Obwohl auch diverse weitere Akteursgruppen zum Implementationsnetzwerk gehören und z.T. erheblichen Einfluss auf die Umsetzung der europäischen Richtlinien nehmen, wurden aus arbeitsökonomischen Gründen nur am Vollzug unmittelbar beteiligte Behörden und tangierte Umweltgruppen in die Datenerhebung einbezogen, da es sich hierbei um für die Fragestellung zentrale Akteursgruppen handelt, deren Aussagen auch Aufschluss über das relevante Verhalten anderer involvierter Akteure wie Kommunalpolitiker/innen, Bürger/innen oder örtlich ansässige Betriebe geben können. Im Rahmen einer "Mitglieder"-Befragung wurden Gespräche mit Vertreter/innen lokaler Umweltverbände geführt, die vor Ort ihre Erfahrungen mit den europäischen Regelungen machen und deren Möglichkeiten, auf den Umweltschutz in ihrem unmittelbaren räumlichen Umfeld direkt Einfluss zu nehmen, durch diese Regelungen erweitert werden oder eben nicht. Bei der Auswahl der Gesprächspartner/innen aus der Umweltbewegung war die Entscheidung auf Vertreter/innen des Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) und des Naturschutzbund Deutschland (NABU) gefallen. Diese großen Umweltverbände haben in der BRD nahezu in allen Städten und zahlreichen Gemeinden Orts- und Kreisgruppen, die aufgrund ihres Institutionalierungsgrades leichter zu erfassen sind als etwa Bürgerinitiativen. Darüber hinaus handelt es sich bei BUND und NABU um nach dem Bundesnaturschutzgesetz anerkannte Vereine, die es sich zur Aufgabe gemacht haben,

an politisch-administrativen Prozessen mitzuwirken und die über Anhörungsrechte in bestimmten Verwaltungsverfahren verfügen. Dadurch, dass die Arbeit der lokalen Umweltgruppen des BUND und des NABU zum größten Teil ehrenamtlich geleistet wird und ihr Engagement auch aus einer unmittelbaren Betroffenheit durch Umweltprobleme vor Ort resultiert, kommt die Partizipation der lokalen Umweltgruppen im Übrigen einer Bürgerbeteiligung sehr nahe.

Komplementär zu den Interviews mit den Umweltgruppen wurden - auch im Sinn der Triangulation - Vertreter/innen aus relevanten Vollzugsbehörden, die für die Information und Beteiligung der Umweltgruppen im Bereich des Umweltschutzes aufgrund formalrechtlicher Bestimmungen zuständig sind und entsprechende Aufgaben z.T. auch freiwillig übernehmen, nach Einstellungs- und Verhaltensmustern hinsichtlich etablierter Partizipationskulturen und der Anwendung der kooperativen EU-Umweltregelungen befragt. Insbesondere wurden Gespräche mit kommunalen Umweltämtern geführt, da diese vielfältige Aufgaben im lokalen Umwelt- und Naturschutz von der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, über die Mitwirkung an umweltrelevanten Verfahren anderer (kommunaler und überörtlicher) Stellen bis hin zur hauptverantwortlichen Durchführung bestimmter Zulassungsverfahren wahrnehmen und aufgrund ihrer Basisnähe ein besonderes Engagement hinsichtlich der Einbindung lokaler Akteure wie die lokalen Umweltgruppen zeigen und für diese als wichtige Anlaufstelle dienen. (Getz 1994; Fiebig/Krause/Martinsen 1986) Außerdem wurden in Nordrhein-Westfalen aufgrund der starken Fragmentierung der dortigen Verwaltungsstrukturen auch Interviews mit Vertreter/innen relevanter Dezernate von Regierungspräsidien geführt, um die Beteiligungskultur im Rahmen von überregionalen (UVP-pflichtigen) Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren besser erfassen zu können (MURL 1998).

Zur Vorbereitung der Hauptuntersuchung wurde im Herbst 1997 und im Frühjahr 1998 eine Voruntersuchung durchgeführt, die einen gewissen Mangel an gesichertem Theoriewissen zur Mitwirkung der Umweltbewegung am lokalen politisch-administrativen Prozess kompensieren, eine Vertiefung der Kenntnisse über den Untersuchungsgegenstand allgemein bringen sowie eine Testung des entwickelten Interviewleitfadens leisten sollte. In diesem Rahmen wurden in 7 Städten in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen 15 problemzentrierte Interviews mit Vertreter/innen lokaler Umweltgruppen, kommunaler Umweltämter sowie des Öko-Instituts Darmstadt von jeweils ca. 1 ½ Stunden Dauer geführt.¹³

Die Hauptuntersuchung selber fand im Oktober/November 1998 und März/April 1999 statt, wobei auf der Basis der überarbeiteten teilstrukturierten Interviewleitfäden problemzentrierte Interviews mit Vertreter/innen lokaler Gruppen des BUND und NABU als primärer

Zielgruppe und Vertreter/innen von Umweltbehörden als “Kontrollgruppe” geführt wurden. So wurden in 5 Städten in Nordrhein-Westfalen und 3 Städten in Bayern jeweils 1 bis 2 Gespräche mit Vertreter/innen der kommunalen Umweltämter geführt sowie 2 bis 3 Gespräche mit Vertreter/innen der örtlichen Umweltgruppen; außerdem wurden in NRW 6 Gespräche mit Vertreter/innen von Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien geführt, die in diesem Bundesland die federführenden Behörden für diverse umweltrelevante (UVP-pflichtige) Verwaltungsverfahren sind. Insgesamt wurden im Rahmen der eigentlichen Hauptuntersuchung 35 Interviews geführt. Die Gespräche dauerten zwischen 1 und 3 Stunden (i.d.R. 1 ½ Stunden) und wurden auch genutzt, um ergänzendes Informationsmaterial, d.h. kommunale Umweltberichte, behördliche Genehmigungsbescheide, staatliche oder verbandliche Informationsbroschüren, Stellungnahmen der Verbände zu Genehmigungsverfahren, Flugblätter zu geplanten Großvorhaben u.a.m., zu beschaffen.

Die Durchführung der Interviews erfolgte vermittels der Konzentration auf 8 ausgewählte Städte¹⁴, um so zum einen arbeitsökonomischen Erfordernissen Rechnung zu tragen und zum anderen durch die Befragung von Akteuren unterschiedlicher Adressatengruppen mit gemeinsamem Raumbezug die Zuverlässigkeit ihrer Aussagen leichter überprüfen zu können. Die Auswahl fiel auf Städte in NRW und Bayern, da es sich bei diesen Bundesländern um Länder handelt, die relativ große Unterschiede hinsichtlich der Strukturen ihrer Umweltverwaltung (starke Fragmentierung in NRW, starke Zentralisierung auf lokaler Ebene in Bayern) aufweisen (Dittmann 1994; Umweltbundesamt 1994). Es wurde zwar vermutet, dass die Unterschiede in der Verwaltungsorganisation der Bundesländer sich nicht wesentlich auf die Partizipationskultur auswirken. Um sicherzustellen, dass evtl. dennoch gegebene Konsequenzen im Sinn einer jeweils länderspezifischen Beteiligungskultur nicht übersehen werden, wurden zur Kontrolle die genannten Länder ausgewählt. Da sich in der Untersuchung selber keine wesentlichen Unterschiede hinsichtlich der Effekte für die Partizipationskultur feststellen ließen, wird im Folgenden nicht weiter auf diesen Aspekt eingegangen. Um eine gewisse Vergleichbarkeit der Städte in NRW und Bayern herzustellen, wurde in Bayern nur zwischen den größten Städten ausgewählt, während in NRW die Auswahl auf Städte mit möglichst rd. 250.000 Einwohner/innen, aber nicht mehr als rd. 500.000 Einwohner/innen fiel. Weitere Auswahlkriterien waren v.a. aus forschungspraktischen Gründen das Kriterium, dass es sich um kreisfreie Städte handelt, um so eine unnötige Fragmentierung der Verwaltungsstruktur zu vermeiden, das Kriterium, dass in den jeweiligen städtischen Räumen bislang überhaupt UVPs durchgeführt worden waren, sowie das Kriterium der Gesprächsbereitschaft der Behördenmitarbeiter/innen und der Mitglieder der lokalen Umweltverbände.

Bei der Durchführung der problemzentrierten Interviews auf der Basis teilstrukturierter Leitfäden sollte es darum gehen, die Anwendung der europäischen Richtlinien in ihrem je-

weiligen lokalen Implementationsfeld zu erfassen und Erklärungen für ihre mehr oder weniger erfolgreiche Implementation herauszukristallisieren, wobei der jeweilige institutionelle Kontext bzw. die jeweilige (lokale) Beteiligungskultur zu berücksichtigen waren. Die Grobstruktur des Interviewleitfadens gestaltete sich demnach folgendermaßen:

1.) Lokale Situation der Umweltgruppen:

- lokale Umweltsituation;
- Organisation, Ressourcen, Strategien, etc. der Umweltgruppen;

2.) Teilhabemöglichkeiten der Umweltgruppen am lokalen Umweltschutz:

- Erfahrungen mit formalen Beteiligungsmöglichkeiten (z.B. Mitarbeit im Stadtrat, im Naturschutzbeirat, Beteiligung an Verwaltungsverfahren, Plebiszite);
- Erfahrungen mit semi-formalen Beteiligungsmöglichkeiten (z.B. diskursive Beteiligungsmodelle wie Mediationsverfahren und Lokale Agenda 21-Prozesse);
- Erfahrungen mit informellen Kontakten zu Politik und Verwaltung ;

3.) Umweltrelevante Verwaltungsverfahren und UVP:

- Engagement der Umweltgruppen;
- Verfahrensdurchführung und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Behördenpraxis;
- Änderungen in der (partizipationsrelevanten) Verfahrenspraxis durch die Einführung der UVP (Schwerpunkt 1 in den Interviews);

4.) Zugang zu Informationen über die Umwelt und Informationsrechte:

- Informationsbedarf und Nachfrageverhalten der Umweltgruppen;
- Informationspolitik der Behörden;
- Änderungen in der Verwaltungspraxis durch das Inkrafttreten des UIG (Schwerpunkt 2 in den Interviews);

5.) Akteursnetzwerke im Implementationsfeld:

- Politik und Verwaltung;
- Medien;
- Bürger/innen und Bürgerinitiativen;
- wirtschaftliche Akteure.

In der Befragung wurden zielgruppenspezifische Leitfäden verwendet, die sich allerdings nicht grundlegend voneinander unterschieden. Die hier skizzierte Grobstruktur lag sowohl dem Leitfaden für die Interviews mit den Umweltgruppen als auch in leicht modifizierter Form dem Leitfaden für die Interviews mit den Umweltbehörden zu Grunde.

Im Anschluss an die Durchführung der Interviews erfolgten ihre vollständige wörtliche Transkription sowie ihre Auswertung durch eine systematische, umfassende und detaillierte Analyse des Datenmaterials in mehreren Auswertungsstufen und Materialdurchläufen. Zu-

nächst wurde ein Themen- und Itemkatalog erstellt, der das Strukturierungsschema der Inhaltsanalyse der Interviews vorgab, in das die jeweils relevanten Textteile aus den Interviewskripten systematisch eingeordnet wurden. In den folgenden Auswertungsstufen wurden zunächst Einzelanalysen der Interviews vorgenommen, sodann eine Abgleichung der Interviews zum selben räumlichen Implementationsfeld und darauf folgend die Gesamtanalyse der Gespräche mit den Umweltgruppen, die schließlich der Gesamtanalyse der Behörden-Gespräche gegenübergestellt wurde. Flankierend zur Auswertung der Interviews erfolgte die Auswertung von veröffentlichten und nicht veröffentlichten Dokumenten der befragten Umweltgruppen und Vollzugsbehörden zur lokalen Umweltpolitik, die ergänzende Informationen zu den Aktivitäten der Interviewpartner/innen und zu den lokalen Informations- und Beteiligungsmustern in den ausgewählten Städten und - in selteneren Fällen - auch zur Anwendung der Gesetzgebung zur UVP und zum freien Zugang zu Umweltinformationen boten. Auf die Inhalte der geführten Interviews wird in den folgenden Kapiteln zur Darstellung der Ergebnisse der Untersuchung wie auf andere Quellen verwiesen.¹⁵ Dabei wird insbesondere auf diejenigen Interviews Bezug genommen, in denen die relevanten Aussagen besonders pointiert formuliert wurden; die jeweiligen Aussagen markieren aber in aller Regel deutliche Trends, die sich aus der Gesamtschau der durchgeführten Interviews herauskristallisieren lassen.

3 Die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Partizipation der Umweltgruppen

3.1 Die UVP-Rechtsetzung und die rechtliche Verankerung von Beteiligungsmöglichkeiten

3.1.1 Die UVP-Richtlinie der EG und die Beteiligung der Öffentlichkeit

a) Genese und Inhalt der UVP-Richtlinie der EG

aa) Zulassungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung als Instrumente eines vorsorgenden und kooperativen Umweltschutzes

Die Qualität der örtlichen Lebenswelt wird nicht zuletzt durch Planungen und Entscheidungen zu industriellen Projekten und Infrastrukturmaßnahmen bestimmt, die von lokalen und überörtlichen Vorhabenträgern¹⁶ angestoßen werden und - insbesondere im Fall von Großvorhaben - signifikante positive wie negative Auswirkungen haben können. Während zum einen ökonomische Aspekte der Wirtschaftsentwicklung und der kommunalen Finanzen eine zentrale Rolle spielen, dürfen zum anderen die ökologischen Effekte derartiger Vorhaben nicht vernachlässigt werden. Die fortgesetzt starke Nutzung und Belastung der natürlichen Umwelt etwa in Form von Schadstoffeinträgen in Luft, Wasser und Boden sowie in Form des anhaltenden Flächenverbrauchs führen sowohl zu weiteren Umweltschäden und -zerstörungen als auch zu Gefährdungen der menschlichen Gesundheit und Einschränkungen menschlicher Lebensqualität. Vor diesem Hintergrund ist es eine zentrale Aufgabe administrativer Zulassungsverfahren insbesondere für umwelt- und naturschutzrelevante Großvorhaben dem Vorsorgeprinzip als einem zentralen Prinzip der Umweltpolitik in den hochentwickelten Industrienationen und in der Europäischen Union zu seinem Recht zu verhelfen und über anspruchsvolle Prüfverfahren zu problemadäquaten Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben zu gelangen. (Jänicke/Kunig/Stitzel 2000: 188f; Hartkopf/Bohne 1983: 187ff; Kopp 1994: Sp. 2497ff) Die administrativen Zulassungsverfahren sind somit fundamentaler Bestandteil einer Umweltpolitik, die nicht mehr vorrangig auf die unmittelbare Gefahrenabwehr und Behebung akuter Schäden ausgerichtet ist, sondern v.a. Schadensverhütung und darüber hinaus die Verbesserung der Umweltbedingungen anstrebt. Sie sind außerdem wichtiges Element einer Umweltpolitik, die auf der Basis des Kooperationsprinzips eine Optimierung des Umwelt- und Naturschutzes über eine weitgehende Einbindung gesellschaftlicher Umweltnutzer wie Umweltschützer anstrebt (Jänicke/Kunig/Stitzel 2000: 190) und dementsprechend nicht zuletzt Informations- und Beteiligungsrechte im Rahmen umweltrelevanter politisch-administrativer Prozesse konstituiert (Gündling 1980;

Laubinger 1994; Bender 1994).¹⁷

Die Chancen einer umweltfreundlichen Projekt- und Verfahrensgestaltung zu erhöhen, ist seit langem ein Anliegen, das in engem Zusammenhang mit der sog. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) gesehen wird. (Bunge 1994: Sp. 2478ff; Erbguth/Schink 1996: 23) Umweltverträglichkeitsprüfungen können sowohl als Bestandteil umfassenderer Zulassungsverfahren konzipiert sein, als auch selber eigenständige Zulassungsverfahren konstituieren, die i.d.R. ganz ähnliche Bestandteile wie erstere enthalten und damit insbesondere auch Elemente der Information und Beteiligung interessierter und betroffener gesellschaftlicher Akteure umfassen. UVPs sollen allerdings insofern eine neue Qualität in tradierte Systeme umwelt- und naturschutzrelevanter Zulassungsverfahren bringen, als sie darauf abzielen, dem Aspekt der Umweltvorsorge in den jeweiligen Entscheidungsprozessen ein besonderes Gewicht zu verleihen. Dieses Ziel soll insbesondere dadurch erreicht werden, dass der hohen Qualität des Informations- und Abwägungsmaterials, das den jeweiligen Entscheidungsprozessen zugrunde gelegt wird, besonderer Wert zugemessen wird und in diesem Sinn die bereichs- und medienübergreifende, querschnittsorientierte und Wechselwirkungen berücksichtigende Gesamtschau der Auswirkungen der zulassungspflichtigen Vorhaben auf Natur und Umwelt eine große Rolle spielt. Darüber hinaus sind es Aspekte wie Wissenschaftlichkeit, Alternativendiskussion und nicht zuletzt die Sicherstellung eines hohen Niveaus an Transparenz und Partizipation, die die Qualität von Umweltverträglichkeitsprüfungen ausmachen. (Spindler/Klemisch/Schiller-Dickhut 1994: 190f) Angesichts dieser anspruchsvollen Zusammenstellung wichtiger Anforderungen an entsprechende Zulassungsverfahren für infrastrukturelle und industrielle (Groß-)Projekte hat die Umweltverträglichkeitsprüfung in den letzten Jahrzehnten weitreichende Erwartungen und Hoffnungen einer an nachhaltigen Wirkungen interessierten Umwelt- und Naturschutzpolitik auf sich gezogen, die nicht zuletzt von interessierten und betroffenen Bürger/innen und Umwelt- und Naturschutzgruppen geteilt werden.

bb) Die Genese der europäischen Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung

In der Europäischen Gemeinschaft findet bereits zu Beginn der 1970er Jahre eine Beschäftigung mit der Thematik der Umweltverträglichkeitsprüfung statt. (Haneklaus 2002a: 44; Erbguth/Schink 1996: 25f) 1972 fordert der Rat der EG - kurz nach der ersten Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen in Stockholm im Juni des gleichen Jahres - auf seinem Gipfel in Paris die EG-Kommission auf, ein umweltpolitisches Aktionsprogramm für die Gemeinschaft auszuarbeiten, und legt damit den Grundstein für eine europäische Umweltpolitik zur gemeinsamen Bearbeitung grenzüberschreitender Umweltprobleme wie auch zur Förderung der Marktintegration. Im November 1973 legt die Kommission ihr erstes Umwelt-Aktionsprogramm für die Jahre 1973 bis 1976 vor. Ein zentrales Prinzip der europäischen Umweltpolitik, das in diesem Rahmen festgeschrieben wird, stellt

das Vorsorgeprinzip dar, das zur Vermeidung und Reduzierung negativer Umweltauswirkungen auf eine vorsorgende langfristige Umweltplanung abstellt und eine möglichst frühzeitige Überprüfung umweltrelevanter Aktivitäten in der Gemeinschaft auf ihre Umweltverträglichkeit und Zulassungsfähigkeit abzielt. Vor diesem Hintergrund erscheint auf der umweltpolitischen Agenda auch die Idee der gemeinschaftsweiten Einführung eines konkreten Verfahrens zur Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne, Programme und Projekte, das sektorübergreifend, integrativ und wirkungsbezogen ausgerichtet sein soll, um inter- und intramediale Wirkungspfade erfassen zu können und Problemverschiebungen von einem Wirkungsbereich in einen anderen zu vermeiden. Auch Partizipationsmöglichkeiten für gesellschaftliche Akteure sollen verankert werden, um die informationelle Entscheidungsgrundlage der Verfahren zu verbessern, die Legitimation der Ergebnisse zu erhöhen und den Teilhabebedürfnissen der interessierten und betroffenen Öffentlichkeit zu entsprechen.

Die UVP-Initiative, die die EG-Kommission in den Jahren 1972/1973 auf den Weg bringt, ist durch eine entsprechende umweltpolitische Rechtsentwicklung oder zumindest Rechtsdiskussion in einigen westlichen Ländern inspiriert und insbesondere durch die Erfahrungen der USA mit diesem Instrument des vorsorgenden Umwelt- und Naturschutzes motiviert. (Erbguth/Schink 1996: 43f) In den USA wird die Umweltverträglichkeitsprüfung mit dem National Environmental Policy Act (NEPA) von 1969 eingeführt, der querschnittartig von den Bundesbehörden verlangt, bei Maßnahmen mit signifikanten Umweltauswirkungen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (Environmental Impact Statement, EIS) durchzuführen. Der Anwendungsbereich der US-amerikanischen Umweltverträglichkeitsprüfung erstreckt sich auf größere umweltrelevante Maßnahmen des Bundes und erfasst dabei neben konkreten Projekten auch politische Entscheidungen von Finanzierungsprogrammen bis hin zu Rechtsakten. Die US-amerikanische Umweltverträglichkeitsprüfung zielt auf eine umfassende Erfassung und Bewertung der Auswirkungen umweltrelevanter Maßnahmen sowie der Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Umweltmedien ab und umfasst zu diesem Zweck insbesondere die Verfahrensschritte einer frühzeitigen Erforderlichkeitsüberprüfung, einer Umwelterheblichkeitserklärung, der Bestimmung des (sachlichen) Untersuchungsbereichs, der Erstellung eines EIS-Entwurfs und einer endgültigen EIS, der Bekanntgabe der endgültigen EIS sowie der Nachkontrolle. Ein wichtiges Element der amerikanischen Umweltverträglichkeitsprüfung ist darüber hinaus die Beteiligung weiterer tangierter Behörden sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit, der sowohl das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen zuerkannt wird als auch die Möglichkeit zur Teilnahme an den öffentlichen Anhörungen (Gündling 1980: 142f).

Auch in einigen Mitgliedstaaten der EG steht zu Beginn der 1970er Jahre die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zur Debatte, was zur Bedeutung hat, dass die Vorzeichen für eine erfolgreiche europäische Initiative aus koalitionspraktischen Gründen relativ günstig stehen, zumal eine gemeinsame europäische Regelung zur Harmonisierung der Rechtsetzung der Mitgliedstaaten im Interesse der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und der Förderung der Marktintegration nahe liegt. (Héritier u.a. 1994: 303f) Eine solche frühe UVP-Gesetzgebung erfolgt etwa in Frankreich, das mit dem Erlass seines Naturschutzgesetzes von 1976 eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne eines förmlichen Prüfverfahrens einführt. Die Konzeption der französischen UVP sieht ihre Eingliederung in bestehende Genehmigungs- und Planungsverfahren vor, wobei auch Art und Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung vom fachlichen Verwaltungsverfahrensrecht abhängig gemacht werden. (Erguth/Schink 1996: 45f; Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 81f; Gündling 1980: 136) In der Bundesrepublik Deutschland setzt sich ebenfalls zu Beginn der 1970er Jahre die Einsicht durch, dass nicht nur der Bedarf an einer umfassenden eigenständigen Umweltpolitik besteht, sondern auch, dass diese Umweltpolitik darauf ausgerichtet sein sollte, die negativen Effekte wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung frühzeitig zu erfassen und durch eine langfristige Umweltplanung zu vermeiden. Diese auch im 1. Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 festgehaltene Überzeugung setzt einen günstigen Rahmen für eine Initiative der Bundesregierung zum Entwurf eines UVP-Gesetzes, der von einem integrativen, die Umweltmedien übergreifenden Prüfansatz ausgeht und die UVP als reines Verfahrensinstrument konzipiert. Der Referentenentwurf zu einem deutschen UVP-Gesetz, der vom Bundesministerium für Inneres Ende 1973 vorgelegt wird, trifft allerdings auf massive Widerstände u.a. von Seiten der Länder und Kommunen, so dass das Unterfangen einer frühen deutschen UVP-Gesetzgebung wieder aufgegeben wird. (Erbguth/Schink 1996: 23ff; Cupei 1986: 41f). Dafür aber unterstützt die Bundesregierung die UVP-Initiative der EG-Kommission nunmehr nachhaltig, nicht zuletzt in der Hoffnung, die Umweltverträglichkeitsprüfung über den Umweg Brüssel doch noch einführen zu können (Cupei 1986: 81).

Allerdings gestaltet sich auch der Rechtsetzungsprozess zur Umweltverträglichkeitsprüfung in der Europäischen Gemeinschaft nicht unproblematisch und benötigt zunächst fünf Jahre, bis die EG-Kommission nach mühevollen Verhandlungen und einer Vielzahl von Kompromissen 1980 den Vorschlag einer Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-RL) bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben präsentieren kann. Die auf der Basis des Richtlinien-Vorschlags fortgesetzten Verhandlungen dauern noch einmal weitere fünf Jahre der zähen Auseinandersetzung um einen allgemein akzeptanzfähigen Rechtsakt, bis schließlich 1985 die Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) erlassen wird. (Erbguth/Schink 1996: 26f; Cupei 1986: 72ff; Staeck/Malek/Heinelt 2000: 58f) Entspre-

chend der Breite des Anwendungsbereichs der zu entwickelnden Richtlinie, die sich schon allein aus dem Querschnittscharakter der geplanten Umweltverträglichkeitsprüfung ergibt, sieht sich eine große Pluralität staatlicher wie gesellschaftlicher Akteure von der Regelung in ihren Interessenlagen - nicht zuletzt im Hinblick auf die Bestandskraft der für sie vorteilhaften bereits existierenden rechtlichen Bestimmungen und etablierten Praktiken in den Mitgliedstaaten - tangiert und bemüht sich entsprechend, ihre Interessen im Prozess der europäischen Politikformulierung zu artikulieren und durchzusetzen (Héritier u.a. 1994: 305ff). In der Folge weist die endgültige Richtlinie einen ausgeprägten Kompromisscharakter auf.

Schon in den ersten beiden Grundlagen-Studien von Lee und Woods, auf die sich die Kommission bei der Erarbeitung ihres ersten Vorentwurfs für eine UVP-Richtlinie stützt und die den Ausgangspunkt für den weiteren Diskussionsprozess darstellen, wird ein pragmatischer und flexibler Ansatz verfolgt, der sowohl die bislang vorliegenden Erfahrungen zur Anwendung der UVP in den Mitgliedstaaten als auch die Frage der politischen Durchsetzbarkeit einer UVP-Regelung in die Überlegungen einbezieht. Seinen Niederschlag findet dieser Ansatz insbesondere in den Empfehlungen der Autoren, den Anwendungsbereich der UVP zunächst auf innerstaatliche Genehmigungsverfahren für bestimmte Projektkategorien zu beschränken, auch wenn die UVP prinzipiell ebenfalls bei Gesetzen und Verordnungen, der Aufstellung und Genehmigung von raumbedeutsamen Plänen, bei Forschungs- und Entwicklungsprojekten und -programmen sowie bei der Zulassung neuer Produkte sinnvoll einsetzbar wäre. (Staeck/Malek/Heinelt 2000: 59; Cupei 1986: 72) Hinsichtlich der Zuordnung konkreter Projekte zu Projektkategorien, die die UVP-Pflichtigkeit der Einzelprojekte präzisieren, entscheidet sich die Kommission zwar entgegen den Empfehlungen von Lee und Wood zugunsten eines flexiblen Ansatzes, bei dem die dezentralen Behörden den projektbezogenen Anwendungsbereich konkretisieren sollen, für ein Listensystem, das auf der Basis einer Priorität-I- und einer Priorität-II-Liste die Einteilung der Vorhaben in obligatorisch und fakultativ zu prüfende Projekte vorsieht. Allerdings ist es nicht zuletzt das Ergebnis intensiver Lobbyarbeit, dass die der UVP unterfallenden Vorhaben in den entsprechenden Anhängen I und II der Richtlinie erheblich verringert und umgruppiert werden (Erbguth/Schink 1996: 26; Staeck/Malek/Heinelt 2000: 59). Schließlich machen nicht unerhebliche Einwände und Änderungswünsche der Vertreter der Mitgliedstaaten, die u.a. aus wirtschaftlichen Erwägungen und aus Befürchtungen hinsichtlich einer defizitären Kompatibilität mit den etablierten nationalen Rechts- und Verwaltungskulturen resultieren, Konzessionen und Verwässerungen des ursprünglichen Richtlinienvorschlags erforderlich, denen etwa das in den USA bewährte Verfahrenselement des Scopings (Coenen/Jörissen 1989: 12) oder die ursprünglich vorgesehene Nachkontrolle zum Opfer fallen (Erbguth/Schink 1996: 27). Das Thema der Öffentlichkeitsbeteiligung nimmt in den Diskussionen um die

konkrete Ausgestaltung der Umweltverträglichkeitsprüfung keine prominente Stelle ein. Die Öffentlichkeitsbeteiligung als wichtiger Bestandteil der UVP wird nicht infrage gestellt, es werden aber auch keine Anstrengungen zugunsten einer deutlich spürbaren Demokratisierung der relevanten administrativen Verfahren unternommen (Staeck/Malek/Heinelt 2000: 60). Trotz der vielfältigen Kompromisse, die während der Verhandlungen um die UVP-RL erforderlich werden, wird es als umweltpolitischer Erfolg gewertet, als nach mehr als zehn Jahren fortgesetzter Bemühungen um die Etablierung einer EG-weiten Umweltverträglichkeitsprüfung der Rechtssetzungsprozess abgeschlossen werden kann.

cc) Der Inhalt der UVP-Richtlinie

Auch wenn im Laufe der langjährigen Verhandlungsprozesse um eine europäische UVP-Richtlinie die ursprünglichen Vorschläge für eine gemeinschaftsweite Umweltverträglichkeitsprüfung vielfältigen Modifikationen und Nachbesserungen unterzogen und dabei das Opfer von diversen Verwässerungsmaßnahmen werden, kann 1985 die Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) erlassen werden, die in ihrer Grundkonzeption die ursprüngliche Idee einer Umweltverträglichkeitsprüfung mehr oder weniger weitreichend umsetzt und auch dem Richtlinien-Entwurf der Kommission mehr oder weniger weitgehend entspricht. (Erbguth/Schink 1996: 27f; Haneklaus/Wagner 1995: 14ff) Die Umweltverträglichkeitsprüfung kommt nach der europäischen UVP-Richtlinie als Instrument der Entscheidungsvorbereitung im Sinn einer Vorsorgemaßnahmen ermöglichenden Vorausschau zum Einsatz. Dementsprechend basiert die Anwendung der UVP auf dem Prinzip der Frühzeitigkeit, indem die Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen für die Umwelt zu rechnen ist, vor der Erteilung einer Genehmigung auf diese Auswirkungen zu untersuchen sind und die Ergebnisse der Untersuchungen bei der Genehmigungsentscheidung berücksichtigt werden müssen (Präambel der UVP-RL). Darüber hinaus ist die Richtlinie durch einen integrativen und medienübergreifenden Ansatz charakterisiert, der eine Prüfung der Umweltauswirkungen vorschreibt, die sich nicht mehr allein auf die Betrachtung der Einzelbelastungen der unterschiedlichen Umweltmedien bezieht. Stattdessen wird eine Gesamtschau aller Umweltauswirkungen des jeweiligen Vorhabens erforderlich, die es ermöglicht, die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft - einschließlich der Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren - sowie auf Kultur- und Sachgüter in den Blick zu nehmen (Artikel 3).

Ihren Zweck der Konkretisierung des Vorsorgeprinzips in der europäischen Umweltpolitik soll die Umweltverträglichkeitsprüfung in der gemeinschaftsrechtlichen Konzeption als reines Verfahrensinstrument erfüllen, das lediglich vorgibt, für welche Vorhaben (Artikel 4, Anhänge I und II) und in welchen Verfahrensschritten (Artikel 5 bis 9) ein bestimmtes Verfahrensprogramm zur Prüfung von Umweltauswirkungen eines Projektes vor seiner Zulas-

sung zu absolvieren ist. Die materiellen Zulassungsvoraussetzungen für diejenigen Vorhaben, die einer UVP unterzogen werden, wie materielle Maßstäbe und Kriterien für ökologische Eck- und Schwellenwerte oder für die Bestimmung des Stellenwertes betroffener Umweltbelange wie auch Methoden und Techniken zur Prognose und Bewertung von Umweltauswirkungen gehören dagegen nicht zum unmittelbaren Regelungsgehalt der UVP-Richtlinie (Erbguth/Schink 1996: 31f; Haneklaus/Wagner 1995: 15f). Der Richtlinie liegt damit die Vorstellung zugrunde, dass umfassende und in einem frühzeitigen Verfahrensstadium aufgrund eines eigenständigen und elaborierten Prüfungsprogramms gewonnene Erkenntnisse über die möglichen Umweltfolgen eines Vorhabens eine angemessene Berücksichtigung der Umweltbelange im Rahmen der abschließenden Entscheidung über die Zulassung des jeweiligen Vorhabens gewährleisten (Haneklaus/Wagner 1995: 16).

Das prozedurale Rechtsverständnis der Richtlinie mit seiner starken Gewichtung des Aspekts der Steuerung durch Organisation und Verfahren findet seinen Niederschlag gerade auch in der Akzentuierung der UVP als Kooperationsinstrument, das die Zusammenarbeit zwischen dem Projektträger, den federführenden und berührten Behörden sowie der Öffentlichkeit zu einem zentralen Verfahrenselement macht. (Erbguth/Schink 1996: 32; Haneklaus/Wagner 1995: 15) Eben dieser Zusammenarbeit aller relevanten Akteure werden wichtige Erkenntnis- und Informationsfunktionen zugeschrieben, indem sie die Zusammenstellung möglichst vollständiger Angaben über die wichtigsten Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt sowie eine umfassende Gesamtschau fördert und damit günstige Voraussetzungen für eine möglichst problemadäquate Entscheidung schafft. So formuliert die Richtlinie die Pflicht des Vorhabenträgers zur Vorlage einer Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU)¹⁸ (Artikel 5), Beteiligungsregeln für die Einbindung tangierter Behörden (Artikel 6) sowie Regeln für die Konsultation von betroffenen Nachbarstaaten (Artikel 7).

Entsprechend dem hohen Stellenwert, der dem Kooperationsprinzip im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nach der EG-Konzeption zugewiesen wird, formuliert die Richtlinie auch eine Reihe von Bestimmungen, die auf die Einbindung der Öffentlichkeit in die entsprechenden Zulassungsverfahren abzielen und damit neben dem Erkenntnisgewinn auch den Anliegen des Rechtsschutzes, der Akzeptanzbeschaffung, der externen Prozesskontrolle sowie der gesellschaftlichen Partizipation Rechnung tragen sollen.¹⁹ (Wagner 1995: 237f; Erbguth/Schink: 28, 38f) Die Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung der Öffentlichkeit erfolgt insbesondere in Artikel 6 der UVP-Richtlinie, der bestimmt, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass der Öffentlichkeit jeder Genehmigungsantrag sowie die nach Artikel 5 vom Projektträger vorzulegenden Informationen zugänglich gemacht werden und dass der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor der Durchführung eines Projekts dazu zu äußern (Absatz 2), wobei die Einzelheiten die-

ser Unterrichtung und Anhörung von den Mitgliedstaaten festzulegen sind (Absatz 3). Die Angaben, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung von den zuständigen Stellen eingeholt werden, sind im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen (Artikel 8). Außerdem bestimmt Artikel 9 UVP-RL, dass der betroffenen Öffentlichkeit nach Abschluss des Verfahrens zwingend der Inhalt der Entscheidung zugänglich zu machen ist und außerdem die Gründe und Erwägungen der zuständigen Behörden, auf denen ihre Entscheidung beruht, wenn dies die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorsehen. Schließlich dient auch die Regelung, dass die vom Projektträger vorzulegenden Angaben zu dem geplanten Vorhaben eine nichttechnische Zusammenfassung (Artikel 5 Absatz 2) zu enthalten haben, dem erleichterten Zugang der Öffentlichkeit zu der Problemmaterie.

Angesichts der starken Akzentsetzung zugunsten des Kooperationsprinzips lässt sich feststellen, dass mit der Verabschiedung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht nur die EG-weite Einführung eines relativ anspruchsvollen Prüfverfahrens für öffentliche und private Projekte mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt erfolgt, sondern auch das Element der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen verwaltungsbehördlicher Zulassungsverfahren eine Stärkung erfährt. So generiert die Einführung der UVP nicht nur Hoffnungen auf einen verbesserten Umwelt- und Naturschutz in der EG, sondern lässt auch Erwartungen an eine weitere Demokratisierung der politisch-administrativen Systeme in den Mitgliedstaaten entstehen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Qualität von Rechtstexten recht stark variieren kann und rechtliche Regelungen damit in unterschiedlichem Ausmaß geeignet sind, die erwarteten Steuerungswirkungen tatsächlich zu erzielen. Dementsprechend ist die bloße Existenz der UVP-Richtlinie nicht schon als Erfolg für die Stärkung von Umweltschutz und Demokratie zu werten. So zeigt eine eingehendere Analyse des Rechtstextes - und anschließend seiner Implementation im Rahmen der nationalen Transformationsgesetzgebung und behördlichen und gesellschaftlichen Anwendungspraxis -, dass die europäische Richtlinie in ihrer konkreten Konzeption und Detailgestaltung tatsächlich nur ein sehr begrenztes Potential zur Unterstützung von Mitwirkung und Einflussnahme gesellschaftlicher Akteure im Rahmen umweltrelevanter politisch-administrativer Prozesse aufzuweisen hat.

b) Die UVP-Richtlinie - eine kritische Analyse

aa) Würdigung der UVP-Richtlinie

Die europäische Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, die 1985 beschlossen wird und innerhalb von drei Jahren in nationales Recht zu transponieren ist, verankert EG-weit ein ambitioniertes Instrument der Umweltvorsorge in Form eines verbindlichen umweltbezogenen Prüfverfahrens, dem sich ein breites Spektrum von öffentlichen und priva-

ten Vorhaben mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf Umwelt und Natur zwingend zu unterziehen hat, um eine behördliche Zulassung zu erhalten. Die Bedeutung der Richtlinie liegt vor allem darin, dass sie einige Mitgliedsländer der EG veranlasst, erstmals Regelungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung auszuarbeiten, und andere dazu bewegt, die innerstaatlich bestehenden Ansätze entsprechender Prüfsysteme zu überdenken und zu verbessern, so dass Vollzugsdefiziten im Umwelt- und Naturschutz verstärkt entgegengewirkt werden kann. (Bunge 1994: Sp. 2483) Neben den Impulsen zur Einführung und Stärkung umweltbezogener Prüfprogramme beinhaltet die UVP-Richtlinie auch Demokratisierungspotential für die tangierten Prozesse der politisch-administrativen Entscheidungsfindung bzw. -umsetzung. So vermag die Richtlinie - zumindest in den verfahrensrechtlich weniger partizipationsfreundlich ausgerichteten Mitgliedstaaten der EG - die Aspekte der Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung in relevanten Verfahren (stärker) zu verankern und auszuweiten, indem sie die Einbindung gesellschaftlicher Akteure insbesondere in Artikel 6 UVP-RL zum konstitutiven Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung macht und damit in allen UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren fest institutionalisiert. (Bunge 1994: Sp. 2843) Trotz der positiven Bewertung, die der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Gemeinschaft grundsätzlich zukommt, lassen sich doch diverse Konzeptions- und Ausgestaltungsdefizite der UVP-Richtlinie festmachen, die geeignet erscheinen, deren praktische Relevanz nicht unerheblich zu beeinträchtigen. Diese Defizite betreffen gerade auch den Aspekt der Einbindung der Öffentlichkeit und begründen ernsthafte Zweifel an den faktischen Demokratisierungseffekten der europäischen UVP-Rechtsetzung.²⁰

bb) Problematische Regelungen der UVP-RL mit indirektem Beteiligungsbezug

Trotz ihrer positiv zu bewertenden Intention bietet die europäische Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung zahlreiche Ansatzpunkte für eine mehr oder weniger schwerwiegende Kritik an ihrer grundsätzlichen Konzeption und konkreten Ausgestaltung. Zahlreiche der Kritikpunkte, die gegen die UVP-RL vorgebracht werden können, stehen nicht in unmittelbarem Bezug zur Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. betreffen nicht die explizit der Öffentlichkeitsbeteiligung gewidmeten Artikel der Richtlinie. Gleichwohl steht zu erwarten, dass einige der auszumachenden Mängel der Richtlinie, die Regelungen ohne einen expliziten Partizipationsbezug betreffen, auch Konsequenzen für die Möglichkeiten der Mitwirkung und Einflussnahme gesellschaftlicher Akteure wie Bürger/innen und Umweltgruppen in den relevanten Zulassungsverfahren haben und auch unter diesem Aspekt nicht zu vernachlässigen sind. Als eine ernstzunehmende Einschränkung der Wirksamkeit der europäischen UVP-Richtlinie ist zunächst einmal der eingegrenzte Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfung zu werten, d.h. insbesondere die Beschränkung der UVP-Pflicht auf die Zulassung von Projekten, während die Aufstellung von Plänen und Program-

men - zumindest vorläufig - dem Geltungsbereich der Richtlinie entzogen bleibt. Die Festbeschreibung einer reinen Projekt-UVP aber bedeutet, dass Pläne und Programme, die vielfach präjudizierende Wirkungen für die spätere Zulassung von Vorhaben entfalten, keiner UVP-Pflicht und damit auch keiner Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem UVP-Recht der EG unterliegen. (Haneklaus 2002a: 46f) Problematisch ist darüber hinaus die Unterscheidung zwischen obligatorischen UVPs (Anhang I der UVP-RL) und durch die Mitgliedstaaten festzulegende UVPs (Anhang II der UVP-RL), da die Gefahr besteht, dass die Mitgliedstaaten dazu tendieren, die Projekte der Liste II weitgehend der UVP-Pflicht zu entheben, und dass damit die UVP-basierte Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der entsprechenden Verfahren entfällt (Haneklaus 2002a: 47).

Auch der Umstand, dass die UVP als reines Verfahrensinstrument konzipiert ist und keine materiellen Vorgaben bzw. Bestimmungen zu Prüfmaßstäben oder -methoden enthält, bringt Probleme für den Umweltschutz sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung mit sich. Der Verzicht auf die Vorgabe materieller Zulassungsvoraussetzungen hat zur Folge, dass sich die gesellschaftlichen oder administrativen Vertreter/innen der Belange des Umwelt- und Naturschutzes auf keine über das bereits bestehende Fachrecht hinausgehenden einklagbaren substantiellen Vorgaben stützen können und weiterreichende materielle Anforderungen an Vorhaben damit Verhandlungsgegenstand im Verfahren selber bleiben. (Haneklaus 2002a: 46) In eine ähnliche Richtung wirkt das Faktum, dass die UVP-Richtlinie nur sehr unbestimmte Vorgaben hinsichtlich des Ermittlungs- und Prüfungsaufwandes im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung macht, so dass der anspruchsvoll klingende aber sehr abstrakt formulierte integrative Ansatz der UVP nicht unbedingt zu einer Optimierung der Ermittlungs- und Prüfungsverfahren führen muss, sondern auch als Anlass zu ihrer Reduzierung auf etablierte Verfahrensroutinen im Interesse der Verwaltungspraktikabilität genommen werden kann (Schink 1998). Schließlich hat die Unbestimmtheit der Richtlinie hinsichtlich des Gewichts der UVP im gesamten Entscheidungsverfahren zur Folge, dass keinesfalls sichergestellt ist, dass die in diesen Verfahren generierten Ergebnisse eine hohe Durchschlagkraft bei der Gesamtentscheidung entfalten - u.U. selbst dann nicht, wenn im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung wichtige Erkenntnisse über signifikante negative Auswirkungen von Vorhaben gewonnen werden. Das Gebot der Richtlinie zur Berücksichtigung der UVP bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens sichert allein, dass im Rahmen der Entscheidungsfindung überhaupt eine Auseinandersetzung mit den Umweltauswirkungen des Vorhabens stattfindet. (Haneklaus 2002a: 50) Gesellschaftliche Partizipationsbemühungen unter Nutzung und zur Unterstützung des Verfahrens der Umweltverträglichkeitsprüfung laufen so Gefahr, nachträglich ad absurdum geführt zu werden, wenn die Ergebnisse der UVP die endgültige Zulassungsentscheidung nur unwesentlich beeinflussen.

Neben den Regelungen mit nur indirektem Bezug zu den Mitwirkungs- und Einflusschancen der Öffentlichkeit im Rahmen UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren sind es aber auch die Bestimmungen der UVP-Richtlinie zur Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung selber, die Anlass zu der Vermutung geben, dass eine Stärkung der Einbindung gesellschaftlicher Akteure im Sinn einer effektiven Demokratisierung politisch-administrativer Prozesse im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes mit der Richtlinie kaum erreicht werden können.

cc) Kritische Analyse der Regelungen mit unmittelbarem Beteiligungsbezug

Die europäische Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung weist dem Verfahrenselement der Öffentlichkeitsbeteiligung einen zentralen Stellenwert zu. Insbesondere in Artikel 6 Absatz 2 und 3 UVP-RL wird die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit als obligatorischer Verfahrensschritt der Umweltverträglichkeitsprüfung festgeschrieben und relativ ausführlich geregelt. Gleichwohl bleibt die UVP-Richtlinie in ihren Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt sehr vage und überlässt es nach der Vorgabe von Mindeststandards weitgehend den Mitgliedstaaten, wie sie die gesellschaftliche Partizipation in den UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren im nationalen Rahmen ausgestalten wollen. So führt Artikel 6 in Absatz 3 einen Katalog möglicher Maßnahmen zur Unterrichtung und Anhörung der Öffentlichkeit auf, wobei die Regelung als Kann-Bestimmung formuliert ist, so dass die aufgeführten Maßnahmen zur Information und Beteiligung gesellschaftlicher Dritter in den mitgliedstaatlichen Transformationsgesetzen im Einzelnen nicht zwingend behandelt und verbindlich geregelt werden müssen. Abgesehen davon, dass die europäischen Vorschläge zur Gestaltung der Partizipation im Rahmen UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren einen sehr konservativen Charakter aufweisen, werden in der Richtlinie insbesondere keine Vorkehrungen getroffen, dass das nationale Recht zur Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung einen hinreichenden Bestimmtheitsgrad aufweist, um effektive Steuerungswirkungen zu erzielen und zu verhindern, dass Beteiligungsgebote durch Unzulänglichkeiten der praktischen Umsetzung erheblich aufgeweicht werden. Die rechtliche Zurückhaltung hinsichtlich präziser Regelungen zugunsten einer effektiven Teilhabe gesellschaftlicher Akteure stellt sich umso problematischer dar, als in den 1980er Jahren bereits diverse Erfahrungen aus westlichen Demokratien zu umwelt- und naturschutzrelevanten Zulassungsverfahren mit Informations- und Beteiligungsrechten vorliegen, die darauf verweisen, dass das bislang installierte Beteiligungsrecht aufgrund seiner prozeduralen Unbestimmtheit partizipationswillige Bürger/innen und Gruppen in einer schwachen Position belässt und von diesen daher als sehr unbefriedigend wahrgenommen wird und folglich sogar konfliktverschärfend wirken kann (siehe Kapitel 1.2). Es ist allerdings nicht nur die rechtliche Unbestimmtheit der UVP-Richtlinie, die an einer Impulsfunktion des europäischen Rechts für die Demokratisierung politisch-administrativer Prozesse in der Umwelt- und Na-

turschutzpolitik in den Mitgliedstaaten zweifeln lässt, sondern auch der sehr moderate Ansatz, der zur Förderung der wichtigen Verfahrensaspekte der Transparenz, Gleichheit und praktischen Relevanz, verfolgt wird.

Die europäische Richtlinie legt ein starkes Gewicht auf den Aspekt der Transparenz im Rahmen der Zulassungsverfahren mit UVP-Pflicht und obligatorischer Öffentlichkeitsbeteiligung, indem behördliche Informationspflichten und gesellschaftliche Informationsrechte zum geplanten Vorhaben (Artikel 6 Absatz 2 und 3) wie auch zur abschließenden verwaltungsbehördliche Entscheidung festgeschrieben werden (Artikel 9). Dabei werden insbesondere Einsichtsrechte in die vom Vorhabenträger beizubringenden Umweltverträglichkeitsuntersuchungen gewährleistet, die eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Vorhaben und seinen potentiellen Umweltauswirkungen ermöglichen sollen. Die UVP-Richtlinie spricht im Hinblick auf die Information über die jeweiligen Vorhaben und ihre Auswirkungen die Öffentlichkeit ohne Einschränkungen an, während in dem nachfolgenden Verfahrensschritt der Anhörung nur noch eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit verpflichtend vorgegeben ist. Doch auch im Hinblick auf den Aspekt der Herstellung von Transparenz durch Einsichtnahme in die relevanten Unterlagen bleibt die UVP-Richtlinie recht zurückhaltend. So unterbreitet die Richtlinie lediglich einzelne Vorschläge, wie eine Öffentlichkeitsinformation realisiert werden kann, ohne allerdings verbindlich zu werden oder auf die diversen Informationsbarrieren einzugehen, die bislang in der Praxis des nationalen Verfahrensvollzugs wirksam geworden sind und nunmehr abzubauen wären. Es werden keine Verpflichtungen der Behörden zur Gewährleistung bürgernahe Einsichtsbedingungen formuliert und auch keine Einsichtsrechte in behördliche Stellungnahmen, Sachverständigengutachten oder weiteres relevantes Datenmaterial jenseits der Umweltverträglichkeitsuntersuchungen generiert. Des Weiteren verzichtet die Richtlinie darauf, eine Pflicht zur Erstellung zusammenhängender Umweltverträglichkeitsuntersuchungen durch die Vorhabenträger oder zur Erstellung eigenständiger UVP-Dokumente durch die verantwortlichen Verwaltungsstellen zu formulieren, die den gesellschaftlichen Beteiligten die Nachvollziehbarkeit der Planungen, Verfahren und Verfahrensergebnisse wesentlich erleichtern könnten. Schließlich kommt allein die betroffene Öffentlichkeit in den Genuss, zwingend über die Entscheidung der zuständigen Behörde am Ende der UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren informiert zu werden.

Neben den Informationsrechten der Öffentlichkeit generiert die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung Beteiligungsrechte, die im Rahmen umweltrelevanter Zulassungsverfahren von den zuständigen Behörden zu beachten sind. Diese Partizipationsangebote an die Öffentlichkeit bleiben aber weit entfernt von Bemühungen um eine gleichwertige Einbindung der Vorhaben- und Entscheidungsträger einerseits und der interessierten und betroffenen gesellschaftlichen Akteure andererseits. Als ein gravierender Strukturmangel der

Richtlinie lässt sich zunächst die Unbestimmtheit der Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Hinblick auf den Zeitpunkt der Einbindung der gesellschaftlichen Akteure in die UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren werten, da so die Gefahr besteht, dass das tradierte Problem einer sehr späten Einbindung der Öffentlichkeit in die jeweils relevanten Entscheidungsprozesse perpetuiert wird. Die Richtlinie trifft keine Vorkehrungen für eine frühzeitige Beteiligung gesellschaftlicher Akteure, die in noch wenig fortgeschrittenen Planungsstadien durchzuführen ist und so eine effektive Mitwirkung und Einflussnahme zu einem Zeitpunkt ermöglichen würde, zu dem noch keine kostenintensiven Planungsaktivitäten der Projektträger durchgeführt sind und Gestaltungsspielräume stark einengen. Des Weiteren formuliert die UVP-Richtlinie als Mindeststandards der Öffentlichkeitsbeteiligung lediglich, dass Maßnahmen der Unterrichtung und Anhörung zu ergreifen sind (Artikel 6 Absatz 3), so dass nicht einmal gewährleistet wird, dass die interessierten und betroffenen gesellschaftlichen Akteure die Möglichkeit zur diskursiven Auseinandersetzung mit den zuständigen Behörden und den jeweiligen Vorhabenträgern erhalten. Auch geht die Richtlinie bei der Öffentlichkeitsbeteiligung von einem Trichtermodell aus, das zwar die Information der Öffentlichkeit als Informationspflicht gegenüber jedermann konzipiert, das allerdings nur noch eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit, d.h. eine Interessenbeteiligung anstatt einer Populärbeteiligung, im Rahmen der Anhörung vorsieht (Artikel 6 Absatz 2). Im Übrigen verweist der Artikel 6 Absatz 3 zwar darauf, dass die Fristsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Erfordernis einer zügigen Verfahrensdurchführung Rücksicht zu nehmen hat, nicht aber darauf, dass der Öffentlichkeit ausreichende Zeit zu gewähren ist, um sich effektiv mit dem komplexen und komplizierten Datenmaterial der UVP auseinanderzusetzen und einer fundierten Meinung Ausdruck verleihen zu können. Vor diesem Hintergrund erstaunt es kaum, dass innovative Elemente zur Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP wie Bestimmungen zur Integration von Umweltmediation oder anderen diskursiven Beteiligungsmodellen, zu einer gesonderten Verbandsbeteiligung, zu Rechten der Öffentlichkeit auf selbstgewählte Sachverständige oder gar zu finanziellen Unterstützungsleistungen keinerlei Erwähnung finden.

Schließlich ist festzustellen, dass die Öffentlichkeit im Rahmen eines Zulassungsverfahrens eingebunden wird, das selber von hochgradiger praktischer Relevanz ist, indem es über die Zulassung oder Ablehnung umweltrelevanter öffentlicher oder privater Vorhaben entscheidet, während die Relevanz der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Entscheidung der zuständigen Behörde am Ende dieses Zulassungsverfahrens allerdings eher als gering zu veranschlagen ist. Durch eine zu späte Einbindung der Öffentlichkeit in die Planungs- und Entscheidungsprozesse steht zu befürchten, dass selbst Chancen einer freiwilligen Berücksichtigung der Vorschläge und Anliegen der beteiligten gesellschaftlichen Akteure durch die Vorhabenträger verschenkt werden, die in einem frühen Planungsstadium, in dem noch

wenig präjudizierende und kostenträchtige Vorentscheidungen getroffen sind, bestehen können. Hinsichtlich der institutionalisierten Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit ist festzustellen, dass den interessierten und betroffenen gesellschaftlichen Akteuren zwar Informations- und Anhörungsrechte zugestanden werden, weiterreichende rechtlich verankerte Einflussmöglichkeiten etwa in Form von Mitsprache- oder Vetorechten haben sie allerdings nicht. So gehen die (umwelt- und naturschutzbezogenen) Positionen gesellschaftlicher Akteure auch im Rahmen der UVP mit zahlreichen weiteren Anliegen von öffentlichem und privatem Interesse in Abwägungsprozesse ein, ohne dass ihre besondere Berücksichtigung in irgendeiner Weise gewährleistet ist.

c) Zwischenresümee

Das Engagement der Europäischen Gemeinschaft zur EG-weiten Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung als Voraussetzung für die Zulassung umweltrelevanter öffentlicher und privater Vorhaben ist nicht nur ein begrüßenswerter Vorstoß zugunsten eines verbesserten Umwelt- und Naturschutzes in der Gemeinschaft. Ihm kommt auch ein nicht zu vernachlässigender Verdienst im Hinblick auf die Verankerung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung im Rahmen umweltrelevanter Zulassungsverfahren zu. Gleichwohl greift die europäische Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in ihrer konkreten Fassung hinsichtlich Konzeption und Ausgestaltung in den einzelnen Regelungen in vielerlei Hinsicht zu kurz, auch und gerade im Hinblick auf die Information und Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure. Die eher zaghaften Demokratisierungsbemühungen setzen vor allem auf den Aspekt der Herstellung von Transparenz und vernachlässigen weitgehend die Berücksichtigung der Voraussetzungen und Bedingungen effektiver Partizipation wie die Schaffung von Möglichkeiten einer dialogischen Auseinandersetzung aller Beteiligten mit den jeweiligen Vorhaben oder von Garantien für die angemessene Beachtung der Stellungnahmen und Einwendungen der interessierten und betroffenen Dritten. Insgesamt bleiben die Regelungen der UVP-RL zur Öffentlichkeitsbeteiligung so unbestimmt, dass sie den Mitgliedstaaten sehr weitreichende Gestaltungsspielräume für das partizipationsbezogene Verfahrensdesign im Rahmen der nationalen UVP-Gesetzgebung eröffnen. Die UVP-Richtlinie überlässt es damit den Mitgliedstaaten, über das Ausmaß ihrer Innovationsbereitschaft selber zu entscheiden. Damit ermöglicht sie es ihnen, sich mit der Festlegung von Beteiligungsminima zu begnügen und ihre Anstrengungen zur Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für eine möglichst umfassende und effektive Beteiligung gesellschaftlicher Akteure sehr gering zu halten. Die Nutzung der gesetzgeberischen Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten für eine solche moderate Implementationspraxis lässt sich etwa in der Bundesrepublik Deutschland beobachten.

3.1.2 Das deutsche UVP-Gesetz und die Beteiligung der Öffentlichkeit

a) Genese und Inhalt des deutschen UVP-Gesetzes

aa) Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung im deutschen (Umwelt-)Recht

Zu Beginn der 1970er Jahre wird in der Bundesrepublik Deutschland erstmals eine eigenständige Umweltpolitik eingeführt, die gleichzeitig das Verursacher-, das Vorsorge- und das Kooperationsprinzip als zentrale Grundsätze ihres umweltpolitischen Handlungsprogramms etabliert. (Wilhelm 1994: 31ff; Jänicke/Weidner 1997a: 136f) Auch wenn zu diesem frühen Zeitpunkt die Bemühungen der damaligen Bundesregierung zur Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in der BRD noch ohne Erfolg bleiben, stellen die 1970er Jahre doch aus umweltpolitischer Perspektive eine Initialphase von großer Schubkraft dar. In dieser Zeit wird ein umfassendes Paket an Gesetzen zum Umwelt- und Naturschutz auf die Wege gebracht und damit das Fundament für eine erfolgreiche Umwelt- und Naturschutzpolitik der nächsten Jahrzehnte gelegt. Dieser Innovationsschub tangiert auch den Bereich umwelt- und naturschutzrelevanter Verwaltungsverfahren. So werden über eine ganze Reihe von einschlägigen Fachgesetzen, die in den 1970er Jahren vorbereitet und verabschiedet werden, entsprechende Planungs- und Genehmigungsverfahren institutionalisiert, über die ein vorsorgender Umwelt- und Naturschutz realisiert werden soll und die in diesem Zusammenhang auch Informations- und Beteiligungsrechte für die Öffentlichkeit verankern. (Scholz/Selle 1996; Rehn 1983) Neben dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), das 1976 in Kraft tritt und in seinen §§ 72ff zentrale Regelungen für verwaltungsbehördliche Planfeststellungsverfahren einschließlich der inkorporierten Informations- und Beteiligungsrechte Dritter trifft, sind es diverse Fachgesetze wie das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) von 1974, das Atomgesetz (AtG) von 1975/1976, das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) oder das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) von 1976, die prozedurales Recht für umwelt- und naturschutzrelevante Verwaltungsverfahren formulieren und in diesem Kontext rechtlich garantierte Partizipationsmöglichkeiten generieren.

Zwar implizieren nicht alle Verwaltungsverfahren zur Zulassung von umweltrelevanten Vorhaben Informations- und Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit, gleichwohl erfolgt durch die Verankerung partizipatorischer Verfahrensregeln eine nicht zu unterschätzende Demokratisierung der entsprechenden politisch-administrativen Prozesse in der BRD. Eine obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung wird insbesondere im Rahmen der Planfeststellungsverfahren auf der Basis des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Verbindung mit den jeweiligen fachgesetzlichen Regelungen etwa aus den Bereichen des Straßenbau- oder Wasserrechts sowie im Rahmen immissionsschutzrechtlicher und atomrechtlicher Genehmigungsverfahren institutionalisiert, um so gerade bei Großvorhaben mit möglicherweise er-

heblichen externen Effekten wichtige Schutz- und Kontrollfunktionen der jeweiligen Verfahren zu optimieren. Das weitgehend einheitliche Ablaufschema der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren umfasst die folgenden Verfahrensschritte (Laubinger 1994: Sp. 1495f; Scholz/Selle 1996): Nachdem der Vorhabenträger seinen Genehmigungsantrag mit den entsprechenden Antragsunterlagen bzw. den Plan und die dazugehörigen Erläuterungen bei der zuständigen Behörde eingereicht hat, ist das jeweilige industrielle oder infrastrukturelle Vorhaben von der zuständigen Behörde öffentlich bekannt zu machen, um so die notwendigen Voraussetzungen für die Beteiligung der Öffentlichkeit zu schaffen. Dementsprechend sind sodann die Antrags- bzw. Planungsunterlagen öffentlich auszulegen, wobei zur Einsichtnahme jedermann ohne Nachweis eines besonderen Interesses berechtigt ist. Innerhalb einer bestimmten Einwendungsfrist können von Seiten Dritter Einwendungen in schriftlicher Form vorgebracht werden, wobei in einigen Verfahren (z.B. Genehmigungsverfahren nach BImSchG) jedermann entsprechend dem Prinzip der Populärbeteiligung einwendungsberechtigt ist, in anderen Verfahren (v.a. den Planfeststellungsverfahren) allerdings entsprechend dem Prinzip der Interessenbeteiligung nur diejenigen, deren Belange durch die behördliche Entscheidung bzw. deren Verwirklichung berührt werden können. Sobald die Einwendungsfrist verstrichen ist und die Einwendungen gesichtet worden sind, wird der i.d.R. nicht öffentliche Erörterungstermin, zu dem neben den federführenden und den anderen beteiligten Behörden sowie dem Vorhabenträger auch die Einwender/innen eingeladen sind, als mündliche Verhandlung über die Einwendungen und - in Planfeststellungsverfahren - die Stellungnahmen der berührten Behörden durchgeführt. Soweit sich die Einwendungen nicht vorher - z.B. durch Rücknahme - erledigt haben, sind sie entweder explizit zurückzuweisen oder aber in der Entscheidung der zuständigen Behörde zu berücksichtigen. Mit der Zustellung des Genehmigungsbescheides bzw. des Planfeststellungsbeschlusses an die bekannten Betroffenen und Einwender/innen und - in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ersatzweise - ihrer öffentlichen Bekanntmachung und Auslegung kommt schließlich das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zu seinem Ende.

Neben den Planfeststellungsverfahren und den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren bietet auch die kommunale Bauleitplanung zur Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen nach dem Baugesetzbuch relativ weitreichende Möglichkeiten der Beteiligung der Öffentlichkeit, die nicht wesentlich von den gerade aufgeführten Bestimmungen der Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren abweichen. (Habermann-Nieße/Nieße 1994: 154f; Schäfer 1991) Eine Besonderheit stellt der Verfahrensschritt der vorgezogenen Beteiligung der Bürger/innen dar, der bereits in einer frühen Planungsphase durchzuführen ist. Er bietet im Rahmen der Bauleitplanung zwar spezielle Partizipationsmöglichkeiten, allerdings ist deren Ausgestaltung stark vom Ermessen der jeweils zuständigen Behörden abhängig. So ist es nicht einmal zwingend erforderlich, dass

die verfahrensführenden Stellen sich mit den Vorschlägen der Bürger/innen auseinandersetzen oder das Vorgebrachte zu Protokoll bringen. Eine zweite Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung wird mit der förmlichen Auslegung des jeweiligen Bauleitplans eingeleitet. Während der Auslegungsfrist können von jedermann Anregungen und Bedenken vorgebracht werden, wobei diese jetzt von der zuständigen Stelle festzuhalten und zu den Akten zu nehmen sind, so dass sie im anschließenden Entscheidungsfindungsprozess angemessen behandelt werden können. Die Durchführung einer Erörterung ist allerdings in dieser zweiten Phase der Bürgerbeteiligung nicht mehr erforderlich. Schließlich ist die Genehmigung des beschlossenen Bauleitplans öffentlich bekannt zu machen.

Neben der Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Verfahren besteht in der BRD das Institut der Verbandsbeteiligung nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz als einer Art Sonderbeteiligung, die zur Wahrung bestimmter öffentlicher Belange, d.h. des Umwelt- und Naturschutzes, anerkannten Vereinen Mitwirkungsrechte an bestimmten Verwaltungsverfahren einräumt.²¹ (Bender 1994; Gassner 1991; Ormond 1991: 80ff) So bestimmt § 29 BNatSchG, dass die nach Absatz 2 anerkannten (Naturschutz)Verbände bei bestimmten, naturschutzrelevanten Verfahren Äußerungsrechte und Einsichtsrecht in Sachverständigen-gutachten genießen, die notfalls durch eine Beteiligungserzwingungsklage eingefordert werden können und ggf. auch Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte ermöglichen, die unter der Voraussetzung einer rechtswidrig unterlassenen Verbandsbeteiligung erlassen worden sind. Die obligatorische Beteiligung der Naturschutzverbände besteht in der BRD bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen untergesetzlichen Rechtsvorschriften der Naturschutzbehörden (z.B. Naturschutz- oder Landschaftsschutzverordnungen), bei der Vorbereitung von Programmen und Plänen der Landschaftsplanung (z.B. Landschaftspläne), soweit diese (etwa durch Aufnahme in Bebauungspläne) dem Einzelnen gegenüber verbindlich sind, bei Befreiungen von Verboten und Geboten, die zum Schutz von Naturschutzgebieten und Nationalparks erlassen sind, und bei Verfahren zwecks Planfeststellung von Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind (z.B. der Bau von Straßen, Bahnlinien, Flughäfen, Abfalldeponien) (§ 29 Absatz 1 BNatSchG). Unabhängig von der Verbandsbeteiligung nach § 29 BNatSchG steht es den Umwelt- und Naturschutzverbänden bzw. ihren Mitgliedern im Übrigen frei, sich im Rahmen der gesetzlichen Öffentlichkeitsbeteiligung an den entsprechenden verwaltungsbehördlichen Verfahren zu beteiligen.

Weitere Partizipationsmöglichkeiten bestehen für die Umwelt- und Naturschutzverbände i.d.R. in der Form der Mitwirkung in den Naturschutzbeiräten, die als unabhängige Beratungsgremien der Naturschutzbehörden eingerichtet sind und auf allen Verwaltungsebenen existieren (Schmidt-Loske 1994: 250; Schink 1992: 114f).²² Auf der lokalen Ebene sind

sie den Unteren Naturschutzbehörden zugeordnet und bieten so den lokalen Gruppen eine relativ enge Anbindung an die kommunale Umweltverwaltung. Die Aufgaben der Naturschutzbeiräte liegen sowohl in der fachlichen Beratung und Unterstützung der entsprechenden Behörden bei allen Fragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege als auch in der Vermittlung der Absichten und Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege gegenüber der Öffentlichkeit. Die Beiräte sind ganz allgemein aufgrund ihrer Beratungsfunktion berechtigt, sich gegenüber den Naturschutzbehörden zu allen Projekten zu äußern, die einen Bezug zum Naturschutz und zur Landschaftspflege haben, und zwar gleichviel, ob es sich um Projekte der Naturschutzbehörden oder um Projekte anderer Stellen oder privater Träger handelt. Damit haben die Naturschutzverbände auch über ihre Mitwirkung in den einschlägigen Beiräten die Möglichkeit, Stellungnahmen zu umwelt- und naturschutzrelevanten Zulassungsverfahren bzw. zu vorgelagerten Verfahren wie der Bauleitplanung abzugeben.

Auch wenn in zahlreichen umwelt- und naturschutzrelevanten Planungs- und Genehmigungsverfahren in den 1970er Jahren diverse Rechte der Öffentlichkeits- und/oder Verbandsbeteiligung fest verankert werden, werden die entsprechenden Prozesse doch immer wieder zum Gegenstand von - z.T. harscher - Kritik und ziehen den Vorwurf auf sich, v.a. Beteiligungsminima zu institutionalisieren, die Einzelpersonen wie Verbände in den entsprechenden Verfahren sehr schnell an die Grenzen ihrer Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten stoßen lassen. Die rechtlichen und praktischen Defizite der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung lassen sich in jeder Phase der jeweiligen Beteiligungsverfahren feststellen. (Laubinger 1994: Sp. 1506; Scholz/Selle 1996: 405f; Führ 1991) So wird mit Blick auf die öffentliche Bekanntmachung von zulassungspflichtigen Vorhaben regelmäßig der Vorwurf erhoben, dass die zuständigen Stellen wenig Mühe darauf verwenden, die Durchführung der Zulassungsverfahren einer breiten Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen, und stattdessen ihre Publizierung auf das amtliche Veröffentlichungsblatt und - an unauffälliger Stelle - in den örtlichen Tageszeitungen zu reduzieren. Darüber hinaus stößt die Praxis der Auslegung der Antrags- oder Planungsunterlagen auf Kritik, die sich etwa auf zeitlich und räumlich ungünstige Einsichtsbedingungen bezieht. Diese Problematik wirkt sich umso schwerer aus, als die Einwendungsfrist, die den interessierten und betroffenen gesellschaftlichen Akteuren zur Erhebung ihrer Einwendungen zur Verfügung steht, ohnedies knapp bemessen ist und nur wenig Zeit für eine intensivere Befassung mit der Problemmaterie belässt. Des Weiteren birgt die Anhörung bzw. Erörterung besonderes Konfliktpotential, da in diesem Verfahren immer wieder evident wird, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung erst zu einem sehr späten Zeitpunkt stattfindet, zu dem wichtige Entscheidungen längst getroffen und bereits erhebliche finanzielle Mittel in die Planung der Vorhaben investiert worden sind, die nur noch begrenzte planerische Gestaltungsspielräume offen lassen. So bieten die Durchführung der Erörterung und die Inhalte der dort verhandelten Themen zahlreiche

Anlässe zu Desillusionierung und Frustration, indem sie sich vielfach sehr statisch gestalten, der bloßen Wiederholung von Standpunkten dienen und keine ernsthaften Beratungen ermöglichen.

Angesichts derartiger Mängellisten kristallisiert sich sehr bald ein deutlicher Reformbedarf der Informations- und Beteiligungsangebote im Rahmen umweltrelevanter Zulassungsverfahren heraus. Dieser Reformbedarf findet seinen Ausdruck sowohl in den z.T. weite Bevölkerungskreise ansprechenden Protestaktivitäten der Umweltbewegung als auch in Experimenten der politisch-administrativen Entscheidungsträger mit diskursiven Beteiligungsmodellen bzw. alternativen Konfliktregulierungsverfahren wie der Umweltmediation, die immer salonfähiger werden, wenn auch von begrenzter praktischer Relevanz bleiben (siehe Kapitel 1.2.1). Vor dem Hintergrund zahlreicher und z.T. heftiger umweltpolitischer Konflikte um umwelt- und naturschutzrelevante Großvorhaben von Müllverbrennungsanlagen bis Freizeitparks bietet sich auch das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung als weiterer Weg zu einer rationalisierten Konfliktaustragung und als Möglichkeit der Modernisierung und Demokratisierung umweltrelevanter Zulassungsverfahren an.

bb) Die Genese des UVPG

Angesichts der z.T. heftigen umweltpolitischen Auseinandersetzungen eröffnet die von der Europäischen Gemeinschaft induzierte Einführung der UVP in der Bundesrepublik Deutschland Chancen zu einer Nachbesserung ihrer umweltrelevanten Zulassungsverfahren, die geeignet ist, sowohl den Aspekt des Umweltschutzes weiter aufzuwerten als auch die bisherigen Defizite der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung abzubauen und damit zur Stärkung der Akzeptanz und Legitimation der Zulassungsverfahren in der Öffentlichkeit beizutragen. Gleichwohl erweist sich auch zum Ende der 1980er Jahre die UVP-Gesetzgebung zur Transformation der entsprechenden europäischen Regelsetzung in der BRD als ausgesprochen schwierig und bringt eine Überschreitung der Umsetzungsfrist durch den deutschen Gesetzgeber um zwei Jahre mit sich. (Héritier u.a. 1994: 312ff; Otto-Zimmermann 1989) Auch wenn die Bundesregierung zu Beginn der 1970er Jahre nach dem Scheitern einer eigenen Initiative zur gesetzlichen Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung die UVP-Initiative der EG-Kommission aus den Jahren 1972/73 noch nachhaltig unterstützt hat, zeigt sich die Bundesrepublik doch im Laufe der folgenden Jahre wesentlich weniger euphorisch hinsichtlich einer solchen Maßnahme. Stattdessen werden von deutscher Seite zahlreiche Einwände gegen die europaweite Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorgebracht, die von möglichen Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Industrie über die Verzichtbarkeit einer UVP angesichts des bereits bestehenden leistungsfähigen deutschen Zulassungsrechts bis zur Kritik der vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung reichen (Héritier u.a. 1994: 308ff).

Die Ressentiments des deutschen Gesetzgebers gegenüber der Umweltverträglichkeitsprüfung wirken sich nicht nur auf der europäischen Ebene, sondern auch im Rahmen des Prozesses zur Formulierung und Verabschiedung des deutschen Transformationsgesetzes aus. So gestaltet sich der Gesetzgebungsprozess aufgrund einer Reihe von Stör-Faktoren kompliziert und langwierig. (Haneklaus/Wagner 1995: 20; Haneklaus 2002a: 51f; Hübler 1989; Staeck/Heinelt 2000: 102ff, 106ff) Schon die nicht zuletzt aufgrund des föderalen Systems der BRD zwangsläufig verhältnismäßig große Zahl der Beteiligten im politisch-administrativen System bedingt langwierige und kontroverse Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse, wobei sowohl zwischen den beteiligten Bundesministerien als auch zwischen den Ländern diverse Konflikte auszutragen sind. Als wichtige Hindernisse für eine zügige Umsetzung der europäischen Richtlinie in ein nationales UVP-Gesetz erweist sich auch die bereits vorhandene hohe Regelungsdichte des deutschen Umweltrechts und die weitreichende Fragmentierung des Rechts in diesem Regelungsbereich, die der Realisierung des prozedural und materiell integrativen Steuerungsansatzes der Umweltverträglichkeitsprüfung erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Inhaltliche Streitpunkte ergeben sich schließlich hinsichtlich der zu wählenden Umsetzungskonzeption für das deutsche UVP-Recht, des Anwendungsbereichs des UVP-Gesetzes, einer obligatorischen Alternativenprüfung, der rechtlichen Verankerung einer Nachkontrolle und nicht zuletzt hinsichtlich des Umfangs der notwendigen Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der Einbindung von Sachverständigen und der Öffentlichkeit im Rahmen des Scopings.

Vor diesem Hintergrund gestaltete sich der Umsetzungsprozess so kompliziert, dass ein erster, die richtlinienbetreffenden Regelungsbereiche des nationalen Rechts konzeptionell erfassender Gesetzentwurf der Bundesregierung erst im Sommer 1988 vorgelegt werden kann, d.h. zu einem Zeitpunkt, zu dem die dreijährige Umsetzungsfrist fast verstrichen ist. Nicht zuletzt wegen der spät eingeleiteten, folglich überhasteten und wenig abgestimmten Arbeiten an dem Gesetzesvorhaben nehmen die Beratungen in Bundestag und Bundesrat wiederum erhebliche Zeit in Anspruch, so dass die Verabschiedung des deutschen Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung erst knapp zwei Jahre später - nachdem bereits ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts gegen die BRD eingeleitet worden ist - erfolgen kann.

cc) Der Inhalt des UVPG

Im Sommer 1990 tritt in der BRD das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) in Kraft, das als Produkt langer und z.T. zäher Verhandlungen - wie schon die UVP-Richtlinie - einen starken Kompromisscharakter aufweist. Aus der Vielzahl der Umsetzungskonzeptionen, die im Rahmen der Diskussion um die Ausge-

staltung des deutschen Transformationsgesetzes vorgestellt worden waren und die u.a. Vorschläge zu einem eigenständigen UVP-Gesetz, einem UVP-Leitgesetz, zur Umsetzung im Verwaltungsverfahrensgesetz sowie zur Novellierung der richtlinienbetroffenen Einzelgesetze umfassen, hat der Gesetzgeber die Konzeption eines sog. Artikel-Gesetzes gewählt, das aus einem Stammgesetz und einer Reihe von Änderungen bestehender Vorschriften der tangierten Fachgesetze zusammengesetzt ist. (Erbguth/Schink 1996: 67) Während somit die Artikel 2 bis 12 des Umsetzungsgesetzes (UVPÜmsG) die zahlreichen Änderungen der Fachgesetze, u.a. des Bundesimmissionsschutzgesetzes, des Bundesnaturschutzgesetzes, des Bundesfernstraßengesetzes, des Bundeswasserstraßengesetzes, des Bundesbahngesetzes, des Personenbeförderungsgesetzes und des Luftverkehrsgesetzes, enthalten, verankert Artikel 1 UVPÜmsG als das Stammgesetz das eigentliche Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

Dem Stammgesetz fällt die Funktion zu, die allgemeinen Regelungen für die Durchführung von obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfungen systematisch zu formulieren, wobei es die Grundkonzeption der UVP-Richtlinie übernimmt und sich auch hinsichtlich der einzelnen Detailregelungen weitgehend an dieser orientiert (Haneklaus/Wagner 1995: 23f). Das UVP-Gesetz enthält dementsprechend relevante Begriffsbestimmungen (§ 2), führt die UVP-pflichtigen Vorhaben auf (§ 3; Anlage 1), regelt das Prüfverfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung (§§ 5 bis 14) - allerdings nur als Mindeststandard unter dem Vorbehalt weitergehender Anforderungen in speziellen fachgesetzlichen Vorschriften des Bundes und der Länder - und formuliert schließlich eine Reihe von Sonderregelungen, die Linienbestimmungsverfahren nach dem Bundesfernstraßen- und Bundeswasserstraßengesetz, Genehmigungsverfahren nach Luftverkehrsgesetz, Raumordnungsverfahren, die Bauleitplanung, bergbaurechtliche Verfahren sowie Flurbereinigungsverfahren betreffen (§§ 15 bis 19). Einzelfragen und materielle Vorgaben der UVP sind dem Erlass untergesetzlicher Vorschriften, insbesondere Verwaltungsvorschriften, überlassen (§ 20); daneben bleibt weiterhin ein Umsetzungsbedarf im Recht der Länder bestehen (Erbguth/Schink 1996: 104ff).

Indem das deutsche UVPG der Grundkonzeption der europäischen UVP-Richtlinie folgt, versteht es sich ebenfalls als Instrument der Entscheidungsvorbereitung im Sinn einer vorausschauenden Vorsorge, die über das Prinzip der Frühzeitigkeit und einen integrativen und medienübergreifenden Ansatz erreicht werden soll. So wird nunmehr die Umweltverträglichkeit öffentlicher und privater Entscheidungen über eine ganzheitliche Betrachtungsweise komplexer ökologischer Wirkungszusammenhänge und der entsprechenden Auswirkungen umwelt- und naturschutzrelevanter Aktivitäten angestrebt. Das UVP-Gesetz konzipiert die Umweltverträglichkeitsprüfung als unselbständigen Bestandteil bestehender verwaltungsbehördlicher Zulassungsverfahren (Haneklaus/Wagner 1995: 23) und greift dabei den

Projekt- und Verfahrensbezug der europäischen Richtlinie auf (Erbguth/Schink 1996: 81). Dementsprechend unterliegen auch nach deutschem Recht vorgeschaltete Programme und Pläne, die nicht unmittelbar auf die Zulassung eines Vorhabens ausgerichtet sind wie etwa Landschaftspläne oder Abfallentsorgungspläne, grundsätzlich keiner UVP-Pflicht, wobei dieser Grundsatz gewisse Durchbrechungen erfährt, indem Teilzulassungen sowie bestimmte, der Zulassung vorgelagerte Entscheidungen etwa über einen Standort oder eine Trasse doch einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind. Seinen primären Verfahrensbezug weist das UVPG dadurch aus, dass es neben der Festlegung der UVP-pflichtigen Vorhaben und der Bestimmung von Position und Stellenwert der UVP im Zulassungsverfahren v.a. die einzelnen Phasen und Schritte des Prüfverfahrens regelt. So gestaltet sich der Verfahrensablauf der UVP nach den §§ 5 bis 12 UVPG folgendermaßen: Die Umweltverträglichkeitsprüfung beginnt mit der Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen, dem Scoping-Verfahren (§ 5); sie setzt sich fort in der Vorlage einer Vielzahl von Unterlagen und Angaben des Projektträgers (§ 6); sodann erfolgt eine Beteiligung der betroffenen nationalen Behörden, der Behörden von Mitgliedstaaten der EG und ggf. sonstigen Nachbarstaaten sowie der Öffentlichkeit (§§ 7 bis 9); die UVP mündet seitens der zuständigen Behörden in die Erarbeitung einer zusammenfassenden Darstellung der Projektauswirkungen sowie deren Bewertung; diese Bewertung ist schließlich bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen (§§ 11 und 12).

Mit seiner starken Ausrichtung auf die Gestaltung der UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren übernimmt das UVPG von der UVP-RL auch das Kooperationsprinzip als wesentlichen Bestandteil prozeduraler Steuerung umweltrelevanten Handelns durch Organisation und Verfahren, das seinen Niederschlag nicht nur in diversen Erfordernissen der Zusammenarbeit zwischen Projektträger und federführenden und berührten Behörden findet, sondern auch in dem Verfahrenselement der Öffentlichkeitsbeteiligung. (Erbguth/Schink 1996; Wagner 1995) In dem Maß, in dem die deutsche Gesetzgebung wie die europäische Rechtssetzung von der Vorstellung ausgeht, dass die qualitative Verbesserung umwelt- und naturschutzrelevanter Entscheidungsfindung insbesondere über die Schaffung einer elaborierten Informationsbasis bzw. über möglichst umfassende Erkenntnisgewinne zu den Auswirkungen umwelt- und naturschutzrelevanter Aktivitäten anzustreben ist, wird auch hier der Öffentlichkeit als weiterem wichtigen Informationsträger im Rahmen der problem- und interessenadäquaten Erfassung einer sehr umfassenden und komplexen Entscheidungsmaterie große Relevanz beigemessen. Die eigenständige Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung im UVPG stellt dabei sicher, dass unabhängig von fachgesetzlichen Besonderheiten in jedem Fall eine Einbeziehung der Öffentlichkeit in UVP-pflichtigen Verfahren gewährleistet ist, die neben der Informationsfunktion auch die Funktionen des vorgelagerten individuellen Rechtsschutzes, der Akzeptanzbeschaffung für das jeweilige Vorhaben, der Kontrolle

gegenüber dem Projektträger sowie der Ermöglichung gesellschaftlicher Partizipation erfüllt.

Das Kernelement zur Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung in UVP-pflichtigen Verwaltungsverfahren als einem durch § 2 Absatz 1 Satz 3 UVPG besonders hervorgehobenen, unverzichtbaren Verfahrensbestandteil stellt § 9 UVPG dar. § 9 regelt die Grundzüge der Einbeziehung der Öffentlichkeit bei UVP-pflichtigen Vorhaben sowohl für die abschließenden Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren als auch - bei gestuften Verfahren - für die vorgelagerten Planungsverfahren und trifft dabei folgende Bestimmungen: Die jeweils zuständige Behörde hat die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der ausgelegten Unterlagen nach § 6 anzuhören, wobei das Anhörungsverfahren den Anforderungen des § 73 Absatz 3 bis 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechen muss (Absatz 1). Darüber hinaus hat die zuständige Behörde den bekannten Betroffenen und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens und die Entscheidungsgründe zugänglich zu machen; wird das Vorhaben abgelehnt, so sind die bekannten Betroffenen und diejenigen, die Einwendungen erhoben haben, von der Ablehnung zu benachrichtigen (Absatz 2). Des Weiteren regelt § 9 UVPG in Absatz 3 eine abgeschwächte Form der Einbeziehung der Öffentlichkeit in vorgelagerten Verwaltungsverfahren durch den Verzicht auf den Erörterungstermin und die Regelung eines schriftlichen Beteiligungsverfahrens. Neben diesen Regelungen, die explizit auf die Einbindung der Öffentlichkeit Bezug nehmen, enthält das UVPG noch einige weitere Bestimmungen, die von mehr oder weniger großer Relevanz für die Partizipation gesellschaftlicher Akteure sind. Sie betreffen die Berücksichtigung der Äußerungen der Öffentlichkeit in der zusammenfassenden Darstellung der Auswirkungen des Vorhabens (§ 11 Satz 1), die Beifügung einer allgemein verständlichen Zusammenfassung der Angaben des Vorhabenträgers zu dem geplanten Vorhaben (§ 6 Absatz 3 Satz 2) sowie die fakultative Hinzuziehung Dritter im Rahmen des Scoping-Verfahrens (§ 5 Satz 2).

Auch wenn die europäische Rechtsetzung zur Umweltverträglichkeitsprüfung und das damit einhergehende Erfordernis der EG-weiten Schaffung einer entsprechenden Transformationsgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland auf eine Rechtssituation treffen, die durch ein ausdifferenziertes Verfahrensrecht zur Zulassung umweltrelevanter Vorhaben sowie zur Information und Beteiligung gesellschaftlicher Akteure wie Bürger/innen und Umweltgruppen charakterisiert ist, bedeutet die europäische Rechtsentwicklung doch die Chance, nationale Beteiligungsstandards zu festigen und Impulse zur Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten aufzugreifen. Gleichwohl gilt auch für das deutsche UVP-Gesetz wie für die europäische UVP-Richtlinie, dass nicht schon die bloße Existenz eines entsprechen-

den Rechtstextes als Garant für effektive Steuerungswirkungen gewertet werden kann. Nicht zuletzt die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Rechtsmaterie ist von entscheidender Bedeutung für die Chancen und Grenzen einer wirkungsvollen Implementation, sei es im Hinblick auf einen verbesserten Umweltschutz, sei es im Hinblick auf die Stärkung von Mitwirkungs- und Einflusschancen gesellschaftlicher Akteure im Rahmen der umweltrelevanten Verwaltungsverfahren. So ist denn auch das UVPG vermittels einer sorgfältigeren Analyse seiner Detailregelungen daraufhin zu überprüfen, inwiefern es Versprechungen von mehr Demokratie in politisch-administrativen Verfahren gerecht werden kann oder nicht.

b) Das UVPG - eine kritische Analyse

aa) Würdigung des UVPG

Auch wenn die Umsetzung der europäischen UVP-Richtlinie in deutsches Recht und damit die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in der BRD keine grundsätzlich neue Rechtslage in der Bundesrepublik schaffen, bedeutet die neue Gesetzgebung doch eine Stärkung und Ausweitung des regulativen Instrumentariums für eine verbesserte Umweltvorsorge im Zusammenhang mit umweltrelevanten Zulassungsverfahren. Mit dem deutschen Transformationsgesetz zur UVP erfolgt eine weitere rechtliche Verankerung obligatorischer Prüfverfahren für ein relativ breites Spektrum industrieller und infrastruktureller Vorhaben, wobei dem Aspekt der (integrativen) Ermittlung und Prüfung der Umweltauswirkungen der jeweiligen Vorhaben nunmehr ein zentraler Stellenwert eingeräumt wird. Auch der Verfahrensschritt der Öffentlichkeitsbeteiligung als konstitutiver Bestandteil umwelt- und naturschutzrelevanter Zulassungsverfahren erfährt mit der Transformationsgesetzgebung eine Bestätigung und Stärkung im deutschen Verfahrensrecht. Diese stabilisierende Funktion der UVP-Gesetzgebung zeigt ihre nicht zu unterschätzende Bedeutung im Verlauf der 1990er Jahre, als in der BRD im Zuge der deutschen Wiedervereinigung eine sog. Beschleunigungsgesetzgebung forciert wird, die einen zu den Intentionen der UVP-Gesetzgebung entgegengesetzten Trend markiert und unter der Zielsetzung der Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland die als dysfunktional betrachteten Regelungen zur Verbesserungen des Umwelt- und Naturschutzes sowie zur Öffentlichkeitsbeteiligung einzuschränken versucht (Wagner 1995: 44; Erbguth/Schink 1996: 93ff; Fisahn 1996). In diesem Kontext sind es nicht zuletzt die EG-induzierten Verfahrensvorschriften der Umweltverträglichkeitsprüfung, die einem fortschreitenden Rückbau von Prüf- und Beteiligungspflichten in Deutschland entgegenwirken.

Allerdings gilt auch für das deutsche Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, was bereits für die europäische UVP-Richtlinie festzustellen war: Während die Schaffung eines

neuen UVP-Rechts prinzipiell als Fortschritt für den Umwelt- und Naturschutz wie auch für die Demokratisierung verwaltungsbehördlicher Zulassungsverfahren gewertet werden kann, weist das Recht doch in seiner konkreten Umsetzung Defizite in Bezug auf Konzeption und Detailgestaltung auf, die sich im Hinblick auf signifikante Veränderungen in der Vollzugspraxis und damit im Hinblick auf die praktischen Wirkungen der UVP-Gesetzgebung zugunsten von Umweltschutz und Demokratie nachteilig auswirken können. Eine eingehendere Analyse des deutschen Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung von 1990 macht dies deutlich.²³

bb) Problematische Regelungen des UVPG mit indirektem Beteiligungsbezug

Bei der Umsetzung der UVP-Richtlinie in deutsches Recht zeigt sich, dass die Transformationsgesetzgebung ein äußerst anspruchsvoller Akt ist, der keinesfalls zwingend zu einer Optimierung gesetzgeberischer Bemühungen um effektive Problemlösungen für gesellschaftliche Herausforderungen führt. Schon die um zwei Jahre verspätete Umsetzung der europäischen Richtlinie in deutsches Recht sowie die folgenden Klageverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof aufgrund des Vorwurfes einer in bestimmten Regelungen nicht richtlinienkonformen Transformation verweisen auf die Herausforderungen, die die Innovation des Verfahrensrechts für die nationale Politikformulierung und -implementierung mit sich bringen kann (Sauer 2001: 18). Neben den Verstößen gegen europäisches Recht, die von der EG-Kommission vor dem EuGH angeklagt werden und die nach der Verurteilung durch den EuGH vom deutschen Gesetzgeber behoben werden müssen, bleibt allerdings das Faktum mehr oder weniger unbeanstandet bestehen, dass es sich bei dem deutschen Transformationsgesetz weitgehend um eine Minimalumsetzung der europäischen UVP-Richtlinie handelt, dass also der deutsche Gesetzgeber die europäischen Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung nicht als Impuls für eigene innovative Ansätze sieht, sondern als Vorgaben, die mehr oder weniger wortgetreu in deutsches Recht übertragen werden können (Erbguth/Schink 1996: 79f). Damit werden auch die Konzeptions- und Gestaltungsdefizite der UVP-RL - nicht zuletzt im Hinblick auf die Partizipation der gesellschaftlichen Akteure - in das deutsche Recht übernommen.

Der Umstand, dass das deutsche UVP-Gesetz in weiten Teilen lediglich eine Minimalumsetzung der europäischen UVP-Richtlinie bietet, betrifft zunächst diverse Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung, die zwar keinen expliziten Bezug zur Öffentlichkeitsbeteiligung haben, aber dennoch indirekt von Relevanz für diese sind und bereits im Rahmen der Analyse der europäischen Richtlinie als problematisch für die effektiven Mitwirkungs- und Einflusschancen gesellschaftlicher Akteure im Rahmen umweltrelevanter Zulassungsverfahren gewertet wurden. Auch im Hinblick auf das deutsche UVPG bleibt die Frage nach dem Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfung unter verschiedenen

Aspekten ein kritischer Punkt. So greift das UVPG den Ansatz der europäischen UVP-Richtlinie auf, die Umweltverträglichkeitsprüfung als Projekt-UVP zu konzipieren und verzichtet damit darauf, vorgelagerte Verfahren, die weitreichende präjudizierende Wirkungen für die Projekt-Entscheidungen haben können, grundsätzlich einer UVP-Pflicht zu unterwerfen. Weiterhin übernimmt das deutsche Transformationsgesetz auch die Konzeption der Umweltverträglichkeitsprüfung als reines Verfahrensinstrument und unterlässt es wie die UVP-RL, materielle Vorgaben bzw. Vorgaben zu Prüfungsmaßstäben und -methoden für die Durchführung der UVP bzw. die behördlichen Zulassungsentscheidungen am Ende des gesamten Prozesses zu formulieren. Ebenso bleiben auch im deutschen Recht die Bestimmungen hinsichtlich des Ermittlungs- und Prüfungsaufwands, der im Rahmen der Durchführung der UVP zu betreiben ist, sehr unbestimmt, wie schließlich auch die Unbestimmtheit der Richtlinie hinsichtlich der Relevanz des Berücksichtigungsgebots der UVP-Ergebnisse, also des Gewichts der UVP im gesamten Zulassungsverfahren, im UVP-Gesetz keine Konkretisierung erfährt. Diese Entscheidungen des deutschen Gesetzgebers im Hinblick auf Konzeption und konkrete Ausgestaltung des UVP-Gesetzes haben - wie bereits oben im Hinblick auf die Konzeption und Feinregulierung der UVP-Richtlinie näher dargestellt - spezifische Folgen für den Umwelt- und Naturschutz in den relevanten Zulassungsverfahren wie auch für die Mitwirkungs- und Einflusschancen interessierter und betroffener Dritter, deren faktische Stärkung durch das neue UVP-Recht zweifelhaft erscheint. Darüber hinaus aber beschränken sich die Bestimmungen mit möglicherweise problematischen Folgen für die Einbindung der gesellschaftlichen Akteure auch im deutschen Recht nicht auf die Regelungen ohne expliziten Bezug zur Partizipation der Öffentlichkeit. Auch wenn die Informations- und Beteiligungsrechte, die im deutschen Transformationsgesetz verankert werden, hinsichtlich Reichweite und Präzision z.T. über die Vorgaben der UVP-Richtlinie hinausgehen, bleiben sie doch beschränkt und unbestimmt und transzendieren insbesondere kaum das bereits bestehende nationale Recht.

cc) Kritische Analyse der Regelungen des UVPG zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung stellt - entsprechend den Vorgaben der UVP-RL - einen konstitutiven Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG dar und wird so als unverzichtbares Element aller UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren fest verankert (Wagner 1995; Erguth/Schink 1996). In ihrer konkreten Ausgestaltung sind die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung des deutschen Transformationsgesetzes als sachgerechte Umsetzung der Vorgaben der UVP-Richtlinie zu werten, da sie diese übernehmen und präzisieren und dabei sogar über sie hinausgehen (Wagner 1995: 239f). Der deutsche Gesetzgeber folgt im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung seiner Intention der Bestandswahrung und schreibt in § 9 UVPG Informations- und Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit im Rahmen UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren fest, die sich auf die einschlägigen Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes beziehen und damit sowohl Möglichkeiten der Ein-

sichtnahme als auch der schriftlichen Stellungnahme und mündlichen Erörterung begründen. Der Verweis von § 9 Absatz 1 Satz 2 auf die bei der Anhörung im Zulassungsverfahren einzuhaltenden Anforderungen des § 73 Absatz 3 bis 7 VwVfG zielt darauf ab, diese ansonsten nur bei besonderer Anordnung geltenden partizipationsbezogenen Vorgaben des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die einer weitverbreiteten Auffassung nach hohe Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit stellen, als verbindliche (Mindest-)Standards für alle vom UVPG erfassten Zulassungsverfahren zu verankern. Während in der deutschen Transformationsgesetzgebung somit zwar die Einbeziehung der Öffentlichkeit in allen UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren auf dem relativ hohen Niveau der Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes sichergestellt werden soll, ist der deutsche Gesetzgeber doch gleichzeitig bemüht, die im nationalen Recht bereits integrierte Öffentlichkeitsbeteiligung nicht durch neue Verfahrensregelungen zu stärken und auszuweiten und - gerade auch vor dem Hintergrund einer anhaltenden Diskussion um Vorhaben verzögernde Verfahrensschritte - keine neuen Rechtsschutzmöglichkeiten durch Partizipationsrechte im Zusammenhang mit der UVP zu eröffnen. (Wagner 1995: 239f) Damit werden im deutschen Verfahrensrecht weiterhin v.a. Mindeststandards der Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung vorgegeben, die insbesondere durch eine ganz erhebliche Unbestimmtheit der relevanten Rechtsvorschriften charakterisiert sind, so dass ihre partizipationsfreundliche Anwendung in der Vollzugspraxis keinesfalls gewährleistet ist.²⁴

Wie in der europäischen Richtlinie spielt im deutschen Transformationsgesetz der Aspekt der Transparenz im Rahmen der Zulassungsverfahren mit UVP-Pflicht und obligatorischer Öffentlichkeitsbeteiligung eine erhebliche Rolle. Indem § 9 UVPG in Absatz 1 auf § 73 Absatz 3 bis 7 VwVfG als Referenzverfahren verweist, konstituiert er behördliche Informationspflichten entsprechend den bereits bestehenden Bestimmungen für Planfeststellungsverfahren, die die öffentliche Bekanntmachung von Vorhaben sowie die Auslegung der Unterlagen der Vorhabenträger zur Einsichtnahme verbindlich regeln und dabei Informationsansprüche für jedermann generieren. Darüber hinaus formuliert § 9 UVPG in Absatz 2 weitere behördliche Verpflichtungen zur Information der betroffenen Öffentlichkeit hinsichtlich der Entscheidungen über die Zulässigkeit der jeweiligen Vorhaben und die Entscheidungsgründe. Wie in der europäischen Richtlinie bleiben aber auch in der deutschen Transformationsgesetzgebung ernstzunehmende Defizite im Hinblick auf die Herstellung von (Verfahrens)Transparenz bestehen. So werden auch im Rahmen der deutschen UVP-Gesetzgebung keine Bestimmungen formuliert, die der Öffentlichkeit über den Zugang zu den Unterlagen der Vorhabenträger hinaus den Zugang zu weiteren relevanten Unterlagen wie behördlichen Stellungnahmen oder von Behördenseite eingeholten Fachgutachten ermöglichen würden, und so bleibt die Information über die Zulassungsentscheidung entsprechend dem Trichtermodell auf die Information der betroffenen Öffentlichkeit beschränkt. Darüber

hinaus wird auch im deutschen UVPG keine Pflicht zur Erstellung einer zusammenhängenden Umweltverträglichkeitsuntersuchung durch den Vorhabenträger und/oder eines eigenständigen UVP-Dokuments durch die zuständige Behörde zur leichteren Nachvollziehbarkeit der Planungs- und Entscheidungsprozesse formuliert. Schließlich verzichtet auch der deutsche Gesetzgeber weitgehend auf eine Spezifizierung der Rahmenbedingungen, die der Öffentlichkeit die effektive Wahrnehmung ihrer Informationsrechte erleichtern könnten, indem im UVPG sowohl davon abgesehen wird, im Gesetzestext selber Maßnahmen für eine bürgernahe Vollzugspraxis der Öffentlichkeitsinformation festzulegen, als auch darauf verzichtet wird, Vorschriften für entsprechende Maßnahmenkataloge in untergesetzlichen Rechtsvorschriften zu formulieren. Maßnahmen zur Stärkung von Transparenz und Kontrollierbarkeit der Prozesse durch die Öffentlichkeit wie etwa öffentlich finanzierte Gegengutachten entsprechend den Vorschlägen oder Forderungen gesellschaftlicher Verfahrensbeteiligter bleiben gänzlich unberücksichtigt.

Über die Informationsrechte der Öffentlichkeit hinaus schafft das deutsche UVPG im Rahmen UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren Beteiligungsrechte für die betroffene Öffentlichkeit, die über die vorgeschlagenen Anhörungsrechte der UVP-Richtlinie hinausgehen, indem es neben dem Recht auf Abgabe einer (schriftlichen) Stellungnahme auch das Recht auf Teilnahme an einer Erörterung konstituiert. Trotz dieser weiter reichenden Möglichkeiten gesellschaftlicher Mitwirkung im Rahmen von umweltrelevanten Zulassungsverfahren, die das deutsche Recht im Vergleich mit dem europäischen vorsieht, bleiben dennoch unter dem UVPG die erheblichen Strukturmängel der Partizipationsrechte im Rahmen deutscher Zulassungsverfahren bestehen, die sich bereits in den 1980er Jahren in der Vollzugspraxis deutlich manifestiert haben. Auch wenn es praktisch häufig von eher geringer Bedeutung ist, dass Einwendungsbefugnisse und das Recht zur Teilnahme an den Erörterungsterminen nur für die betroffene Öffentlichkeit bestehen, bleibt es gleichwohl aus partizipationstheoretischer Perspektive ein Defizit, dass auf die Einführung einer Populärbeteiligung im Rahmen UVP-pflichtiger Verfahren verzichtet wird, die es jedermann möglich machen würde, Einwendungen zu erheben und an der Erörterung teilzunehmen. Schwerer noch wiegt die Unbestimmtheit des UVPG hinsichtlich des Zeitpunktes der Einbindung der Öffentlichkeit im Rahmen der einschlägigen Zulassungsverfahren. Damit wird auf die Festschreibung einer frühzeitigen Einbindung der Öffentlichkeit bzw. ihrer iterativen Beteiligung in verschiedenen Phasen der Vorhabenplanung und Verfahrensdurchführung verzichtet und gleichzeitig die praktische Perpetuierung des tradierten Problems der zu späten Öffentlichkeitsbeteiligung besiegelt. Zwar ist festzustellen, dass im Rahmen der Verfahrensinnovation des Scopings, das vielfach eine frühzeitige Erörterung impliziert, die Möglichkeit besteht, neben dem Vorhabenträger und der zuständigen Behörde auch Dritte einzubeziehen, zu denen Bürger/innen und Naturschutzverbände gehören können. Damit ist aber eine systematische und regelmäßige Beteiligung der Öffentlichkeit auch und gerade im Rahmen des

Scopings keinesfalls gesichert, zumal das Scoping primär der Beratung der Vorhabenträger dienen soll und dieser Termin, einschließlich der Beteiligung Dritter, mit der Zustimmung der Vorhabenträger steht und fällt. Des Weiteren wird die im UVPG vorgesehene Einbeziehung der Öffentlichkeit durch Anhörung im eigentlichen Zulassungsverfahren nicht in einem gesonderten Verfahrensschritt der Umweltverträglichkeitsprüfung selber verfolgt, sondern integriert in das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung im eigentlichen, umfassenden Zulassungsverfahren, das allerdings auf die Erfassung und einen Ausgleich *aller* berührten privaten und öffentlichen Belange ausgerichtet ist und in dessen Rahmen der UVP keine dominante Rolle zukommt (Erbguth/Schink 1996: 416f). Dieser Logik einer zurückhaltenden Partizipations-Gesetzgebung entspricht es weiterhin, dass sich im deutschen UVPG ebenso wenig wie in der UVP-RL Bestimmungen für einen verstärkten Rückgriff auf diskursive Beteiligungsmodelle wie etwa Mediationsverfahren finden, die die multilateralen Kommunikationsbeziehungen im Rahmen der Zulassungsverfahren auf ein höheres Partizipations- wie auch Rationalitätsniveau heben könnten. Im Übrigen bleibt das UVPG aber selbst im Hinblick auf die tradierten Formen der Einbindung der Öffentlichkeit sehr unbestimmt und verzichtet somit auch auf verfahrensrechtliche Spezifizierungen - etwa zu partizipationsfreundlichen Prozessregelungen für die Durchführung von Erörterungsterminen -, die die Schwellen für eine effektive Mitwirkung so niedrig wie möglich setzen würden.

Die skizzierten Grenzen einer effektiven Mitwirkung und Einflussnahme für gesellschaftliche Akteure im Rahmen der UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren, die auch und gerade durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht aufgehoben werden, betreffen nicht nur die Bürger/innen, sondern auch die Umwelt und Naturschutzverbände, die als gesellschaftliche Vertreter des Umweltinteresses an entsprechenden Verfahren partizipieren (wollen), um so den staatlichen Bemühungen um umweltverträgliche öffentliche und private Aktivitäten Nachdruck zu verleihen und ggf. selber korrigierend auf die Prozesse einzuwirken. Der Partizipation dieser genuinen gesellschaftlichen Vertreter der Umwelt- und Naturschutzbelange im Rahmen der UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren wird im UVPG wie auch in der UVP-RL keine gesonderte Aufmerksamkeit geschenkt, die etwa in der gesetzlichen Verankerung einer Verbandsbeteiligung ihren Niederschlag hätte finden können. Dass bei der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in der BRD die Aufwertung der Umwelt- und Naturschutzverbände nicht gezielt anvisiert wird, ergibt sich aus den Bestimmungen des § 9 UVPG, die auf eine bürgerorientierte Mitwirkung im Rahmen der UVP ausgerichtet sind. Die Bezugnahme des § 9 Absatz 1 auf § 73 Absatz 4 und 6 VwVfG weist sogar gewissermaßen in eine entgegengesetzte Richtung zur Aufwertung verbandlicher Teilhabe, da die Beschränkung der Einwendungsbefugnis und des Rechts auf Teilnahme am Erörterungstermin auf Akteure, die in eigenen Belangen betroffen sind, die Verbände

von einer entsprechenden Mitwirkung ausschließt, soweit sie das allgemeine Interesse des Umwelt- und Naturschutzes quasi als Anwälte vertreten. Während mit dieser Regelung de facto eher in selteneren Fällen eine Exklusion der Umweltgruppen einhergehen dürfte, da die Verbände zum einen in der Praxis ihren Sachverstand durch Unterstützung betroffener, also anzuhörender Mitglieder und Sympathisant/innen einbringen können und zum anderen etwa in UVP-pflichtigen Planfeststellungsverfahren von dem Beteiligungsrecht des § 29 BNatSchG profitieren, zeigt sich in § 9 UVPG doch die große Zurückhaltung des deutschen Gesetzgebers hinsichtlich der rechtlichen Aufwertung der Verfahrensposition der gesellschaftlichen Vertreter des Umwelt- und Naturschutzes (Erbguth/Schink 1996: 417f).

Die Partizipation an umweltrelevanten Zulassungsverfahren ist für alle an den jeweiligen Vorhaben Interessierten und von ihnen Betroffenen aus informatorischen Gründen sowie aus Gründen kontrollierender und mitgestaltender Teilhabe von besonderer Bedeutung - insbesondere dann, wenn zu erwarten steht, dass von diesen Vorhaben bzw. ihrer Realisierung erhebliche negative Auswirkungen ausgehen. Allerdings muss im Verfahren selber gewährleistet sein, dass über die Mitwirkung effektiver Einfluss auf die verbindlich wirkenden Entscheidungen der zuständigen Behörden genommen werden kann bzw. dass das Engagement und die Interessen der gesellschaftlichen Partizipant/innen im Rahmen der Zulassungsverfahren Entscheidungsrelevanz erlangen. Wie die europäische UVP-Richtlinie ist auch das deutsche UVP-Gesetz zwar darauf ausgelegt, Anhörungsrechte zu garantieren, die der Öffentlichkeit im Rahmen UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren ermöglichen, ihre Anliegen vorzutragen und ggf. mit den anderen Beteiligten zu erörtern, darüber hinausgehende Rechte werden den gesellschaftlichen Beteiligten mit dem UVPG aber nicht offeriert. So haben die gesellschaftlichen Verfahrensteilnehmer/innen keinerlei Mitsprache-, Mitentscheidungs- oder Veto-Rechte, die es ihnen im Rahmen der Verfahren erlauben würden, bestimmte Entscheidungen hinsichtlich der Zulassung oder Gestaltung von Vorhaben auch gegen den Willen anderer Beteiligter durchzusetzen oder zu verhindern. Unter bestimmten Voraussetzungen bleibt den Verfahrensbeteiligten nach Abschluss der Verfahren zwar die Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen und u.U. sogar ein bestimmtes Vorhaben zu verhindern, mit derartigen Klagemöglichkeiten werden aber keine effektiven Mitspracherechte im Verfahren selber generiert, zumal dann nicht, wenn die Klagemöglichkeiten bzw. Chancen effektiver Klageführung begrenzt bleiben und somit kaum effektives Drohpotential generieren. Dass die Berücksichtigung der Positionen der gesellschaftlichen Verfahrensbeteiligten im Rahmen der UVP-pflichtigen Verfahren, wie sie das UVPG vorsieht, eine nur sehr schwache Gewährleistung dafür ist, dass sie tatsächlich spürbar in die behördliche Entscheidung Eingang finden, verdeutlicht schon das gestufte Prozedere, das zur abschließenden Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens führt und die Positionen der gesellschaftlichen Beteiligten in einem immer komplexeren Gesamtgeflecht entscheidungsrelevanter Datensätze aufgehen lässt. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Anliegen der

gesellschaftlichen Beteiligten wie etwa der Umwelt- und Naturschutzverbände, denen im Gesetz kein besonderer Stellenwert zugeschrieben wird, am Ende der umfassenden Prozesse der behördlichen Datenerhebung, -auswertung und -interpretation nur marginale Berücksichtigung in den Entscheidungen der zuständigen Stelle finden und nur sehr begrenzt zugunsten eines verbesserten Umwelt- und Naturschutzes wirken können.

c) Zwischenresümee

Im Rahmen der deutschen UVP-Gesetzgebung werden keine Anstrengungen unternommen, die bestehenden Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung wie auch der Verbandsbeteiligung zugunsten einer weiteren Demokratisierung von umweltrelevanten Zulassungsverfahren signifikant auszuweiten. Damit entspricht das UVPG weitgehend der UVP-Richtlinie, die keinerlei Zwänge auf den nationalen Gesetzgeber in dieser Richtung ausübt und auch keine neuen Impulse für Anstrengungen zugunsten innovativer Partizipationsangebote gibt. Die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung des UVPG bleiben folglich status quo-orientiert und zeichnen sich hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung durch einen hohen Grad an verfahrensrechtlicher Unbestimmtheit aus. Für die Vollzugspraxis im Rahmen der nunmehr UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren in der BRD ist damit zu erwarten, dass (auch in einer prinzipiell relativ offenen Verwaltungskultur) die Regelungen des UVPG nicht progressiv zugunsten einer effektiven Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung ausgelegt werden und sie keine vitalisierte Partizipationskultur konstituieren. Vielmehr werden sie von den zuständigen Behörden so interpretiert, dass sie je nach verwaltungsbehördlichem Bedarf bzw. Opportunitätskalkül Mitwirkungschancen eröffnen oder Restriktionen vorgeben. Angesichts der sich vor diesem Hintergrund ergebenden Bedenken hinsichtlich der tatsächlichen Steuerungseffekte der neuen Rechtsmaterie schließt in den nächsten Kapiteln eine Untersuchung der Anwendung des UVPG in der BRD zur Erfassung der effektiven Demokratisierungswirkungen, die über die Einführung der EG-induzierten Umweltverträglichkeitsprüfung erzielt werden können, an. Dabei geht es sowohl darum, die praktische Nutzung der Partizipationsangebote des UVPG durch interessierte gesellschaftliche Akteure, d.h. hier durch die lokalen Umwelt- und Naturschutzverbände, zu beleuchten, als auch darum, die Ausgestaltung der rechtlichen Beteiligungsofferten in der administrativen Alltagspraxis herauszukristallisieren.

3.2 Die Umweltgruppen und ihre Partizipation an (UVP-pflichtigen) Verwaltungsverfahren

3.2.1 Die Beteiligung der lokalen Umweltgruppen an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren

a) Die lokalen Umweltgruppen in der BRD

Mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung im Vergleich zu Umweltbewegungen in anderen westlichen Ländern etabliert sich auch in der BRD in den frühen 1970er Jahren eine Umweltbewegung, die sich im Laufe der nächsten Jahre und Jahrzehnte zu einer sehr resourcenstarken und schlagkräftigen sozialen Bewegung fortentwickeln kann (Rucht 1994; Hey/Brendle 1994; Heijden 1997). Während in den 1970er und frühen 1980er Jahren Bürgerinitiativen und andere autonome lokale Ökologiegruppierungen von besonderer Bedeutung für die Umweltbewegung in der BRD sind, verlagert sich im Laufe der 1980er Jahre das Gewicht hin zur Partei der Grünen, die 1983 zum ersten Mal in den Bundestag einzieht, sowie zu den großen Umwelt- und Naturschutzorganisationen, deren Organisationsform und strategische Präferenzen den veränderten Kontextbedingungen einer sich entspannenden Umweltsituation und einer allmählichen Öffnung des politisch-administrativen Systems für die Einflussnahme umweltbewegter gesellschaftlicher Akteure besser entsprechen (Adam 198: 42f). Wichtige Akteure im Netzwerk der großen Umwelt- und Naturschutzorganisationen stellen der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND; gegründet 1975)²⁵ und der Naturschutzbund Deutschland (NABU; gegründet 1899)²⁶ dar. Mit Mitgliederzahlen von rd. 250.000 bzw. 350.000 Mitgliedern gehören BUND und NABU²⁷ zum Ende des 20. Jahrhunderts zu den größten deutschen Naturschutzverbänden, was ihren Bemühungen um einen verbesserten Umwelt- und Naturschutz in der BRD Legitimität und Gewicht verleiht. (Cornelsen 1991; Hey/Brendle 1994: 148ff, 155ff; ><http://www.bund.net>< [Stand 2001]; ><http://www.nabu.de>< [Stand: 2001]; Leonhard 1986) Dieses starke Fundament ist nicht zuletzt deshalb von Relevanz, weil die beiden Organisationen sich nicht nur im Bereich des praktischen Naturschutzes und der Umweltbildung und -beratung engagieren, sondern auch ein ausgeprägtes Interesse an der Einflussnahme auf aktuelle politische Entwicklungen zeigen und nach § 29 Absatz 2 BNatSchG anerkannte Vereine sind, denen in diversen Verwaltungsverfahren nach § 29 Absatz 1 BNatSchG besondere Informations- und Anhörungsrechte zustehen (Bender 1994; Scholz/Selle 1996).

Auch wenn BUND und NABU ein vitales Interesse an der Einflussnahme auf zentrale politische Prozesse auf Bundes- und Landesebene bekunden, betonen sie doch gleichzeitig die große Bedeutung ihrer Präsenz in der Fläche, d.h. des Umstands, dass sie mit Kreis-, Orts-,

Jugend- und Kindergruppen bundesweit auf der lokalen Ebene aktiv sind. (><http://www.bund.net>< [Stand 2001]; ><http://www.nabu.de>< [Stand: 2001]; Cornelsen 1991) Über diese Gruppen konstituiert sich nicht nur die dauerhafte und engagierte Mitgliedschaft vieler Bürger/innen in den Naturschutzverbänden, über ihre ehrenamtlichen Tätigkeiten wird auch ein nicht unbedeutender Teil der verbandlichen Arbeit im Bereich des praktischen Naturschutzes, der Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung sowie der politischen Einflussnahme auf lokale umweltpolitische Prozesse und der verbandlichen Mitwirkung an Verwaltungsverfahren geleistet. Wie auf nationaler Ebene stellen auch auf lokaler Ebene BUND und NABU wichtige Organisationen im Netzwerk der Umweltgruppen dar. So ist nicht nur festzustellen, dass BUND und NABU mit ihren ca. 2.000 bzw. 1.500 Kreis- und Ortsgruppen²⁸ in nahezu jeder größeren Stadt und zahlreichen kleineren Städten und Gemeinden vertreten sind, sondern dort oftmals auch zu den großen und vergleichsweise tat- und schlagkräftigen Gruppen gehören, die schließlich aufgrund ihrer Anerkennung als Vereine nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz mit spezifischen Informations- und Anhörungsrechten eine wichtige Position auf der lokalen Ebene innehaben und dort in den umwelt- und naturschutzrelevanten Verwaltungsverfahren und den kommunalen Naturschutzbeiräten mitwirken.

Insbesondere die lokalen Untereinheiten des NABU stellen oftmals starke Umweltgruppen im örtlichen Netzwerke der Umweltorganisationen dar, die auf eine relativ große Zahl von Mitgliedern insgesamt verweisen können, so dass auch die absoluten Zahlen der i.d.R. 10 bis 15 Prozent aktiver bzw. sporadisch aktivierbarer Mitglieder für die einzelnen NABU-Gruppen relativ hoch ausfallen. (Cornelsen 1991; Interview UG-I-05; Interview UG-I-10) Ein wichtiger Erklärungsfaktor für die zahlenmäßige Stärke des NABU und sein relativ hohes Aktivierungspotential auf der lokalen Ebene besteht in dem Umstand, dass sich der NABU trotz seiner seit langem vollzogenen Wende zu einer auch politisch aktiven Umweltorganisation nach wie vor stark im praktischen Naturschutz engagiert und somit zahlreichen Erwachsenen, Jugendlichen und Kindern, die an der Erhaltung und der Erfahrung ihres natürlichen Lebensraumes interessiert sind, ein breites Tätigkeitsfeld vom Vogelschutz bis zur Biotoppflege bietet (Interview UG-I-10). So gestaltet sich denn auch die Situation des NABU vor Ort oftmals so, dass eine große Mehrheit der aktiven (ehrenamtlichen) Mitglieder im "grünen" Umweltschutz tätig ist, während sich nur ein kleinerer Teil im Bereich der politischen Einflussnahme und insbesondere der Mitwirkung im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren engagiert (Interview UG-I-02).

Die lokalen Untereinheiten des BUND präsentieren sich oftmals hinsichtlich ihrer Mitgliederzahl und des aktiven Engagements ihrer ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen schwächer als die lokalen Gruppen des NABU, wenngleich auch ihnen im Bereich des lokalen Umwelt-

schutzes eine nicht zu vernachlässigende Rolle zukommt. (Interview UG-I-11) Tatsächlich bieten sich gerade die lokalen Gruppen des BUND in besonderem Maß als Mitwirkende im Rahmen umweltrelevanter politisch-administrativer Prozesse vor Ort an, da sie sich oftmals weit stärker als andere lokale Umweltgruppen mit dem Bereich des "technischen" Umweltschutzes befassen und damit sowohl Fragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege als auch Problematiken der Luftreinhaltung, des Klimaschutzes, der Verkehrsplanung und der Abfallpolitik als Bereiche ihres Zuständigkeitsfeldes betrachten (Interview UG-I-11; Interview UG-I-05). Was die lokalen Gruppen des BUND somit zu wichtigen Akteuren in den umwelt- und naturschutzrelevanten politisch-administrativen Prozessen vor Ort macht, ist aber gleichzeitig ihre Schwäche hinsichtlich der Rekrutierung aktiver Mitglieder (Interview UG-I-08; Interview UG-II-04). Der Bereich des "technischen" Umweltschutzes ist sehr komplex und erfordert oftmals eine anspruchsvolle Einarbeitung in naturwissenschaftlich-technologische Zusammenhänge, in juristische Problemmaterien und verfahrensrechtliche und -praktische Aspekte der verbandlichen Mitwirkung an umweltrelevanten Entscheidungsprozessen, wobei eine entsprechende berufliche Qualifikation auch für die ehrenamtliche Tätigkeit sehr vorteilhaft, wenn nicht nahezu unerlässlich für die effektive Teilhabe ist. Den aus ihrem anspruchsvollen Aufgabenprofil resultierenden Problemen hinsichtlich der Motivierung einer aktiven Mitgliedschaft entgehen die lokalen BUND-Gruppen am ehesten dann, wenn sie ihr Engagement im Bereich des praktischen Naturschutzes besonders gewichten und/oder hauptamtliche Mitarbeiter/innen einstellen können, die eine qualifizierte Unterstützung im Bereich des "technischen" Umweltschutzes leisten (Interview UG-I-05; Interview UG-I-17).

Im Übrigen variiert die Situation der lokalen Umweltgruppen hinsichtlich ihrer personellen Kapazitäten von Gruppe zu Gruppe und Stadt zu Stadt. So bestehen auf der einen Seite relativ schlagkräftige Umweltgruppen von BUND und NABU, die über ein, zwei oder in Ausnahmefällen sogar drei hauptberufliche Mitarbeiter/innen verfügen, die einen relativ großen Mitgliederstamm von bis zu 20 Personen immer wieder zu aktivieren vermögen, die somit umfangreiche Tätigkeiten im praktischen Naturschutz wahrnehmen können, eine wirkungsvolle Öffentlichkeitsarbeit betreiben und sich auch in der Lage sehen, sich zufriedenstellend in politische und administrative Prozesse einzubringen (Interview UG-I-05; Interview UG-I-10). Auf der anderen Seite agieren auf der lokalen Ebene aber auch Umweltgruppen, die auf kaum mehr als vier, fünf oder sechs aktive Mitarbeiter/innen rekurrieren können, die weder die zeitlichen noch fachlichen Kapazitäten besitzen, um sich - abgesehen von der Mitwirkung im Naturschutzbeirat - regelmäßig in politische Prozesse einzumischen, geschweige denn an verwaltungsbehördlichen Verfahren zu umweltrelevanten (Groß-)Vorhaben teilzunehmen, und die auch in den Bereichen der Öffentlichkeitsarbeit, der Umweltbildung und -beratung wie des praktischen Naturschutzes nur das Allernotwendigste an verbandlichen Aufgaben abdecken können (Interview UG-I-01; Interview UG-I-

11). Während solche kleinen Umweltgruppen sich vor geradezu unüberwindliche Hindernisse einer einigermaßen adäquaten verbandlichen Aufgabenerfüllung hinsichtlich öffentlicher Bewusstseinsbildung, politischer Einflussnahme und Mitwirkung im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren gestellt sehen, fühlen sich aber auch größere lokale Gruppen von BUND und NABU mit personellen Engpässen konfrontiert, die eine befriedigende und wirkungsvolle Arbeit - zumindest in Teilbereichen ihres Tätigkeitsfeldes wie insbesondere einer qualifizierten Betreuung von Verwaltungsverfahren - nicht mehr möglich erscheinen lassen oder zumindest prekär machen (Interview UG-I-08; Interview UG-I-02).

Angesichts der grundsätzlichen Breite des selbstdefinierten Zuständigkeitsbereichs von BUND und NABU und der oftmals eng begrenzten Themenfelder anderer (issuespezifischer) Umweltgruppen fällt es v.a. den lokalen Einheiten von BUND und NABU zu, sich mit einem umfassenden Aufgabenfeld umwelt- und naturschützerischer Aktivitäten vor Ort zu beschäftigen und sich für seine gesellschaftliche Repräsentation im politisch-administrativen Prozess einzusetzen. Letzteres gilt insbesondere auch aufgrund des Umstands, dass sich BUND und NABU als nach § 29 BNatSchG anerkannte Vereine gleichermaßen privilegiert und in die Pflicht genommen fühlen, einen effektiven Beitrag zur Gestaltung des lokalen Umwelt- und Naturschutzes zu leisten und an entsprechenden Verwaltungsverfahren mit gesonderter Verbandsbeteiligung mitzuwirken. (Interview UG-I-05; Interview UG-I-14) Gleichwohl besteht gerade auch für diese lokalen Umweltgruppen die Notwendigkeit thematischer und operativer Schwerpunktsetzungen, die vielfach unvermeidlich entsprechend der subjektiven Präferenzen der einzelnen (zumeist ehrenamtlich tätigen) Mitglieder der Gruppen vorgenommen werden. Aufgrund der Präferenzen der Mehrheit der aktiven Mitglieder für den "grünen" Umweltschutz sind es i.d.R. nur einige Mitarbeiter/innen des harten Kerns, die sich den relativ aufwendigen und mühsamen Prozeduren des politisch-administrativen Prozesses, d.h. der Gremienarbeit im Stadtrat oder im Naturschutzbeirat, der Mitwirkung in diskursiven Beteiligungsmodellen oder der Beteiligung an umwelt- und naturschutzrelevanten Verwaltungsverfahren, unterziehen und Verbandseinfluss über die politisch-administrative Schiene geltend zu machen versuchen (Interview UG-I-02; Interview UG-I-17). Dass bei einer so ungünstigen Personalsituation oftmals nur eine sehr selektive Partizipation an den jeweiligen politisch-administrativen Prozessen möglich wird, ist evident. Das aber bedeutet in der Konsequenz, dass dieses wichtige Tätigkeitsfeld von den lokalen Gruppen nur relativ schwach besetzt werden kann und sie sich trotz der Anerkennung seiner Relevanz immer wieder zu einer mehr oder weniger unfreiwilligen Abstinenz in diesem Bereich genötigt sehen (Interview UG-I-11). Vor diesem Hintergrund sind es gerade auch externe Rahmenbedingungen, die über ihren unterstützenden oder restringierenden Charakter, die Fähigkeit und Bereitschaft der lokalen Umweltgruppen zur Mitwirkung im "technischen" Umweltschutz beeinflussen.

b) Die Umweltgruppen und ihre Beteiligung an umweltrelevanten Zulassungsverfahren

aa) Die Bedeutung der Beteiligung an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren

Auch wenn die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen vielfach einen starken Akzent auf ihre Arbeit im Bereich des praktischen Naturschutzes setzen, besteht dennoch für diese Gruppen ein vitales Interesse an der Mitwirkung im Rahmen politisch-administrativer Prozesse, um so vor Ort umwelt- und naturschutzrelevante Entscheidungen und Maßnahmen des politisch-administrativen Systems mitzugestalten oder zumindest zu beeinflussen, d.h. umwelt- und naturschützerische Aktivitäten zu unterstützen sowie Maßnahmen mit negativen Auswirkungen auf Umwelt und Natur zu verhindern oder zumindest hinsichtlich ihrer Folgen abzumildern. (Interview UG-I-08; Interview UG-I-18) Für die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen besteht insbesondere auch ein erhebliches Interesse an einer effektiven Partizipation im Rahmen verwaltungsbehördlicher Zulassungsverfahren für umweltrelevante öffentliche oder private (Groß)Vorhaben. (Interview UG-I-14; Interview UG-I-02; Interview UG-I-15) Während im Rahmen dieser Verfahren zum einen Entscheidungen getroffen werden, die u.U. zu deutlich spürbaren und möglicherweise irreversiblen Veränderungen der natürlichen und gesellschaftlichen Lebensräume führen, belassen die rechtlichen Regelungen zur Durchführung der Zulassungsverfahren und zur Ausgestaltung der konkreten Vorhaben zum anderen weitreichende Handlungs- und Entscheidungsspielräume für die jeweiligen (dezentralen) Entscheidungsträger bei der Politikimplementierung. So kann und muss auf den nachgeordneten administrativen Entscheidungsebenen noch vielfältiger Einfluss darauf genommen werden, in welchem Ausmaß die relevanten Maßnahmen umweltfreundlich ausgestaltet werden und einer sensiblen und problemangemessenen Einwirkung auf die örtliche Umweltsituation Vorschub geleistet wird (Knoepfel/Kißling-Näf 1993). Das zeigt sich in der BRD deutlich in den Planfeststellungsverfahren, in deren Rahmen die zuständigen Behörden eine Bedarfsfeststellung bzgl. der geplanten Projekte vorzunehmen haben und auch bei Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen ein planerisches Ermessen der Behörden hinsichtlich der tatsächlichen Zulassung bestehen bleibt, bei dessen Ausübung auch Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes von Gewicht sein können (Erbguth/Schink 1996: 78). Die Gestaltungsspielräume der dezentralen Entscheidungsträger zeigen sich auch bei anderen Zulassungsverfahren, die nicht nur die Realisierung von Vorhaben mit gravierenden negativen Auswirkungen verhindern sollen, sondern darüber hinaus Einfluss auf die Optimierung der Projektrealisierung etwa durch diverse Auflagen für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen nehmen können. Die Beteiligung an den Zulassungsverfahren eröffnet den Bürger/innen wie Umwelt- und Naturschutzgruppen die Möglichkeit, eigene Informationen einfließen zu lassen, spezifische Belange authentisch zur Geltung zu bringen, selber gestalterisch mitzuwirken und ggf. auf den Verzicht sehr problematischer Vorhaben hinzuwirken. Die Institutionalisierung der gesellschaftlichen

Teilhabe über die verfahrensrechtliche Verankerung entsprechender Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen verwaltungsbehördlicher Verfahren mit Umwelt- und Naturschutzrelevanz stellt für die lokalen Einheiten von BUND und NABU eine demokratische wie umweltpolitische Errungenschaft von nicht zu unterschätzendem Wert dar.

Bei ihren Bemühungen um eine effektive Beteiligung an Zulassungsverfahren zu umwelt- und naturschutzrelevanten Vorhaben sehen sich die (lokalen) Gruppen von BUND und NABU in der administrativen Praxis mit Verfahren unterschiedlichen Typs konfrontiert, die von unterschiedlicher Bedeutung für ihre eigene Arbeit sind und nicht zuletzt variierende Mitwirkungs- und Einflusschancen bieten. Von erheblicher Relevanz für die lokalen Einheiten von BUND und NABU sind die Planfeststellungsverfahren, in deren Rahmen Infrastrukturmaßnahmen wie Maßnahmen des Straßenbaus, Maßnahmen an Gewässern oder der Fughafenerweiterung geprüft und ggf. zugelassen werden. (Laubinger 1994: Sp. 1495f; Interview UG-I-08; Interview UG-I-14) Bei den Vorhaben, die im Rahmen der Planfeststellungsverfahren verhandelt werden, muss oftmals aufgrund der Art des Prüfgegenstandes und seiner Größendimension mit erheblichen Auswirkungen auf Umwelt und Natur gerechnet werden. Das macht die Mitwirkung an diesen Verfahren für die Umweltgruppen besonders interessant, stellt sie z.T. aber auch vor Herausforderungen, denen die lokalen Einheiten keinesfalls regelmäßig gewachsen sind. Allerdings ist festzustellen, dass Planfeststellungsverfahren zahlenmäßig nur einen kleineren Teil der umweltrelevanten Verfahren ausmachen, in die sich die Naturschutzverbände involviert sehen, wenngleich sich diese Verfahren oftmals über mehrere Jahre hinziehen und somit die Verbände immer wieder beschäftigen.

Des Weiteren sind es kommunale Bauleitpläne, an denen die lokalen Umweltgruppen immer wieder spezifisches Interesse zeigen. Sie machen die Mehrheit der örtlich relevanten Verwaltungsverfahren aus und tangieren die Arbeit der lokalen Gruppen Jahr für Jahr mehr oder weniger weitreichend tangiert (Interview UG-I-08; Interview UG-I-11; Interview UG-I-17). Zwar stellen sich eine Reihe der Bauleitplanverfahren für die Umweltgruppen als relativ unbedeutend dar, wenn sie etwa von nur geringer Größenordnung sind oder den städtischen Innenraum betreffen und damit kaum Auswirkungen auf Natur und Landschaft haben, so dass die Umweltgruppen in diesen Fällen weitgehend auf eine Beteiligung verzichten können. Andere Verfahren der Bauleitplanung sind allerdings für die lokalen Gruppen sehrwohl von - z.T. erheblicher - Bedeutung und stellen dabei auch einige Herausforderungen für die Kompetenz und das Engagement ihrer Mitarbeiter/innen bereit, so etwa die - allerdings relativ seltene - Überarbeitung von Flächennutzungsplänen, die Aufstellung planfeststellungsersetzender Bebauungspläne im Verkehrsbereich oder die in den letzten Jahren

zunehmend an Relevanz gewinnenden Bauleitpläne für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsprojekte, die zwar nicht immer auf der grünen Wiese geplant werden, aber etwa aufgrund der zu erwartenden zusätzlichen Belastungen durch das mit ihnen verbundene Verkehrsaufkommen aus ökologischer Perspektive eine kritische Auseinandersetzung erforderlich erscheinen lassen.

Im Gegensatz zu Planfeststellungsverfahren oder Bauleitplanverfahren stellen industrielle Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz seit den 1980er Jahren immer weniger Verfahren dar, an deren Durchführung sich die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen beteiligen. Die Gründe für die stark reduzierte Relevanz der immissionschutzrechtlichen Zulassungsverfahren für die Arbeit der Verbände sind vielfältig. Ein erster Grund besteht darin, dass die Zahl immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren mit obligatorischer Öffentlichkeitsbeteiligung stark zurückgegangen ist, da nur noch sehr wenige betriebliche Neugenehmigungen beantragt werden und ein Großteil der Verfahren nach BImSchG Änderungsgenehmigungen für bestehende Anlagen betrifft, die in einem vereinfachten Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung erteilt werden (Interview UG-I-06; Interview VW-I-14). Ein wichtiger weiterer Grund für die Zurückhaltung der Umwelt- und Naturschutzgruppen im Zusammenhang mit industriellen Genehmigungsverfahren ist aber auch die sehr anspruchsvolle Problemmaterie, die ein hochspezialisiertes naturwissenschaftlich-technologisches Fachwissen für eine wirkungsvolle Teilhabe erforderlich macht, das den lokalen Gruppen von BUND und NABU i.d.R. nicht zur Verfügung steht. In dem Maß, in dem die Vorhabenträger in den Jahren seit Einführung des BImSchG ihre eigene Arbeit im Rahmen der Genehmigungsverfahren professionalisiert und routinisiert haben, d.h. insbesondere die von ihnen beizubringenden Unterlagen zunehmend verbessert haben und immer regelmäßiger formfehlerfrei ausarbeiten, sind die Anforderungen an eine wirkungsvolle Teilhabe der Verbände gewachsen und ihre Chancen auf die Verzögerung oder gar Verhinderung von Projekten aufgrund von relativ leicht aufzudeckenden Verfahrens- und Formfehlern gesunken (Interview UG-II-04). Der kompetenz- und kapazitätsinduzierte Rückzug aus diesem Betätigungsfeld wird den Gruppen allerdings insofern erleichtert, als neue industrielle Anlagen kaum noch auf der grünen Wiese errichtet werden, sondern vorzugsweise in Industrieparks, so dass sie keine weitere Zerstörung von Landschaftsräumen mit sich bringen (Interview UG-II-05).

bb) Chancen und Grenzen der Verbandsbeteiligung - Planfeststellungsverfahren

Die Einführung von Beteiligungsrechten im Rahmen verwaltungsbehördlicher Zulassungsverfahren insbesondere in den 1970er Jahren hat für die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen eine erhebliche Verbesserung ihrer Einflussmöglichkeiten und eine Aufwertung ihrer Rolle im politisch-administrativen Prozess gebracht und ist als ein maßgeblicher Faktor für die effektiven Chancen dieser Akteure hinsichtlich der Partizipation an umwelt-

und naturschutzrelevanten Entscheidungsverfahren zu sehen. Die Leistungen der prozeduralen (Umwelt-)Gesetzgebung hinsichtlich der Schaffung effektiver Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten wissen die (lokalen) Umwelt- und Naturschützer/innen durchaus zu schätzen, und sie sind dementsprechend bemüht, Gebrauch von den rechtlich verankerten Partizipationsofferten zu machen, zumal diese bei vielen Entscheidungsprozessen zu umweltrelevanten (Groß-)Vorhaben ihre dominanten oder gar einzigen Kanäle der Teilhabe darstellen (Interview UG-I-05; Interview UG-I-14). Zwar bietet die Mitwirkung der Umweltgruppen in den (unteren) Naturschutzbeiräten eine nicht zuletzt von kleineren Gruppen gerne genutzte Möglichkeit zur Beratung der umweltrelevanten Vorhaben und zur gemeinsamen Abfassung von Stellungnahmen, die begrenzten Sitzungstermine der Beiräte erlauben aber nur bedingt ein solches Vorgehen (Interview UG-I-07; Interview UG-I-02). Auch die Einflussnahme über die kommunalen Vertretungskörperschaften ist oftmals eine wichtige Ergänzung zur direkten Beteiligung an Verwaltungsverfahren (Interview UG-I-06; Interview UG-I-02), sie ist aber auch durch einen starken Filterprozess charakterisiert, der die Möglichkeiten zu einer pointierten und nachdrücklichen Präsentation der spezifischen verbandlichen Anliegen und Positionen in Bezug auf die jeweiligen Vorhaben ganz erheblich reduziert (Interview UG-I-16). Und ebenso stehen den relativ ressourcenschwachen Umweltgruppen informelle Austausch- und Aushandlungsprozesse mit den tangierten Verwaltungsstellen für effektive Einflussversuche nur sehr bedingt offen (Interview UG-I-17). Schließlich sind der Einflussnahme über Protestaktivitäten Grenzen gesetzt, die mit der Verdrängung umweltpolitischer Themen von den oberen Plätzen der öffentlichen Agenda und der reduzierten Mobilisierbarkeit der Bevölkerung für den Umwelt- und Naturschutz in den 1990er Jahren noch enger geworden sind (Interview UG-I-02; Interview UG-I-06). Folglich werden die institutionalisierten Kanäle der Verfahrensbeteiligung auf der Basis expliziter Informations- und Beteiligungsrechte von den lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen besonders gewürdigt und gerne genutzt, da sie auch in Situationen, in denen Ressourcenknappheit und rückläufige gesellschaftliche Unterstützungsbereitschaft die Arbeit und das erfolgreiche Engagement der Gruppen erschwert, effektive Mitwirkung und Einflussnahme ermöglichen. Insbesondere die Verbandsbeteiligung im Rahmen der sog. § 29-Verfahren, also derjenigen Verfahren, in deren Rahmen nach § 29 BNatschG spezifische Teilhaberechte der anerkannten Naturschutzverbände konstituiert sind, erfährt starken Zuspruch seitens der lokalen Einheiten von BUND und NABU, da ihnen in diesem Rahmen der Zugang zu den relevanten Verfahren besonders erleichtert wird (Interview UG-I-05; Interview UG-I-14).

Mit der rechtlichen Verankerung von Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit im Allgemeinen und die Naturschutzverbände im Besonderen sind nicht nur - ggf. einklagbare - Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten für die lokalen Umweltgruppen jenseits behörd-

licher Ermessensspielräume und Opportunitätskalküle generiert worden, es ist auch die Basis für einen Prozess der Routinisierung der Kooperation von Vorhabenträgern, tangierten Behörden und gesellschaftlichen Dritten im Rahmen der relevanten Zulassungsverfahren und damit für das wechselseitige Kennenlernen und die Vertrauensbildung geschaffen worden. Damit verbunden wirkt sich ebenfalls erleichternd aus, dass sich in den Behörden in den letzten Jahrzehnten ein Mentalitätswandel vollzogen und eine zunehmende Öffnung für die Belange des Umweltschutzes und die Mitwirkung der Umweltgruppen eingestellt hat. (Interview UG-I-11; Interview UG-I-16) Insbesondere die Beziehungen der lokalen Gruppen zur (kommunalen) Umweltverwaltung gestalten sich recht positiv, da die Regelmäßigkeit der Kontakte und eine relativ große Interessenskongruenz vertrauensbildend wirken und eine gute Zusammenarbeit fördern. Auf der anderen Seite üben die Umwelt- und Naturschutzgruppen ihre Tätigkeiten mit zunehmender Professionalität aus und können sich mit wachsenden Wissens- und Erfahrungsbeständen auch effektiver in die relevanten Verfahren einbringen, so dass sie zunehmend als Kommunikations- und Interaktionspartner von den beteiligten Behörden akzeptiert und geschätzt werden (Interview UG-I-10; Interview UG-I-05; Interview UG-I-18).

Aber auch wenn die Umwelt- und Naturschutzgruppen die gegebenen Möglichkeiten der Verfahrensbeteiligung grundsätzlich sehr positiv bewerten, bestehen doch nach wie vor Grenzen der effektiven Mitwirkung und Einflussnahme, die nicht zuletzt in Abhängigkeit von den unterschiedlichen Verfahrenstypen für die Umwelt- und Naturschützer/innen mal mehr mal weniger restriktiv ausfallen. Dabei werden Einschränkungen nicht nur für die ressourcenschwachen, kleinen Gruppen spürbar, auch die größeren, ressourcenstärkeren und u.U. über hauptamtliche Mitarbeiter/innen verfügenden Gruppen sehen sich mit ernstzunehmenden Herausforderungen konfrontiert. Die Chancen und Grenzen der Beteiligung der Umweltgruppen an den Zulassungsverfahren in ihrer traditionellen Form lassen sich am Beispiel der Planfeststellungsverfahren deutlich aufzeigen, deren institutionelles Setting den Naturschutzverbänden zwar vergleichsweise günstige Möglichkeiten der Mitwirkung bietet und von letzteren durchaus geschätzt wird, die gleichwohl ernstzunehmende und ggf. nur schwer zu überwindende Hindernisse für eine effektive Teilhabe aufweisen.

Bei den Planfeststellungsverfahren handelt es sich um § 29-Verfahren, die in den Regelungsbereich des § 29 BNatSchG fallen und damit eine obligatorische Verbandsbeteiligung implizieren. Die § 29-Verfahren zeichnen sich dadurch aus, dass in ihrem Rahmen die Partizipationsofferten an die anerkannten Naturschutzverbände relativ komfortabel ausgestaltet werden und dabei z.T. über die Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren ergriffen werden, hinausgehen. Die über den § 29 BNatSchG konstituierten Informations- und Anhörungsrechte in Planfeststellungsverfahren haben zu einer Verfahrenspraxis geführt, in deren Rahmen die

zuständigen Behörden die anerkannten Naturschutzverbände verhältnismäßig frühzeitig und weitgehend in die jeweiligen Verfahren einbeziehen, wobei letztere ähnlich behandelt werden wie die nach § 73 Absatz 2 VwVfG zu beteiligenden Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. (Interview UG-I-14; Interview UG-I-08) Die Naturschutzverbände erhalten somit nach Einleitung eines entsprechenden Verfahrens von der zuständigen Stelle eine Einladung zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme und ihnen werden zur Unterstützung der Erfüllung ihrer Aufgabe die vom Projektträger eingereichten Unterlagen zugeschickt. Anschließend werden sie zur Teilnahme an der Erörterung eingeladen, bei der ihnen die Möglichkeit offen steht, den jeweiligen Plan, die Einwendungen und die Stellungnahmen mit dem Antragsteller, den relevanten Behörden und den Einwender/innen zu diskutieren und ihre eigenen Positionen im Gespräch mit den anderen Beteiligten und Betroffenen zu vertreten. Auf dieser Basis hat sich über die Jahre ein sehr selbstverständlicher Umgang der Behörden mit der Involvierung der Naturschutzverbände in Planfeststellungsverfahren etabliert, so dass deren Einbindung routiniert und relativ reibungslos erfolgt, durch eine zufriedenstellende behördliche Zuarbeit charakterisiert ist und die Intensivierung von verbandlichen Kontakten zu den Behörden erlaubt. Auch wenn auf Seiten der Umweltgruppen die relativ komfortable Beteiligung im Rahmen von § 29-Verfahren gewürdigt wird, dürfen aber selbst im Rahmen der Planfeststellungsverfahren die Schwierigkeiten einer effektiven verbandlichen Mitwirkung und Einflussnahme nicht unterschätzt werden, die sich in allen relevanten Verfahrensschritten bemerkbar machen.

Verbandliche Stellungnahmen. Ein wichtiger erster Schritt zur Mitwirkung der gesellschaftlichen Akteure an den umwelt- und naturschutzrelevanten Zulassungsverfahren stellt die Einsichtnahme in die öffentlich ausgelegten Unterlagen der Projektträger und die Formulierung von (schriftlichen) Stellungnahmen zu den zu prüfenden Vorhaben dar. Für die Umwelt- und Naturschutzgruppen kommt der Formulierung und Abgabe von Stellungnahmen im Rahmen der verbandlichen Partizipation an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren ein hoher Stellenwert zu, da ihnen so ermöglicht wird, sich qualifiziert zu einem Projekt und seinen problematischen Aspekten zu äußern und die Basis für ihre weitere Einbindung in das Verfahren und die Wahrnehmung von Diskussionsmöglichkeiten mit den anderen beteiligten Akteuren zu schaffen. (Interview UG-I-05; Interview UG-I-02) Vor diesem Hintergrund sind die Umwelt- und Naturschutzgruppen immer wieder sehr bemüht, umfassende und sorgfältig erarbeitete Stellungnahmen zu den geplanten Vorhaben abzugeben, und sind dementsprechend auch bereit - sofern sie auf kompetente Mitarbeiter/innen zurückgreifen können -, relativ viel Zeit und Energie in die entsprechenden Tätigkeiten zu investieren. Die Strategien, die in diesem Kontext gewählt werden, variieren u.a. je nach Verfügbarkeit sachverständiger und aktivierbarer Mitarbeiter/innen, nach Grad der Einbindung in das politisch-administrative Institutionengefüge, nach Problematik und Relevanz des jeweiligen

Vorhabens oder Pragmatismus der zuständigen Personen. Folglich können mehr als 100 Seiten umfassende Stellungnahmen mit „gepfeffter“ Projektkritik das Resultat umfassender inhaltlicher Auseinandersetzungen mit der Materie sein (Interview UG-I-05) oder auch kurzgefasste Positionspapiere, die sich zwar nur noch auf einige ausgewählte bzw. exemplarisch dargestellte Kritikpunkte beziehen, die aber nach vorausgegangenen Austauschprozessen und Klärungen zwischen Verbandsvertreter/innen und nahestehenden beteiligten Behörden entstanden sind und die bereits informell erörterten Standpunkte in kompakter Form dokumentieren (Interview UG-I-02). In jedem Fall jedoch bedeutet die Abgabe einer qualitativ hochwertigen Stellungnahme für die Verbandsvertreter/innen einen erheblichen Arbeitsaufwand.

Insbesondere dann, wenn den Umweltgruppen keine hauptamtlichen Mitarbeiter/innen zur Verfügung stehen, die die Verfahrensbetreuung (hauptsächlich) übernehmen können, bringt die Abfassung von Stellungnahmen nicht zu unterschätzende Anforderungen mit sich. (Interview UG-I-16; Interview UG-I-07) So muss innerhalb relativ kurzer Zeit - u.U. neben Beruf, Familie, Haushalt und sonstigen Freizeitaktivitäten - die Befassung mit den Planungs- bzw. Genehmigungsunterlagen erfolgen, müssen Kontakte zu Behörden und/oder anderen Akteuren aufgenommen werden, um fehlende Informationen nachzufordern bzw. ergänzend zu recherchieren, müssen eigene Überlegungen angestellt und ggf. Ortsbegehungen durchgeführt werden, um projektadäquate Modifikations- und Alternativvorschläge unterbreiten zu können. Abgesehen davon kann eine Auffrischung von Kenntnissen über die Rechtslage erforderlich werden, die Einarbeitung in den spezifischen Projekttyp und seine Charakteristika nötig sein oder die Einholung von Informationen über Einstellungen und Positionen anderer relevanter Akteure nicht unerhebliche Bedeutung für die eigenen Durchsetzungschancen erhalten (Interview UG-I-06). Erschwernisse der Arbeit treten nicht zuletzt dadurch auf, dass die Beschäftigung der ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen mit den Stellungnahmen oft nach Feierabend erfolgen muss, zu einem Zeitpunkt also, zu dem es etwa schwierig wird, Kontakt zu relevanten Behörden aufzunehmen, um weitere Informationen einzuholen oder einen informellen Austausch über das Projekt, seine Durchsetzungs- und Modifikationschancen anzuregen (Interview VW-I-01). Schließlich verschärft sich die Problematik der ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen dann, wenn sie keine entsprechende berufliche Ausbildung haben und sich peu à peu und großteils autodidaktisch in die Materie einarbeiten müssen, oder wenn eine relativ hohe Fluktuation in der Gruppe gegeben ist, so dass nur sehr begrenzt auf ein entsprechendes kollektives Wissen zurückgegriffen werden kann (Interview UG-I-06; Interview UG-I-07).

Vor diesem Hintergrund darf nicht übersehen werden, dass die Abgabe von Stellungnahmen auch eine Pflichtübung für die anerkannten Naturschutzverbände darstellt, an die von Seiten der Öffentlichkeit und/oder des politisch-administrativen Systems die Erwartung ge-

richtet ist, die Belange des Umwelt- und Naturschutzes in den entsprechenden Verwaltungsverfahren einzubringen. Für die lokalen Umweltgruppen kann diese Aufgabenstellung immer wieder zu einer Überforderung führen, sei es, dass kaum Mitarbeiter/innen für die relativ anspruchsvolle (Schreibtisch-)Arbeit zur Verfügung stehen, sei es, dass der Umfang des zu bewältigenden Datenmaterials bei sehr komplexen Großvorhaben für die Umweltgruppen erschlagend ist, oder sei es, dass frustrierende Erfahrungen aus früheren Prozessen hinsichtlich der erfolgreichen Mitwirkung die Motivationsschwelle sehr hoch setzen. Auch wenn die Umwelt- und Naturschutzgruppen vielfach bemüht sind, Stellungnahmen zu den geplanten Vorhaben zu formulieren und dabei einem möglichst hohen Standard zu genügen, kommt es doch immer wieder vor, dass die Gruppen zu einzelnen oder auch der Mehrheit der Projekte in ihrem Umfeld keine Stellungnahmen abgeben (können) und somit auf eine Beteiligung als Naturschutzverband und eine zumindest mitgestaltende Kontrolle der Verfahrensverläufe verzichten (müssen) (Interview UG-I-01; Interview UG-I-08).

Eine wichtige Hilfestellung zur Bewältigung der anspruchsvollen Aufgabe der Formulierung von Stellungnahmen gerade im Rahmen der Verfahren zu umweltrelevanten Großvorhaben mit überörtlicher Relevanz stellen für die lokalen Gruppen von BUND und NABU die Unterstützungsleistungen ihrer Landesverbände dar. (Interview UG-I-17; Interview UG-I-11) Auf Landesebene verfügen die Naturschutzverbände über spezialisierte und hauptamtliche Mitarbeiter/innen, die aufgrund entsprechender fachlicher Qualifikationen, kontinuierlicher Berufspraxis und der Entwicklung von Routinen im alltäglichen Umgang mit den entsprechenden Problematiken in größerem Ausmaß über die nötigen Kompetenzen und Kapazitäten verfügen, um im Rahmen entsprechender Verfahren eine effiziente Arbeit leisten zu können. So greifen die lokalen Einheiten von BUND und NABU im Rahmen ihrer Verfahrensbeteiligung immer wieder gerne auf die Hilfsangebote der Landesverbände zurück und kooperieren mit deren Mitarbeiter/innen bei der Abfassung von Stellungnahmen oder der Beteiligung an Erörterungsterminen. Allerdings stellt sich auch auf Landesebene das Problem der knappen Ressourcen nicht grundsätzlich anders als auf Ortsebene dar, da auch auf Landesebene nur relativ wenige Mitarbeiter/innen hauptamtlich beschäftigt werden können, die sodann für das gesamte Bundesland und die Betreuung der dort aktiven Gruppen auf der lokalen Ebene verantwortlich sind. Das bedeutet in der Konsequenz, dass die Unterstützungsleistungen von zentraler Stelle nur punktuell sein können und längst nicht den gesamten Bedarf an Hilfestellung, Entlastung, Kooperation und Koordination der diversen Gruppen vor Ort abzudecken in der Lage sind. (Interview UG-I-17; Haunhorst/Heinelt/Taeger 2000: 122) So bleiben letztere häufig genug auf sich selber angewiesen.

Anhörung/Erörterung. Nach der Abfassung verbandlicher Stellungnahmen zu den um-

weltrelevanten Zulassungsverfahren stellen für die Umwelt- und Naturschutzverbände die Anhörungen bzw. Erörterungstermine, in deren Rahmen alle beteiligten Akteure noch einmal die Gelegenheit erhalten sollen, ihre Positionen zu den jeweiligen Vorhaben darzulegen und mit den anderen Beteiligten zu diskutieren, wichtige Eckpunkte im formalen Verfahrensablauf dar. Die Naturschutzverbände sind i.d.R. um eine Teilnahme an den jeweiligen Terminen sehr bemüht (Interview UG-I-11), wenngleich in der Praxis - insbesondere bei Gruppen ohne hauptamtliche Mitarbeiter/innen - immer wieder der Fall eintritt, dass auf eine derartige Beteiligung aus Gründen knapper Ressourcen verzichtet werden muss (Interview UG-I-01; Interview UG-I-08). Das ausgeprägte Interesse der Umwelt- und Naturschutzgruppen an den Erörterungen resultiert aus unterschiedlichen Faktoren. Die Erörterungstermine bieten die oftmals einzige (zuverlässige) Chance, mit den Vorhabenträgern sowie den zuständigen und berührten Behörden das jeweilige Projekt und seine Problematik eingehender zu diskutieren und damit zusätzlich zu den schriftlichen Stellungnahmen Überzeugungsarbeit zu leisten (Interview UG-I-11). Zwar wird dieser Einsatz keinesfalls immer dadurch honoriert, dass die Forderungen der Umwelt- und Naturschutzgruppen tatsächlich aufgegriffen und in der behördlichen Entscheidung bzw. bei der öffentlichen oder privaten Projektrealisierung umgesetzt werden. Gleichwohl besteht für die Umweltgruppen eine gewisse Chance, dass ihre kritischen Anmerkungen Gehör finden und u.U. bestimmte Nachbesserungsvorschläge angenommen werden (Interview UG-I-05; Interview UG-I-02). Des Weiteren ist die Teilnahme an den Erörterungsterminen für die gesellschaftlichen Umwelt- und Naturschützer/innen von nicht zu unterschätzendem Interesse, weil sie auf diese Weise die Möglichkeit erhalten, sich einen aktuellen Kenntnisstand über das jeweilige Vorhaben zu verschaffen und zusätzliche Informationen (z.B. über Inhalte der behördlichen Stellungnahmen, Ergebnisse aus Fachgutachten oder Positionen der privaten Einwender/innen) zu beziehen, die ihnen bislang noch nicht zugänglich waren. Ein möglichst guter Informationsstand bleibt auch zu diesem fortgeschritteneren Zeitpunkt der Planung eine wichtige Voraussetzung für das effektive Engagement der Gruppen, so etwa um weiterhin die Chancen und Grenzen der Durchsetzbarkeit ihrer Ziele auszuloten und ihre Strategiewahl im Hinblick auf Protestaktionen oder mögliche Gerichtsverfahren realistisch zu bewerten. (Interview UG-I-14) Schließlich sehen sich die Umwelt- und Naturschutzgruppen auch aus Gründen der eigenen Glaubwürdigkeit und der Sicherung ihrer Legitimation als zuverlässige und ernstzunehmende Gesprächspartner genötigt, zu den Erörterungsterminen zu erscheinen und ihre Positionen in den Besprechungen zu vertreten und ihnen Nachdruck zu verleihen - selbst dann, wenn sie ihr Einsatz vor Kapazitätsprobleme stellt und/oder sie sich keine spürbaren Gewinne hinsichtlich der Verfahrensergebnisse und einer umweltfreundlichen Entscheidung über die Vorhabenzulassung versprechen (Interview UG-I-14).

Die Teilnahme an den Erörterungsterminen ist für die mitwirkenden Umwelt- und Naturschutzgruppen vielfach eine Betätigung, die mit zahlreichen organisatorischen, fachlichen

und psychisch-emotionalen Herausforderungen verbunden ist, so dass ein entsprechendes Engagement insbesondere für die ehrenamtlichen Verbandsmitglieder oftmals eher eine Pflichtübung darstellt als eine Aufgabe, die mit der Erwartung positiver Resonanz und Anerkennung verbunden ist. So lassen sich seit den 1970er Jahren Zugangserschwernisse zu den Erörterungsterminen v.a. für die nebenberuflich tätigen Verbandsmitarbeit/innen aus zeitlichen Gründen feststellen, zu deren Lösung bislang kaum wirkliche Anstrengungen von politisch-administrativer Seite unternommen werden. (Interview UG-I-14) Die Erörterungstermine werden i.d.R. zu den normalen Dienstzeiten angesetzt und verlangen den nebenberuflich aktiven Umwelt- und Naturschützer/innen eine Beurlaubung für die jeweiligen Verhandlungstage ab, wenn sie die Erörterungstermine wahrnehmen wollen, was dann besonders problematisch wird, wenn im Rahmen der Zulassungsverfahren für umweltrelevante Großvorhaben mehrere Erörterungstermine einberaumt werden bzw. der Erörterungstermin sich über mehrere Tage erstreckt. Zwar funktioniert die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Umwelt- und Naturschutzverbänden z.T. recht gut, so dass i.d.R. zumindest einzelne Vertreter/innen des gesellschaftlichen Umwelt- und Naturschutzes zu den jeweiligen Veranstaltungen geschickt werden können. Diese stehen aber dann als Einzelkämpfer/innen einem wesentlich größeren Aufgebot an Mitarbeiter/innen und Expert/innen auf Seiten der Projektträger und beteiligten Behörden gegenüber, deren Übermacht sowohl fachlich als auch psychisch spürbar ist. (Interview UG-I-11; Interview UG-I-06) So wird den Mitarbeiter/innen der Verbände bei den Anhörungen nicht nur Sachkompetenz, prozedurales Know how und Verhandlungsgeschick, sondern immer wieder auch ein hohes Maß an Belastbarkeit und Frustrationstoleranz abverlangt.

Weiterhin erweist sich für die Umweltgruppen gegen der Stil der inhaltlichen Befassung mit den zu prüfenden Vorhaben im Rahmen der Erörterungstermine oftmals als problematisch. Tatsächlich handelt es sich bei den Erörterungen vielfach nicht um dialogische Prozesse, in denen Pro- und Contra-Argumente zu den jeweiligen Projekten ausgetauscht und beraten werden, sondern vielmehr um eine Aneinanderreihung einzelner vorgefasster Stellungnahmen, die sukzessive abgearbeitet werden, ohne dass noch eine eingehendere Auseinandersetzung mit ihnen stattfinden würde. (Interview VW-I-10) Diese Art der rein formalen Abarbeitung der diversen Stellungnahmen ergibt sich nicht zuletzt aus dem Umstand, dass die Erörterungstermine zu einem sehr späten Zeitpunkt der jeweiligen Planungsprozesse stattfinden, so dass grundsätzliche Überlegungen zu einem Verzicht auf das jeweilige Projekt oder zu Projekt-Alternativen im Hinblick auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten keine realistische Grundlage mehr haben und selbst Änderungs- und Nachbesserungsvorschläge für die Projektplanung und -realisierung nur noch bedingt sinnvoll verhandelbar sind. Zwar machen Umweltgruppen gelegentlich die Erfahrung, dass auch zu diesem späten Zeitpunkt - u.U. sogar kostenträchtige - Verbesserungsvorschläge für die Projektgestaltung

aufgegriffen werden (Interview UG-I-05). Das setzt aber zum einen eine relativ große Offenheit der zuständigen Stellen und der Projektträger voraus und zum anderen die fachliche Kompetenz der Gruppen selber, um passgenaue Modifikationsvorschläge für projektspezifische Problemlösungen unterbreiten zu können (Interview UG-I-02).

So finden sich die Umwelt- und Naturschützer/innen bei ihrer Mitwirkung im Rahmen von Erörterungsterminen regelmäßig in dilemmatischen Situationen wieder, in denen sie sich zwischen kooperativen und konfrontativen Handlungsstrategien entscheiden müssen und oftmals in jedem Fall nur begrenzte Chancen haben, wirklichen Einfluss zu nehmen. Von Seiten der Behörden wird die Erwartung an die anerkannten Naturschutzverbände gerichtet, dass sie sich mit qualifizierten und pragmatischen Stellungnahmen in die Anhörungen einbringen, um sich so als kooperationsfähige und ernstzunehmende Verfahrensbeteiligte und Gesprächspartner zu profilieren. Während einige der Umwelt- und Naturschutzverbände selber in einer solchen Vorgehensweise eine überzeugende Strategie sehen, um so wirkungsvoll wie möglich zu partizipieren (Interview UG-I-05; Interview UG-I-02), sehen sich andere Gruppen damit überfordert oder aber genötigt, ihre eigentlichen Überzeugungen und Zielsetzungen - insbesondere die Verhinderung umweltschädlicher Projekte - aufzugeben und ihre Integrität und Glaubwürdigkeit nach außen aufs Spiel zu setzen (Interview UG-I-16; Interview UG-I-15). Die Formulierung radikalerer Standpunkte oder ein weniger professionelles Auftreten aber stoßen relativ schnell auf das Unverständnis und auf Ressentiments der Projektträger und Behördenvertreter/innen - u.U. selbst der nahestehenden Ämter - und können zur (verstärkten) Marginalisierung der gesellschaftlichen Umwelt- und Naturschützer/innen führen (Interview UG-II-03).

Protestaktivitäten. Angesichts der begrenzten Einflussmöglichkeiten im förmlichen Verfahren bleibt es für die Umwelt- und Naturschutzgruppen nicht nur attraktiv, sondern auch hinsichtlich eigener Durchsetzungschancen nahezu erforderlich, nicht ausschließlich auf die institutionalisierte Mitwirkung und Einflussnahme und evtl. flankierende informelle Einbindungen zu setzen, sondern parallel zu diesen Bemühungen unkonventionelle bzw. nicht institutionalisierte Partizipationsformen zu wählen, um öffentliche Aufmerksamkeit zu erzielen, Foren für eine pointiertere oder radikalere Artikulation von Kritik zu finden und gesellschaftlichen Widerstand zu mobilisieren. (Interview UG-I-14; Interview UG-I-18) Eine solche Vorgehensweise ist keinesfalls in jedem Fall geeignet und praktikabel, da weder die Ressourcen zur Verfügung stehen, noch auf eine entsprechende Mobilisierbarkeit der Öffentlichkeit gesetzt werden kann, und im Übrigen auch die relativ guten Beziehungen zur Verwaltung nicht übermäßig strapaziert und aufs Spiel gesetzt werden sollen (Interview UG-I-02; Interview UG-I-11). Dennoch sehen die Umwelt- und Naturschutzgruppen nach wie vor gerade auch in solchen Protestaktivitäten wichtige Ausdrucksformen für ihre Kritik und Forderungen sowie letzte Mittel, um Behörden und Projektträger vom Verzicht auf be-

stimmte, als ökologisch besonders schädlich - und oftmals auch volkswirtschaftlich oder versorgungstechnisch überflüssig - erachtete Vorhaben zu überzeugen, indem sie nunmehr der wirtschaftlichen Verhandlungsmasse der Vorhabenträger nicht mehr allein Sachargumente, sondern auch die Mobilisierung der Bevölkerung als eigenes Druckmittel entgegenzusetzen.

Planfeststellungsbeschluss und Rechtsmittel. Nach der Durchführung der Erörterungstermine in den beteiligungspflichtigen Zulassungsverfahren erfolgt i.d.R. keine weitere Einbindung der Umwelt- und Naturschutzgruppen mehr. Ihnen werden zwar noch die Erörterungsprotokolle zugesandt, sie werden aber ansonsten nicht weiter zu einer direkten Mitwirkung herangezogen und erfahren das endgültige Verfahrensergebnis erst mit der öffentlichen Auslegung bzw. der Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses. (Interview UG-I-14) Während also nach dem Erörterungstermin die zuständige Zulassungsbehörde sich erneut mit den Unterlagen des Projektträgers, den weiteren Gutachten und Stellungnahmen, den Ergebnissen der Erörterung und ggf. der Stellungnahme der Anhörungsbehörde befasst, u.U. noch einmal eigene Ermittlungen durchführt und schließlich ihre endgültige Entscheidung unter Berücksichtigung und Abwägung aller relevanten Belange trifft, bestehen zwar Kommunikationsbeziehungen zwischen der zuständigen Behörde und dem Projektträger, nicht aber zwischen Behörde und Umwelt- und Naturschutzgruppen. (Bohne 1983, 1984) In dieser keinesfalls entscheidungserheblichen Phase nach dem Abschluss der Anhörung fehlen den Umwelt- und Naturschutzgruppen weitgehend formale wie informelle Zugangsmöglichkeiten zu den relevanten Stellen, so dass sie darauf verwiesen sind, die Entscheidungen selber einfach abzuwarten oder aber - u.U. schon parallel zum institutionalisierten Beteiligungsverfahren eingeleitete - nicht institutionalisierte Aktivitäten zur öffentlichen Artikulation von Kritik etwa in Form von Pressearbeit oder Protestmobilisierung zu verfolgen und/oder sich auf die Beschreitung des Klageweges vorzubereiten.

Nach Veröffentlichung des Planfeststellungsbeschlusses steht den von den Ergebnissen enttäuschten Umwelt- und Naturschutzgruppen im Anschluss an das jeweilige Zulassungsverfahren u.U. der Rückgriff auf Rechtsmittel, d.h. Widerspruch- und Klageverfahren, offen, um ihren Forderungen nach einem effektiven Umwelt- und Naturschutz Gehör zu verschaffen. Allerdings sind die Möglichkeiten der Umwelt- und Naturschutzgruppen in dieser Hinsicht relativ begrenzt, da gegen Verwaltungsakte wie Planfeststellungsbeschlüsse oder immissionsschutzrechtliche Genehmigungen nur derjenige Klage erheben kann, der in seinen eigenen Rechten wie etwa Eigentumsrechten verletzt ist, Möglichkeiten der Verbandsklage sind dagegen i.d.R. nicht gegeben.²⁹ Zwar besteht für die Umwelt- und Naturschutzgruppen die Möglichkeit zur Beschreitung des Klageweges, wenn sie einzelne Mitglieder oder Sympathisant/innen, die in ihren Rechten von bestimmten behördlichen Entscheidungen betrof-

fen sind, bei der Einlegung von Rechtsmitteln unterstützen. Außerdem erwerben die Verbände gelegentlich sog. Sperrgrundstücke, um dadurch als betroffene Eigentümer die Klagebefugnis zu erlangen und aus dieser Position die öffentlichen Belange des Umwelt- und Naturschutzes vermittels einer egoistischen Verbandsklage geltend zu machen (Interview UG-I-13; Peters 1996: 348f). Allerdings bleiben auch diese Möglichkeiten zur Einlegung von Rechtsmitteln begrenzt. Das gilt umso mehr, als die Kosten für die Prozesse, für hochqualifizierte Rechtsanwälte und die Vergabe von Aufträgen zur professionellen Erstellung weiterer Fach- bzw. Gegengutachten eine beträchtliche Höhe erreichen können und bei einem negativen Ausgang der Gerichtsverfahren vollständig selbst getragen werden müssen. (Interview UG-I-06; Interview UG-I-14) Angesichts des Umstandes, dass in den letzten Jahren gerichtliche Entscheidungen dazu tendieren, die Zulassung umweltrelevanter Vorhaben eher positiv zu sanktionieren als aufzuheben, sind die Anreize zur Beschreitung des Klageweges zusätzlich gemindert, so dass das verbandliche Engagement in dieser Sphäre eher niedrig ausfällt und getroffene Entscheidungen der zuständigen Behörden i.d.R. hingenommen werden (Interview UG-I-05; Interview VW-I-14).

cc) Die Mitwirkung im Rahmen sonstiger Verwaltungsverfahren

Trotz der Einschränkungen, die auch im Rahmen der Planfeststellungsverfahren hinsichtlich der Möglichkeiten einer effektiven Verbandsbeteiligung festgestellt werden müssen, bieten die Planfeststellungsverfahren als § 29-Verfahren doch einen gewissen Luxus für die zu beteiligenden Verbände, der in anderen Verfahren nicht vorzufinden ist. In den Verfahren, in denen keine besonderen Partizipationsrechte der (anerkannten) Naturschutzvereine bestehen wie etwa in den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, müssen sich die Umwelt- und Naturschutzgruppen an die noch weniger nutzerfreundlichen Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung halten. In diesen institutionellen Settings gibt es keine rechtlichen Privilegien für bestimmte Gruppen, und behördliche Bemühungen, um die Umwelt- und Naturschützer/innen weitreichend in die entsprechenden Verfahren einzubinden und ihren Zugang zu erleichtern, sind stark reduziert (Interview VW-I-03; Interview UG-I-14). Selbst da, wo die verfahrensführenden und/oder beteiligten Stellen Offenheit für die Partizipation der Umwelt- und Naturschutzverbände zeigen, sind letztere doch für ihre effektive Einbindung allein verantwortlich und müssen regelmäßig z.T. erhebliche Eigeninitiative entwickeln, um über laufende Verfahren informiert zu sein, Einsicht in die öffentlich ausgelegten Unterlagen zu den geplanten Vorhaben zu nehmen und Anregungen und Einwendungen formulieren zu können (Interview UG-I-14). Damit stellen sich im Rahmen der verbandlichen Partizipation an umweltrelevante Verwaltungsverfahren, die nicht unter den § 29 BNatSchG zu subsumieren sind, nicht nur Herausforderungen, wie sie für die Planfeststellungsverfahren skizziert worden sind, sondern weitere Schwierigkeiten, die ernstzunehmende Hindernisse für eine effektive Beteiligung bedeuten.

Im Übrigen spielen in Verfahren wie den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und der kommunalen Bauleitplanung weitere Faktoren eine nicht unerhebliche Rolle im Hinblick auf mögliche Erschwernisse einer effektiven Verbandsbeteiligung. So sind es im Rahmen der Aufstellung von Bauleitplänen etwa die komplizierten Zielkonflikte zwischen Wirtschaftsentwicklung und Umwelt- und Naturschutz sowie die große Heterogenität der Teilnehmer/innen an der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, die die Artikulations- und Durchsetzungschancen der Umwelt- und Naturschutzgruppen z.T. stark beeinträchtigen. (Interview UG-I-14) Und so wirkt sich im Rahmen der Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG der hohe Grad an Technizität und Spezialisierung, der den Verfahrensbeteiligten zur Beratung der industriellen Vorhaben ein Expertenwissen abverlangt, das die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen in aller Regel nur sehr ansatzweise aufbringen können, als gewichtige de facto-Restriktion aus. (Interview UG-I-06; Interview UG-II-04) Damit erfolgt in den jeweiligen Verfahren zwar weniger eine aktive Ausgrenzung der Gruppen durch gezielt ausschließende Verfahrensregeln oder -praktiken, gleichwohl werden passive Exklusionsmechanismen wirksam, die unsensibel gegenüber gesellschaftlichen Asymmetrien hinsichtlich der Verfügbarkeit von Ressourcen sind und aus einer unzureichenden rechtlichen Sicherung administrativer Kompensations- und Unterstützungsleistungen resultieren. Angesichts der problematischen Ressourcenlage der Umweltgruppen sind es nicht zuletzt die Erleichterungen behördlicher Zuarbeit durch gezielte Information und Einladung der Verbände sowie durch die direkte Zusendung der relevanten Unterlagen, die nicht zu unterschätzende Hilfestellungen für die verbandliche Mitwirkung bedeuten. Ihr Fehlen wirkt sich in den Verfahren, die nicht unter den § 29 BNatSchG fallen, spürbar nachteilig aus und reduziert die Motivation zur verbandlichen Partizipation z.T. erheblich.

c) Zwischenresümee

Mit der Verankerung relativ weitreichender Informations- und Beteiligungsrechte im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren in den 1970er Jahren sind für die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen essentielle Voraussetzungen für eine effektive Mitwirkung und Einflussnahme auf die Gestaltung umwelt- und naturschutzrelevanter Vorhaben in der BRD geschaffen worden. Die verbesserte Rechtssituation für die Öffentlichkeit und die Naturschutzverbände im Bereich der Partizipation an entsprechenden politisch-administrativen Prozessen hat auch eine Öffnung der tangierten Verwaltungsbehörden, insbesondere der Umweltverwaltung, zur Konsequenz, so dass die Wahrnehmung rechtlich verankerter Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten durch die gewachsene Kooperationsbereitschaft der Behördenmitarbeiter/innen noch erleichtert wird. Vor diesem Hintergrund bekunden die lokalen Gruppen von BUND und NABU in den 1990er Jahren eine relativ große

Zufriedenheit mit den Bedingungen ihrer Teilhabe an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren, zu denen gesicherte Zugangsmöglichkeiten bestehen, in denen langjährige Kontakte zu Mitarbeiter/innen der (Umwelt)Behörden und ein gewisses Maß an wechselseitigem Vertrauen die Interaktionen relativ reibungslos ablaufen lassen und an deren Ende durchaus Gewinne für die Belange des Umwelt- und Naturschutzes stehen können. Gleichwohl sind trotz der Etablierung von Informations- und Beteiligungsrechten im Rahmen verwaltungsbehördlicher Zulassungsverfahren mal mehr mal weniger gravierende Grenzen einer effektiven Mitwirkung und Einflussnahme der Umwelt- und Naturschutzgruppen spürbar, die insbesondere zu Forderungen nach materialrechtlichen Nachbesserungen der einschlägigen Gesetzgebung auf Seiten der Verbände führen, die aber auch verfahrensrechtliche Revisionen der relevanten Rechtsmaterie zur Aufwertung der Partizipationsmöglichkeiten nahe legen. Es ist nicht zuletzt die seit den 1970er Jahren diskutierte Umweltverträglichkeitsprüfung, die entsprechende Erwartungen hinsichtlich einer Verbesserung der verwaltungsbehördlichen Zulassungsverfahren zugunsten eines effektiven Umwelt- und Naturschutzes und einer erfolgreichen Mitwirkung der Umwelt- und Naturschutzgruppen aufkommen lässt.

3.2.2 Die Verfahrensbeteiligung der Umweltgruppen unter dem UVPG

a) Die Umweltverträglichkeitsprüfung aus der Perspektive der Umweltgruppen

Zu Beginn der 1990er Jahre stellt sich die Arbeitssituation der (lokalen) Umwelt- und Naturschutzverbände im Hinblick auf ihre Mitwirkung an umwelt- und naturschutzrelevanten politisch-administrativen Prozessen grundsätzlich positiv dar. Die Institutionalisierung der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung hat zu einer Normalisierung und Routinisierung der Partizipation der Verbände an Verwaltungsverfahren geführt und die Etablierung kooperativer Beziehungen zur (Umwelt-)Verwaltung befördert. Die Einbindung der Umwelt- und Naturschutzgruppen in verwaltungsbehördliche Verfahren, insbesondere in Verfahren mit Verbandsbeteiligung nach § 29 BNatSchG, hat damit eine Selbstverständlichkeit erlangt, die die Arbeit der Gruppen im „technischen“ Umweltschutz wesentlich erleichtert, wenngleich längst nicht von allen Restriktionen und Hindernissen befreit. Im Übrigen haben die seit den 1970er Jahren vorangetriebenen umweltpolitischen Anstrengungen in der BRD eine erhebliche Verbesserung der Umweltsituation zur Folge, so dass die Partizipation der Umweltgruppen in den 1990er Jahren unter deutlich entspannten Kontextbedingungen erfolgen kann (Interview UG-I-11). Trotzdem existieren auch weiterhin z.T. erhebliche Probleme des Umwelt- und Naturschutzes wie etwa ein anhaltend hoher Flächenverbrauch oder Belastungen aus einem hohen privaten Verkehrsaufkommen (Jänicke/Weidner 1997a: 135). So lassen sich nach wie vor ernstzunehmende Defizite bei der Durchsetzung umwelt-

und naturschützerischer Belange feststellen, die auch im Bereich der Zulassungsverfahren für umwelt- und naturschutzrelevante öffentliche und private Vorhaben spürbar werden und etwa in der Zulassung zahlreicher ökologisch bedenklicher Projekte ihren Niederschlag finden (Interview UG-I-15).

Vor diesem Hintergrund begrüßen die Umwelt- und Naturschutzverbände die europäischen Bemühungen um eine Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in den Mitgliedstaaten, da damit die Anwendung eines neuen Steuerungsinstruments obligatorisch wird, in das die Verbände große Hoffnungen für einen verbesserten Umwelt- und Naturschutz setzen. (Interview UG-I-11) Die zentralen Merkmale der UVP wie Frühzeitigkeit, Gesamtschau, Alternativenprüfung, aber auch Transparenz und Partizipation versprechen eine Aufwertung des Umwelt- und Naturschutzaspekts in den einschlägigen Verwaltungsverfahren sowie verbesserte Chancen der Umwelt- und Naturschutzgruppen, mit ihren Vorschlägen und Forderungen gehört zu werden und diese durchsetzen zu können. Die Einführung der UVP bietet sich als Therapie für die fortbestehenden mehr oder weniger gravierenden Defizite umweltrelevanter Zulassungsverfahren an, die aus verbandlicher Perspektive v.a. die Vernachlässigung ökologischer Rationalitäten bei der administrativen Entscheidungsfindung zu öffentlichen und privaten Vorhaben betreffen. Zwar sehen die Umweltgruppen in den 1980er und 1990er Jahren einen geringeren Bedarf an Stärkung ihrer Beteiligungsrechte durch die Umweltverträglichkeitsprüfung, doch auch in dieser Hinsicht eröffnet die neue Rechtssetzung Aussichten auf eine Ausweitung und Fortentwicklung von Einflusschancen.

Entsprechend ihrer relativ hohen Erwartungen hinsichtlich der möglichen Verbesserungen umweltrelevanter politisch-administrativer Entscheidungsprozesse durch die Einführung einer obligatorischen UVP für entsprechende Verfahren werden die europäischen und deutschen Rechtssetzungsprozesse von den Umweltverbänden aufmerksam verfolgt. Allerdings tritt im Verlauf der Rechtssetzungsprozesse mit der Beobachtung der zunehmenden Reduzierung von Steuerungsansprüchen und der Aufweichung rechtlicher Sicherungsmechanismen für einen effektiven Umweltschutz eine deutliche Desillusionierung bzgl. des neuen Steuerungsinstruments ein. In der Folge sind die Erwartungen der Umwelt- und Naturschutzgruppen an das ursprüngliche „Superinstrument“ UVP bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung stark herabgesetzt, so dass die anschließende UVP-Anwendungspraxis für die gesellschaftlichen Umwelt- und Naturschützer/innen zwar eine Enttäuschung darstellt, aber kaum wirkliche Überraschungen angesichts einer nur unwesentlich geänderten Durchführungsroutine der umwelt- und naturschutzrelevanten Zulassungsverfahren mit sich bringt. (Héritier u.a. 1994: 313f; Interview UG-I-06) Im Übrigen tritt in den 1990er Jahren die sog. Beschleunigungsgesetzgebung in der BRD in Kraft, die nach der deutschen Wiedervereinigung auf prozedurale Er-

leichterungen für die Zulassung (umweltrelevanter) öffentlicher und privater Vorhaben abzielt und damit die Zielsetzungen eines effektiven Umwelt- und Naturschutzes schwächt. In der Folge gewinnt die UVP-Gesetzgebung für die Umwelt- und Naturschutzgruppen eine neue Bedeutung als Garant eines umweltpolitischen Bestandsschutzes im einschlägigen Verfahrensrecht (Interview UG-I-05).

Bei Inkrafttreten des UVPG in der BRD im Sommer 1990 gehen die Umwelt- und Naturschützer/innen vielfach davon aus, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung in ihrer konkreten Ausgestaltung ihren ursprünglichen Erwartungen nur sehr ansatzweise gerecht wird und damit auch nur sehr bedingt geeignet ist, die Position der Umweltgruppen wie auch die Belange des Umweltschutzes in den relevanten Verwaltungsverfahren zu verbessern. Tatsächlich bestätigen sich in der Praxis die Befürchtungen der Gruppen hinsichtlich der begrenzten Wirksamkeit des neuen Steuerungsinstruments relativ schnell. So zeichnet sich in der Alltagsrealität der Umweltverträglichkeitsprüfung schon bald deutlich ab, dass der Anwendungsbereich der UVP sehr eng begrenzt bleibt, dass der Verzicht auf die Formulierung (verschärfter) materieller Prüfkriterien einer Verbesserung der Durchsetzungschancen von Umwelt- und Naturschutzbelangen in den Zulassungsverfahren entgegensteht oder dass die Regelungen zur Partizipation gesellschaftlicher Akteure an einer (fortgesetzten) Untersteuerung leiden. Allerdings registrieren die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen auch gewisse Verbesserungen ihrer Mitwirkungs- und Einflusschancen, die mit der Einführung der UVP einhergehen und die insbesondere in der Verfahrensinnovation des Scopings ihren Ausdruck finden. Die Gruppen konzentrieren sich vielfach v.a. darauf, diese - wenn auch zumeist bescheideneren - Fortschritte hinsichtlich der umweltpolitischen Verfahrensgestaltung zu nutzen und damit die Chancen der Umweltverträglichkeitsprüfung bestmöglich auszuloten. Dennoch bleibt die Praxis der UVP für die Umwelt- und Naturschützer/innen in vielfacher Hinsicht durch einen relativ hohen Grad der Ambiguität charakterisiert, so etwa im Hinblick auf die faktische Verbreitung UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren (b), im Hinblick auf die Qualität tradierter Verfahrensschritte der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung (d) und selbst im Hinblick auf die Verfahrensinnovation des Scopings (c).

b) Die Verbreitung von Zulassungsverfahren mit obligatorischer UVP

Mit dem Inkrafttreten des deutschen Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Sommer 1990 bricht nicht die ursprünglich von einigen Umweltgruppen erhoffte und von tangierten Verwaltungsstellen befürchtete Welle massenhafter obligatorischer Umweltverträglichkeitsprüfungen über das Land und seine verwaltungsbehördlichen Zulassungsverfahren herein. Vielmehr bleibt die Zahl der durchzuführenden Pflicht-UVPs eher gering, so dass sich auch die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen in ihrer planungstechnischen

Verbandsarbeit nur mit einer begrenzten Zahl von UVP-pflichtigen Verwaltungsverfahren konfrontiert sehen. (Interview UG-I-05) Das bedeutet zwar einerseits, dass die Zahl der umweltrelevanten Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeits- und/oder Verbandsbeteiligung auch unter dem UVPG generell begrenzt bleibt und die UVP-Gesetzgebung keine neuen Beteiligungsrechte in bislang „partizipationsfreien“ Verfahren schafft, während selbst bestehende Beteiligungsrechte nur z.T. eine zusätzliche Fundierung erhalten. Die Umweltgruppen kommen somit nur in begrenztem Umfang in den Genuss der partizipatorischen wie auch der naturschützerischen Vorzüge der Umweltverträglichkeitsprüfung. Sie werden andererseits aber auch nicht durch die Innovationen der UVP quantitativ überfordert und können sich so relativ schnell auf die neuen Verfahrensbedingungen einstellen.

Während im Hinblick auf die Verbreitung UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren für klassische Industrieanlagen nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen, sind es verwaltungsbehördliche Verfahren zu Vorhaben aus den Bereichen Straßenbau und Verkehr sowie Wasser- und Abfallwirtschaft, die die UVP-Landschaft in der Bundesrepublik Deutschland dominieren (Schwab 1997: 429; Interview UG-I-05). Damit werden Umweltverträglichkeitsprüfungen insbesondere in den Planfeststellungsverfahren für Infrastrukturmaßnahmen zu einem regelmäßigen Verfahrensbestandteil. So werden die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen zwar nicht in großem Umfang mit UVP-pflichtigen Verfahren konfrontiert, sie erhalten aber aufgrund der Qualität der hauptsächlich betroffenen Verfahren als § 29-Verfahren die Möglichkeit, zuverlässig Erfahrungen mit der obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfung zu sammeln und die sich etablierende UVP-Praxis systematisch zu begleiten. So deckt sich immerhin das besondere Interesse der Umwelt- und Naturschutzgruppen an den Planfeststellungsverfahren mit dem Anwendungsschwerpunkt der UVP und den daraus resultierenden verbandlichen Chancen zur Nutzung des neuen Steuerungsinstruments.

Anders stellt sich die Situation im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung als einem weiteren Bereich relevanter Verfahren für die Mitwirkung der lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen dar. Die UVP-Gesetzgebung ist für die Umweltgruppen im Rahmen ihrer Beteiligung an Bauleitplanverfahren in den 1990er Jahren nur sehr begrenzt spürbar, da zum einen der Anwendungsbereich der UVP bei der Bauleitplanung sehr eingeschränkt ist und nur peu à peu eine Ausweitung erfährt (Klumpfer 2001: 207f; Jacob/Schaadt/Meyer 2001: 224) und da zum anderen der deutsche Gesetzgeber die Auffassung vertritt, dass die Vorschriften über die Bauleitplanung inhaltlich wie formal den Anforderungen des UVPG entsprechen, so dass die UVP in diesem Bereich nach den tradierten Vorschriften des Baugesetzbuchs erfolgt und kaum mit prozeduralen Veränderungen der herkömmlichen Verfahren verbunden ist (Klumpfer 2001: 205). Während sich somit in der BRD im Hinblick

auf den Anwendungsbereich der UVP feststellen lässt, dass etwa Flächennutzungspläne gar keiner UVP-Pflicht (mehr) unterliegen oder bestimmte Projektklassen wie etwa großflächige Einzelhandelsprojekte und Einkaufszentren erst allmählich einer UVP-Pflicht unterworfen werden, ist im Hinblick auf die einzelnen Verfahrensregelungen festzustellen, dass hier bestimmte Elemente der UVP-Gesetzgebung gar keine verfahrensrechtliche Bedeutung erlangen. Auch wenn das Faktum einer nur wenig spürbaren UVP im Rahmen der Bauleitplanung von Seiten der Umwelt- und Naturschutzgruppen nicht sehr stark problematisiert wird, bedeutet es gleichwohl vergebene Möglichkeiten für verbesserte verbandliche Mitwirkungs- und Einflusschancen. Das gilt etwa im Hinblick auf das Fehlen einer Pflicht zur Erstellung von Umweltverträglichkeitsuntersuchungen oder im Hinblick auf den Verzicht auf rechtlich verankerte Scopings, die als frühzeitige themenspezifische Erörterungen von den Umwelt- und Naturschutzgruppen der tradierten frühzeitigen Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung eindeutig vorgezogen würde (Interview UG-I-14; Interview UG-I-17).

Schließlich sehen sich die lokalen Umweltgruppen im hochgradig technischen und komplexen Bereich der Zulassung von Industrieanlagen nach Bundesimmissionsschutzgesetz oder der Zulassung von abfallrechtlichen Anlagen wie etwa Müllverbrennungsanlagen, die seit Anfang der 1990er Jahre ebenfalls immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren unterliegen, nur in Ausnahmefällen mit UVP-pflichtigen Verwaltungsverfahren konfrontiert. Zwar ist die Seltenheit der verbandlichen Konfrontation mit UVP-pflichtigen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht allein Ausdruck eines hohen Niveaus der industriellen bzw. technologischen Entwicklung, auf dem die Errichtung oder Änderung stark umweltbelastender Anlagen nur noch selten erfolgt, sondern auch Resultat der Beschleunigungsgesetzgebung, der vorrangigen Durchführung vereinfachter Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung, des Verzichts auf die Nachrüstung älterer Anlagen sowie eines erschwerten Zugangs der Umweltgruppen zu immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, in deren Rahmen keine nach § 29 BNatSchG pflichtmäßige Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände vorgesehen ist. (Fisahn 1996: 11) Gleichwohl ist die geringe Zahl UVP-pflichtiger Genehmigungsverfahren nach BImSchG eine Entlastung für die lokalen Umwelt- und Naturschützer/innen, die in diesem Bereich des „technischen“ Umweltschutzes i.d.R. nicht ihr primäres und bevorzugtes Betätigungsfeld sehen und hier die größten Schwierigkeiten haben, entsprechende Kapazitäten und Kompetenzen für eine qualifizierte Verbandsbeteiligung aufzubringen (Interview UG-I-08).

Insgesamt lässt sich feststellen: Soweit es sich bei dem Trend zu einer anhaltend niedrigen Zahl UVP-pflichtiger Verwaltungsverfahren nicht um das Resultat politisch-administrativer Bemühungen um die Sicherung schneller und reibungsloser Zulassungsverfahren etwa durch Maßnahmen der Beschleunigungsgesetzgebung oder des betrieblichen Verzichts auf

(genehmigungspflichtige) Änderungen industrieller Anlagen auf Kosten des Umweltschutzes handelt, stellt diese Entwicklung für die lokalen Umweltgruppen mehr ein positives Faktum dar als einen Grund zur Beanstandung. So bedeutet eine relativ geringe Zahl UVP-pflichtiger Verwaltungsverfahren idealerweise auch die Rückläufigkeit von Großvorhaben mit negativen Auswirkungen für Natur und Umwelt sowie die weniger starke Aus- und Überlastung der verbandlichen Arbeitskapazitäten. Tatsächlich bringt die begrenzte Anzahl der bislang durchgeführten oder laufenden umweltrelevanten Verwaltungsverfahren mit obligatorischer UVP, an denen die Naturschutzverbände mehr oder weniger intensiv beteiligt sind, für die lokalen Gruppen hinreichend große Herausforderungen mit sich, die in vielen Fällen - aus endogenen wie exogenen Gründen - durchaus nicht zu ihrer vollen Zufriedenheit bewältigt werden. Die Beteiligung an den umweltrelevanten Zulassungsverfahren bleibt auch unter dem UVPG anspruchsvoll und hindernisreich, was sowohl für die tradierten Verfahrensschritte der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung als auch für die Verfahrensinnovation des Scopings als Ansatzpunkt für eine frühzeitige Beteiligung gilt.

c) Mitwirkungs- und Einflusschancen der Umweltgruppen im Rahmen des Scopings

Auch wenn die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in der BRD für die Umwelt- und Naturschutzgruppen keinesfalls die Innovationen im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren mit sich bringt, die sie sich ursprünglich erhofft haben, und viele der durch die Umweltverträglichkeitsprüfung neu eingeführten, bestärkten oder nachgebesserten Verfahrensschritte kaum oder gar nicht zu spürbaren Veränderungen für die Umweltgruppen im Rahmen der Verbandsbeteiligung führen, lassen sich doch einzelne Verfahrenselemente der UVP als - eher anwendungspraktische und weniger formalrechtliche - Gewinne für die an den jeweiligen Verfahren beteiligten Gruppen identifizieren. Zu den Verfahrensinnovationen, die zu einer faktischen Ausweitung der Mitwirkungsmöglichkeiten und Einflusschancen der Naturschutzverbände führen, gehört in der BRD insbesondere die Einführung des Scopings, d.h. die Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen der von den Projektträgern durchzuführenden Umweltverträglichkeitsuntersuchungen nach § 5 UVPG. (Interview UG-I-14; Interview UG-I-05; Interview UG-I-02) Während in der europäischen Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung von 1985 auf die Festschreibung eines Scopings gänzlich verzichtet wird, folgt der deutsche Gesetzgeber dem Vorbild der USA und normiert in § 5 UVPG das - wenn auch nur fakultative - Scoping, das insbesondere Erörterungsgespräche zwischen Vorhabenträgern und zuständigen Behörden beinhaltet und in diesem Rahmen auch die Hinzuziehung anderer Behörden, Sachverständiger und Dritter optional vorsieht. Auch wenn in § 5 UVPG die Bestimmung zur (möglichen) Beteiligung Dritter relativ beiläufig und unspektakulär eingefügt

ist und ebenso der Aspekt einer mündlichen Erörterung eher en passant Erwähnung findet, erweist sich die Regelung zur Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen für die Naturschutzverbände in der Verwaltungspraxis als ein wichtiger prozeduraler Gewinn der neuen UVP-Gesetzgebung. Tatsächlich entfaltet die Regelung eine aus dem Rechtstext selber nicht ablesbare praktische Relevanz für die Umwelt- und Naturschutzgruppen, die sich v.a. daraus ergibt, dass insbesondere in den Planfeststellungsverfahren mit obligatorischer Verbandsbeteiligung nach § 29 BNatSchG das Scoping unter Hinzuziehung der anerkannten Verbände zunehmend zur Selbstverständlichkeit und administrativen Routine wird und damit nicht zu unterschätzende Chancen einer frühzeitigen Beteiligung eröffnet.

aa) Zur Relevanz des Scopings und zur Bedeutung der Einbindung Dritter

Auch wenn es im Rahmen des Scopings zunächst einmal nur um die Bestimmung des Untersuchungsrahmens der Umweltverträglichkeitsuntersuchung des Projektträgers geht, die als gewichtiges, aber nicht einziges Informationsmaterial in das UVP-pflichtige Zulassungsverfahren einfließt und nur einen Bestandteil der Entscheidungsgrundlagen für die behördliche Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens am Ende des jeweiligen Verfahrens darstellt, ist das Scoping in seiner Bedeutung für die gesamte Umweltverträglichkeitsprüfung wie auch für das gesamte Zulassungsverfahren nicht zu unterschätzen.³⁰ So werden im Rahmen des Scopings nicht nur die Inhalte der vorzunehmenden Umweltverträglichkeitsuntersuchung justiert, es werden in diesem Kontext auch verfahrens- und entscheidungsrelevante Fakten geschaffen, die eine mehr oder weniger weitreichende Präjudizierung der ggf. abschließend zu erteilenden Zulassung zur Folge haben. (Erbguth/Schink 1996: 359) Angesichts des unvermeidlichen Reduktionismus, der bei jedem Verfahrensschritt zu einer zunehmenden Eingrenzung des Bereichs relevanter Informationen und Handlungsoptionen führt, kann das Scoping - im Verbund mit anderen Verfahrenselementen wie der Behörden- und der Öffentlichkeitsbeteiligung - auch als Sicherungsmechanismus für einen rationalisierten Planungsprozess von seinen Frühphasen an betrachtet werden, indem der unvermeidlichen Subjektivität der Projektträger die Wahrnehmungen und Forderungen anderer Beteiligter entgegengesetzt werden (Erbguth/Schink 1996: 352). Diese können ihren Einfluss etwa dahingehend geltend machen, dass frühzeitig und zuverlässig Informationen erhoben werden, die eine umfassende Einschätzung der Umwelterheblichkeit eines Vorhabens, die ernsthafte Befassung mit sinnvollen Vorhabensvarianten oder die gründliche Überprüfung möglicher Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen ermöglichen. Damit können sie verhindern, dass schon zu einem frühen Zeitpunkt Gestaltungsspielräume der Vorhabensplanung unnötig eingeschränkt werden, und gleichzeitig die Aufmerksamkeit auf Handlungsoptionen lenken, die von den Projektträgern und verfahrensführenden Behörden nicht erkannt oder vernachlässigt werden. Diese nicht zu unterschätzende Bedeutung des Scopings ist auch den Umwelt- und Naturschutz-

gruppen bewusst, so dass dem Scoping von ihrer Seite große Aufmerksamkeit gezollt wird und sie eine Beteiligung an den entsprechenden Erörterungsterminen als wünschenswert, wenn nicht gar als essentiell für die gesamte Verfahrensbetreuung und u.U. von höherem Stellenwert als die Beteiligung an der Anhörung im eigentlichen Zulassungsverfahren betrachten (Interview UG-I-02; Interview UG-I-05).

Die Umweltgruppen sehen ein wichtiges Anliegen ihrer Beteiligung an Verwaltungsverfahren vielfach darin, öffentliche oder private Vorhaben, die sie für ökologisch sehr bedenklich halten und deren gesamtgesellschaftlicher Nutzen ihrer Ansicht nach keinesfalls überzeugend nachgewiesen ist, in Frage zu stellen und möglichst zu verhindern oder doch zumindest durch den Rekurs auf umweltfreundlichere Alternativen in ihren schädlichen Auswirkungen abzumildern (Interview UG-I-11; Interview UG-II-03). Viele der Umweltgruppen sehen in der Umweltverträglichkeitsprüfung ein Instrument, das gerade mit der Intention konzipiert wurde, Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu identifizieren, aufgrund einer verbesserten Wissensbasis Entscheidungen zugunsten weniger problematischer Standort- oder Vorhabensalternativen treffen zu können und ggf. sehr nachteiligen Vorhaben die Zulassung vorzuenthalten (Interview UG-I-11; Haunhorst/Heinelt/Taeger 2000: 158). Das Scoping bietet einen prinzipiell günstigen Kontext für die Erörterung und möglicherweise die Durchsetzung dieses grundsätzlichen verbandlichen Anliegens einer weitgehenden Vermeidung umweltbelastender Projekte. Während auf der einen Seite eine Alternativenprüfung - die zumindest implizit auch die Prüfung der sog. Null-Variante umfasst - als Bestandteil von Umweltverträglichkeitsprüfungen nunmehr sogar rechtlich verankert ist (§ 6 Absatz 4 UVPG) und z.T. als Herzstück der UVP verstanden wird, da nur so dem Vorsorgeprinzip angemessen Rechnung getragen werden kann (Schink 1998: 177), lässt auf der anderen Seite insbesondere der relativ frühe Zeitpunkt der Durchführung des Scopings im Rahmen der gesamten Vorhabensplanung noch vor Beginn des eigentlichen Zulassungsverfahrens eine effektive Alternativen-Diskussion als möglich und problemadäquat erscheinen (Interview VW-I-10).

Aber auch für Akteure des ehrenamtlichen Umwelt- und Naturschutzes, die weniger radikale Ansätze vertreten und pragmatischer an die Verfahrensbeteiligung und die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Vorhabensplanung herangehen, bietet die Teilnahme am Scoping z.T. ganz erhebliche Anreize, die sich auch in ihrem Fall aus der Frühzeitigkeit des Verfahrensschrittes und damit der planerischen Gestaltungsspielräume sowie der Offenheit der multilateralen Besprechungen ergeben. Für die lokalen Einheiten von BUND und NABU bietet das Scoping den Vorteil, dass zu dem frühen Zeitpunkt seiner Durchführung noch kein hochspezialisiertes Fachwissen und komplizierte Detailkenntnisse der jeweiligen Vorhaben erforderlich sind, um sich kompetent und effektiv in die Diskussion einbringen

zu können (Interview UG-I-02; Interview UG-I-06). Gute Ortskenntnisse, verbandliches Datenmaterial zu Flora und Fauna des betroffenen Raumes oder kreative Denkanstöße für die Verbesserung der folgenden Untersuchungen und Vorhabensplanungen reichen in diesem Kontext immer wieder aus, um als Gesprächspartner von den anderen Beteiligten ernstgenommen zu werden und auch inhaltliche Zugeständnisse hinsichtlich der zu erstellenden UVU oder gar der Projektgestaltung selber zu erzielen. Zumindest aber bedeutet die Teilnahme am Scoping für die Umweltgruppen, dass sie die Chance erhalten, Kontakte zu relevanten Akteuren zu knüpfen und zu pflegen, frühzeitig Informationen zu beziehen, die die weitere Einarbeitung in das jeweilige Projekt erleichtern, oder überhaupt rechtzeitig über ein Vorhaben in Kenntnis gesetzt zu werden, das aufgrund seiner ökologischen Relevanz und Brisanz zukünftig konflikthafte Auseinandersetzungen erwarten lässt.

bb) Die faktische Beteiligung der Umweltgruppen an Scopings

Auch wenn das Scoping als ein Verfahrensschritt institutionalisiert ist, der fakultativen Charakter hat und insbesondere die Einbindung Dritter nicht zwingend vorsieht, etabliert sich mit der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in der BRD v.a. im Rahmen der Planfeststellungsverfahren eine Verwaltungspraxis der regelmäßigen Durchführung frühzeitiger Beratungsgespräche zur Bestimmung des voraussichtlichen Untersuchungsrahmens der vom Vorhabenträger vorzulegenden Umweltverträglichkeitsuntersuchung. Diese Verwaltungspraxis ist darüber hinaus durch eine relativ weitverbreitete und weitreichende Routine der Einbindung der anerkannten Naturschutzverbände charakterisiert, die von den verfahrensführenden Behörden über die bevorstehenden Termine informiert und zur Teilnahme an den Erörterungen eingeladen werden sowie die gleichen Unterlagen zu ihrer Vorbereitung erhalten wie etwa die beteiligten weiteren Behörden und/oder Sachverständigen. Eine solche Vorgehensweise erfolgt v.a. im Rahmen der Planfeststellungsverfahren als § 29-Verfahren, in deren Verlauf den Naturschutzverbänden spezifische Informations- und Anhörungsrechte zustehen, so dass sie früher oder später auf jeden Fall zwingend in die relevanten Prozesse einzubinden sind. (Interview UG-I-11; Interview UG-I-14) Vor diesem Hintergrund wird eine Einbindung in die Scopings der entsprechenden Verfahren nicht nur von den Umweltgruppen relativ nachdrücklich gewünscht, sondern auch von den verfahrensführenden Behörden vielfach unterstützt, die hierin eine Chance zur Verfahrensbeschleunigung und Erhöhung der Planungssicherheit sehen.

Im Rahmen anderer Verfahrenstypen wie den Bauleitplanverfahren oder den immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren stellt sich die Situation für die Umwelt- und Naturschutzgruppen allerdings weniger partizipationsfreundlich dar. Wie oben bereits erwähnt, werden im Rahmen dieser Verfahren aus unterschiedlichen Gründen nur sehr begrenzt (obligatorische) Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt, so dass auch die Einleitung von Scoping-Verfahren nur relativ selten zur Diskussion steht. Aber auch wenn

im Rahmen dieser Verfahren UVPs durchzuführen sind, erfolgt oftmals ein Verzicht auf Scoping-Termine, so etwa bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, wenn die privaten Vorhabenträger über umfassende Erfahrungen und Sachkompetenz hinsichtlich der Erstellung der einzureichenden Unterlagen verfügen oder schlichtweg ihr Desinteresse an einem solchen Verfahrensschritt bekunden (Interview VW-I-03), oder bei Bauleitplanverfahren, wenn die tradierten Regelungen zur frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Träger öffentlicher Belange von den zuständigen Stellen als funktionales Äquivalent gewertet werden (Interview VW-I-13). Schließlich ist festzustellen, dass selbst dann, wenn Scopings im Rahmen dieser Verfahren stattfinden, die Einbindung Dritter bzw. der Umwelt- und Naturschutzgruppen nicht unbedingt selbstverständlich ist. Die federführenden Behörden sehen bei diesen Verfahren oftmals keine Notwendigkeit einer frühzeitigen Verbandsbeteiligung und verzichten eher auf entsprechende Einladungen, da eine Mitwirkung der Naturschutzverbände gemäß § 29 BNatSchG auch im weiteren Verfahrensverlauf nicht zwingend vorgeschrieben ist und damit das Entfallen rechtzeitiger Bemühungen um eine entsprechende Informations- und Akzeptanzbeschaffung wenig folgenreich erscheint (Interview UG-I-14).

Schließlich aber bedeutet der Umstand, dass ein prinzipielles Interesse der Umweltgruppen am Scoping bzw. an einer Beteiligung an den frühzeitigen Erörterungen besteht, noch nicht, dass die Umweltgruppen tatsächlich regelmäßig an den Scopings, zu denen sie eingeladen werden, teilnehmen (können). Ausschlaggebend für die effektive Teilnahme der lokalen Gruppen sind auch im Rahmen der Scopings zum einen die Kapazitäten, die ihnen überhaupt zur Verfügung stehen, um die jeweiligen Teilhabe-Angebote wahrzunehmen, sowie zum anderen die konkrete Ausgestaltung der relevanten institutionellen Settings, die Partizipationsschwellen niedrig oder hoch ansetzen können. So ist die effektive Teilnahme der Umweltgruppen keinesfalls gesichert, da die Mitglieder der lokalen Einheiten von BUND und NABU auch bei dieser frühzeitigen Form der Verbandsbeteiligung auf Partizipationshürden stoßen, die von der ungünstigen Terminierung der Prozesse über die Schwierigkeiten der Einarbeitung in die Problemmaterie bis zu psychisch-emotionalen Problemen struktureller Unterlegenheit reichen, so dass auch bei den Scopings nur ein kleiner Teil der verbandlichen Mitarbeiter/innen zur Verfahrensbeteiligung zu motivieren ist (Interview UG-I-11). In der Folge tritt immer wieder die Situation ein, dass die Umweltgruppen auf die Teilnahme an Erörterungsterminen verzichten (müssen), etwa indem sie bei Scopings mit mehreren Terminen nur zu einzelnen Veranstaltungen erscheinen (können) oder indem sie von der Beteiligung an Scopings bei Großvorhaben vollständig absehen, da sie sich für die entsprechenden Verfahren ohnedies nur minimale Einflusschancen ausrechnen und so eine gewisse Ressourcenschonung betreiben (Interview UG-I-14).

cc) Die Bedeutung der konkreten Ausgestaltung der Scopings

Vor dem Hintergrund des chronischen Ressourcenmangels der (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen hängt es in besonderem Maß von der konkreten Ausgestaltung der Scopings zu den jeweiligen Verfahren ab, ob die Umweltgruppen an den für sie interessanten und relevanten Veranstaltungen überhaupt teilnehmen können, und ebenso, ob sie im Rahmen der Scopings tatsächlich effektive Chancen der Einflussnahme erhalten. Allerdings verzichtet das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung weitgehend auf die Festlegung eines geeigneten Verfahrensdesigns und die Formulierung konkreter Verfahrensregeln für die Durchführung von Scopings, und auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des UVPG (UVPVwV), die eine anwendungsorientierte Spezifizierung des UVPG vornimmt, bleibt in dieser Hinsicht sehr unbestimmt und betont vielmehr, dass der Verfahrensschritt an keine Form gebunden ist und v.a. einfach, zweckmäßig und zügig durchgeführt werden soll. Damit eröffnet das UVP-Recht weitreichende Gestaltungsspielräume für die zuständigen Behörden, um - in Absprache mit den jeweiligen Vorhabenträgern - die konkreten Modalitäten der Durchführung festzulegen. Die tangierten Akteure müssen unter diesen Bedingungen der verfahrensrechtlichen Offenheit des Scopings auf Strukturierungshilfen von Seiten des Gesetzgebers verzichten, und die effektive und effiziente Steuerung der Prozesse gerät in eine erhebliche Abhängigkeit von der Erfahrung und dem Steuerungswillen der jeweils zuständigen Stelle (Interview UG-I-02; Interview UG-I-05; Interview VW-I-10). In der administrativen Praxis hat die Unbestimmtheit der Verfahrensregeln für das Scoping die Konsequenz, dass z.T. ganz erhebliche Varianzen hinsichtlich der Ausgestaltung der konkreten Prozesse zu verzeichnen sind und sich dabei auch große Unterschiede bei der Qualität der Verfahren sowohl hinsichtlich ihres Verlaufs als auch hinsichtlich ihrer Ergebnisse ergeben. Dementsprechend führen die prozedurale Unterregulierung der Scopings und die daraus resultierenden Einschränkungen für eine partizipationsfreundliche Ausgestaltung der konkreten Prozesse immer wieder zu einer Reproduktion von Defiziten der Information und Beteiligung gesellschaftlicher Dritter, wie sie bereits von den Beteiligungsprozessen im Rahmen der etablierten umweltrelevanten Verwaltungsverfahren bekannt sind.

Zeitliche Gestaltung der Scopings. Auch im Kontext der Scopings als frühzeitige Erörterungstermine stellt sich zunächst die zeitliche Komponente als ein wesentlicher Einflussfaktor für die Chancen und Grenzen verbandlicher Mitwirkung dar. Wie bei den Erörterungen im weiteren Verlauf der eigentlichen Zulassungsverfahren spielt für die Beteiligung der Umweltgruppen am Scoping der Aspekt der konkreten Terminierung der jeweiligen Veranstaltungen eine große Rolle, insbesondere dann, wenn die Aufgabe der Verfahrensbetreuung von ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen wahrgenommen wird. Tatsächlich ist es auch im Rahmen der Scoping-Verfahren regelmäßig der Fall, dass die entsprechenden Termine zu den normalen Bürozeiten angesetzt werden, so dass sich die nebenberuflich tä-

tigen Mitarbeiter/innen der Umweltgruppen immer wieder vor die bekannte Entscheidung gestellt sehen, einen weiteren Urlaubstag für das freiwillige Engagement und die Verfahrensbetreuung zu opfern oder aber einen wichtigen Erörterungstermin zu verpassen und damit Informationslücken und Kommunikationsdefizite in Kauf zu nehmen. (Interview UG-I-08; Interview UG-I-14) Auch hier gestaltet sich die Situation für die lokalen Umweltgruppen dann besonders problematisch, wenn das Scoping nicht auf die Durchführung eines einzigen Termins beschränkt ist, sondern als Abfolge mehrerer Treffen konzipiert wird, sei es, dass so der Größenordnung des Vorhabens oder der Dynamik der Vorhabensplanung Rechnung getragen werden soll oder die Erörterung um einen Termin zur Ortsbegehung ergänzt wird.

Mitteilungsschreiben und Unterlagen. Als ein weiterer Problemfaktor für die wirkungsvolle Teilnahme der (lokalen) Umwelt- und Naturschutzverbände an den Scopings erweist sich in der Verfahrenspraxis die Bereitstellung adäquater Unterlagen zur Vorbereitung der jeweiligen Erörterungstermine. Die aus der rechtlichen Untersteuerung resultierende unterschiedliche Qualität der durchgeführten Scopings macht sich schon bei den Mitteilungsschreiben deutlich bemerkbar, die die jeweiligen Projektträger den zuständigen Stellen zur Einleitung des Scopings zuzusenden haben. Ihnen sind die für das Scoping erforderlichen Unterlagen beizufügen, die von den Behörden auf ihre Eignung für die anschließende Besprechung geprüft und sodann den anderen Beteiligten zur Vorbereitung auf die Erörterung zugeschickt werden. Da auch hinsichtlich dieses Aspekts des Scopings die Vorgaben des UVPG und der UVPVwV äußerst vage sind, werden zahlreiche nur schwer kontrollierbare Einflussgrößen für die tatsächliche Qualität und Ausgestaltung der vorgelegten Unterlagen relevant wie etwa die Auswahl eines geeigneten Zeitpunkts im Entwicklungsprozess des Vorhabens, der Zeitdruck, unter dem das Scoping durchgeführt wird, die Erfahrung der Projektträger und ihrer Planungsbüros mit Umweltverträglichkeitsuntersuchungen oder das Interesse der jeweils zuständigen Behörden an einer möglichst offenen und instruktiven Diskussion über das Vorhaben. (Interview VW-I-05) Vor diesem Hintergrund ist es nicht immer eine Selbstverständlichkeit, dass die jeweiligen Projektträger ihren Mitteilungsschreiben an die Behörden Unterlagen über das geplante Vorhaben beilegen, die eine gute Basis für die Vorbereitung auf den jeweiligen Erörterungstermin darstellen und dort zu einer effizienten Besprechung des Projekts beitragen (Interview UG-I-02). Und ebensowenig ist zuverlässig gewährleistet, dass die zuständigen Behörden bei einer defizitären Informationslage eine angemessene Nachbesserung der Unterlagen einfordern und durchsetzen (Interview VW-I-10). So ergibt sich immer wieder die Situation, dass nicht nur die verschickten Unterlagen zur Vorbereitung der Erörterungstermine von begrenztem Wert sind, sondern selbst bei den jeweiligen Treffen die Datenlage nicht wesentlich verbessert wird, so dass die Erörterung zu einem mühsamen Herantasten an das geplante Vorhaben, seine Um-

welterheblichkeit, seine Auswirkungen und die Gestaltungsmöglichkeiten zur Vermeidung und Kompensation seiner möglichen Negativeffekte gerät (Interview UG-I-11). Unter derart komplizierten Bedingungen der Auseinandersetzung mit den jeweiligen Vorhaben bleiben die Möglichkeiten wirkungsvoller Verbandsbeteiligung relativ gering, und die durchaus gegebenen und erfahrenen Potentiale gut vorbereiteter Scopings zugunsten einer Optimierung von Planungsprozessen können in diesen Fällen nur sehr unzureichend ausgeschöpft werden.

Formale Durchführung der Scoping-Termine. Auch im Hinblick auf die formale Durchführung der jeweiligen Erörterungstermine im Rahmen der Scopings existieren kaum rechtliche Vorkehrungen für die Gewährleistung eines offenen, transparenten und auf eine gleichberechtigte Teilhabe abzielenden Verfahrensablaufs. Gleichwohl stellen sich für die Umweltgruppen die jeweiligen Besprechungen i.d.R. als relativ angenehme, lockere und offene Diskussionsprozesse dar, die ihnen die Möglichkeit bieten, diverse Problematiken, Kritikpunkte, Anregungen und Forderungen vorzubringen und mehr oder weniger ausführlich mit den anderen Beteiligten zu diskutieren (Interview UG-I-02; Interview UG-II-03). Hierbei finden sie häufig eine gewisse Unterstützung der federführenden Behörden, die zwar dazu angehalten sind, die Wünsche der Projektträger zu berücksichtigen, und zumindest rechtlich durch die Vorgabe eingeschränkt werden, dass die Vorhabenträger entscheiden können, welche Themen bei der Erörterung angesprochen werden sollen, die aber de facto ihre Verfahrenshoheit - insbesondere gegenüber öffentlichen Vorhabenträgern - doch immer wieder so nutzen, dass die Umweltgruppen ihre Anliegen und Positionen - u.U. auch entgegen den Interessen und Einwänden der Projektträger - vortragen und diskutieren können (Interview VW-I-10). So stellen sich die Erörterungen im Rahmen der Scopings für die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen gerade auch im Vergleich zu den späteren Erörterungen im Rahmen der eigentlichen Zulassungsverfahren als befriedigende Prozesse dar, in denen den von ihnen angemeldeten Diskussionsbedarfen relativ weitreichend Rechnung getragen wird.

Inhalte der Erörterungen. Tatsächlich ist es gerade der bei den Scopings gegebene thematische Gestaltungsspielraum, der die Attraktivität dieser Prozesse für die Umweltgruppen ausmacht. Die Inhalte, die im Rahmen der frühzeitigen Erörterungen angesprochen werden können, decken ein breites Spektrum möglicher Fragen und Problempunkte der geplanten Vorhaben ab und betreffen oftmals nicht allein die Durchführung der Umweltverträglichkeitsuntersuchungen, d.h. Art und Umfang der zu erhebenden Daten sowie die anzuwendenden Methoden, sondern reichen u.U. von der Feststellung der Umwelterheblichkeit des Projektes über die Diskussion der Nulloption und die Erörterung von Vorhabens-Alternativen bis zur Besprechung konkreter Möglichkeiten der Projektgestaltung bis in Details. (Interview UG-I-02; Interview UG-I-14) Dieser thematisch relativ weitreichende

Spielraum für die faktischen Auseinandersetzungen im Rahmen der Scopings resultiert aus unterschiedlichen Faktoren, die sich zum einen aus der UVP-Rechtsetzung selber und zum anderen aus relativ eigenständigen verfahrenspraktischen Rationalitäten ergeben. So wirkt sich ein verbreitetes - und auch im UVP-Recht anklingendes - Verständnis von der UVP als einem Prüfverfahren, das sehr umfassend angelegt sein soll und nicht zuletzt Entscheidungsalternativen zu berücksichtigen hat, zugunsten eines breiten Themenspektrums aus, wobei die Unbestimmtheit der gesetzlichen und untergesetzlichen Bestimmungen des UVP-Rechts noch unterstützend in diese Richtung wirkt. Weiterhin gilt, dass die Grenzen zwischen Entscheidungen über Untersuchungsinhalte und -methoden einerseits und Entscheidungen zur konkreten Projektgestaltung andererseits fließend sind und ebenso aufeinanderfolgende Verfahrensschritte im Hinblick auf die Ermittlung und Bewertung spezifischer Daten zu Projektplanungen und -auswirkungen zwar analytisch, aber oftmals nicht praktisch sauber getrennt werden können. Schließlich aber sind es die nur schwer kalkulier- und steuerbaren Dynamiken kollektiver Interaktions- und Kommunikationsprozesse, die zu einer recht inhaltsoffenen Ausgestaltung der Erörterungen führen können - zumal dann, wenn zuständige Behörden und Projektträger um Akzeptanzbeschaffung für das Vorhaben bemüht sind und Chancen einer effektiven Verbesserung der Projektgestaltung und Entscheidungsgrundlagen sehen.

Der relativ weitreichende thematische Gestaltungsspielraum wird oftmals in der Praxis der Scoping-Verfahren tatsächlich genutzt, so dass etwa die den Umweltgruppen wichtigen Diskussionen zur Null-Variante und zu Vorhabensalternativen immer wieder zum Gegenstand der Besprechungen werden (Interview UG-I-11; Interview VW-I-11). Gleichwohl zeichnen sich gerade im Hinblick auf diese Fragestellungen deutliche Konfliktlinien ab, auf deren einer Seite die gesellschaftlichen Umwelt- und Naturschützer/innen mit ihrem häufig primären Interesse an der Verhinderung ökologisch problematischer Vorhaben stehen und auf deren anderer Seite sich die an einer zügigen Projektrealisierung interessierten Vorhabenträger befinden sowie die federführenden und berührten Behörden, die eigentlich von der rechtlich begründeten Entscheidungsunerheblichkeit der genannten Fragestellungen ausgehen und entsprechende Diskussionen somit als wenig effektiv und effizient bewerten. (Interview UG-II-03) Die Projektträger, zuständigen Stellen und auch die beteiligten Fachbehörden zeigen sich selten bereit, sich ernsthaft auf entsprechende Erörterungen einzulassen, und reagieren eher desinteressiert oder auch gereizt, wenn die Umweltgruppen solche Wünsche äußern (Interview UG-II-03; Interview VW-I-14). So wird zwar die Diskussion um Nullvariante und Vorhabensalternativen im Rahmen der Scopings immer wieder geführt, allerdings oft mit sehr unbefriedigendem Ergebnis, da die Projektträger und Verwaltungsstellen auf der einen Seite verärgert über eine ihrer Ansicht nach unnötige Verschleppung des Termins sind und die Umweltgruppen sich auf der anderen Seite mit Ressenti-

ments konfrontiert sehen und ihre Anliegen nicht wirkungsvoll vertreten können.

Trotz des auch im Rahmen der Scopings vorhandenen Konfliktpotentials bieten die jeweiligen Besprechungen für die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen prinzipiell unverkennbare Vorteile. Die jeweiligen Termine nehmen insbesondere dann als befriedigend empfundene Entwicklungen, wenn die Gruppen darauf verzichten, grundsätzliche Diskussionen über die Erforderlichkeit bzw. ökologische Akzeptabilität eines Vorhabens einzufordern, und sich stattdessen v.a. auf die Erörterung der konkreten Ausgestaltung der Umweltverträglichkeitsuntersuchung einlassen, wobei sodann das geplante Projekt und sein konkretes Design selber zum Beratungs- und Verhandlungsgegenstand unter Aspekten seiner ökologischen Optimierung avancieren kann. (Interview UG-I-02; Interview UG-I-05) Eine solche pragmatischere Vorgehensweise bietet sich insbesondere bei Vorhaben an, deren Umwelterheblichkeit als nicht sehr gravierend einzustufen ist (Interview UG-I-10). Sie kann aber auch dann vorteilhaft sein, wenn sich von vornherein absehen lässt, dass eine Nulloption keinesfalls durchsetzbar ist und auch Projekt-Alternativen kaum eine Chance auf eine ernsthafte Diskussion haben, während die Umweltgruppen sich gleichzeitig kompetent und stark genug fühlen, ihren Sachverstand und ihre spezifischen Ortskenntnisse in die Wagschale zu werfen, um gezielten Einfluss auf eine möglichst umweltverträgliche Projektplanung und -realisierung auszuüben (Interview UG-I-02; Interview UG-I-05). Sind die lokalen Umweltgruppen bereit und in der Lage, auf eine solche pragmatischere Strategie zu rekurrieren, haben sie zumindest die Chance, sich als kompetente, kooperations- und kompromissfähige Gesprächs- und Verhandlungspartner zu profilieren und ihre Einbindung in das relevante Implementationsnetzwerk zu festigen. Unter Umständen lassen sich darüber hinaus mehr oder weniger weitreichende Verbesserungen der jeweiligen Projekte erreichen, die sich etwa in der Zustimmung der Projektträger zu - ggf. auch kostenintensiven - Schutzmaßnahmen für die betroffene Umwelt ausdrücken.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die durch das UVPG induzierte Institutionalisierung der Scopings im Rahmen UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren für die Umwelt- und Naturschutzgruppen in bestimmten, insbesondere UVP-pflichtigen § 29-Verfahren zu einer spürbaren Verbesserung der Mitwirkungs- und Einflusschancen geführt hat. Die Scopings bieten den Umwelt- und Naturschützer/innen Möglichkeiten zu einer frühzeitigen Verbandesbeteiligung, die sich vergleichsweise effizient gestalten lässt und ihnen in den tradierten Verfahren bislang verwehrt war. Vor diesem Hintergrund betonen die lokalen Umweltgruppen immer wieder die Relevanz der Scopings und der eigenen Teilnahme an den entsprechenden Terminen, wobei es insbesondere die relativ ressourcenstarken und sehr am institutionalisierten Verwaltungsverfahren interessierten Umweltgruppen sind, die darauf verweisen, dass das Scoping mittlerweile mindestens so wichtig geworden ist wie der Erörterungstermin im eigentlichen Zulassungsverfahren. Gleichwohl bleiben Probleme und

Defizite effektiver Mitwirkung und Einflussnahme im Zusammenhang mit einer frühzeitigen Beteiligung auch unter dem UVPG bestehen, die nicht zuletzt auf die rechtliche Unbestimmtheit der entsprechenden Regelungen und den daraus resultierenden Unsicherheiten bzgl. der tatsächlichen Teilhabe- und Einflussmöglichkeiten in den konkreten Verfahren zurückzuführen sind. Die Einbindung der Umwelt- und Naturschutzgruppen ist abhängig vom „Goodwill“ und Opportunitätskalkül der Vorhabenträger und verfahrensführenden Behörden. Außerdem hat eine knappe Ressourcenlage der Gruppen immer wieder leicht ihren passiven Ausschluss aus den Besprechungen zur Folge. Diese Probleme und Defizite sind umso ernster zu nehmen, als auch in den weiteren Verfahrensschritten die Umweltverträglichkeitsprüfung nur unwesentlich zu einer Verbesserung der Kontextbedingungen für eine wirkungsvolle Beteiligung der Umweltgruppen beiträgt und stattdessen eine Verfahrenspraxis nach weitgehend tradierten Mustern der moderaten Einbindung gesellschaftlicher Akteure sanktioniert.

d) Die Beteiligung der Umweltgruppen im eigentlichen Zulassungsverfahren unter dem UVPG

An das Scoping schließen sich im weiteren Verlauf der umweltrelevanten Zulassungsverfahren mit UVP-Pflicht die üblichen Schritte der etablierten Verwaltungsverfahren inklusive der rechtlich verankerten Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung an, die um Elemente der Umweltverträglichkeitsprüfung wie die Erstellung einer UVU durch den Vorhabenträger oder die zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen durch die zuständige Behörde ergänzt werden. Allerdings zeigt sich in der Verfahrenspraxis der förmlichen Zulassungsverfahren mit UVP-Pflicht, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung in nur begrenztem Ausmaß zu Modifikationen der Verfahrensgestaltung führt und dass von administrativer Seite stattdessen versucht wird, weitgehend die tradierten Routinen beizubehalten und die Durchführung verwaltungsbehördlicher Verfahren mit obligatorischer UVP als business as usual fortzusetzen. Da die deutsche UVP-Gesetzgebung - wie auch schon der europäische Rechtsetzungsprozess - hinsichtlich der verbindlichen Festbeschreibung innovativer und konkreter Vorgaben zur prozeduralen Ausgestaltung der UVP recht zurückhaltend geblieben ist, gewinnt auch im eigentlichen Zulassungsverfahren wie zuvor schon beim Scoping nicht zuletzt das besondere Engagement der zuständigen Stellen hinsichtlich einer progressiven Ausgestaltung der Umweltverträglichkeitsprüfung an Gewicht. So lässt sich denn auch im weiteren Verlauf der umweltrelevanten Verwaltungsverfahren feststellen, dass mit der UVP zwar eine neue Komponente in die etablierten Zulassungsverfahren in der BRD eingebaut ist, ohne dass damit jedoch der Umwelt- und Naturschutz einen grundsätzlich neuen Stellenwert erhalten würde, da andere Belange und Ratio-

nalitäten wie Effizienzerfordernisse der Vorhabenrealisierung oder gesellschaftliche Versorgungsansprüche hinsichtlich bestimmter infrastruktureller Maßnahmen weiterhin besonders gewichtet werden (Interview UG-I-15; Interview UG-I-18). Gerade auch die Umweltgruppen, deren Partizipationsrechte durch die UVP-Gesetzgebung keine explizite Ausweitung und Stärkung erfahren, können in der Durchführungspraxis der förmlichen verwaltungsbehördlichen Verfahren mit UVP-Pflicht kaum verbesserte Chancen effektiver Teilhabe und Einflussnahme feststellen, die sich etwa in erleichterten Zugangsbedingungen, verbesserten administrativen Unterstützungsleistungen oder der verstärkten Beachtung der von ihnen vorgetragenen Positionen niederschlagen würden. Diese konservative Realität UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren lässt sich in nahezu jedem förmlichen Verfahrensschritt von Relevanz für die Beteiligung der Umweltgruppen konstatieren.

aa) Auslegung der Unterlagen, Einwendungen und Stellungnahmen

Auch im Rahmen der förmlichen Zulassungsverfahren mit UVP-Pflicht folgt auf die Antragstellung und die Einreichung der Antrags- bzw. Planungsunterlagen durch den Vorhabenträger und nach der Prüfung der Unterlagen durch die zuständigen Stellen als erster Schritt der Öffentlichkeitsbeteiligung die öffentliche Bekanntmachung sowie die Auslegung der Unterlagen zur Einsichtnahme durch jedermann, so dass die tangierten gesellschaftlichen Akteure die Möglichkeit erhalten, Einwendungen zu erheben bzw. Anregungen und Bedenken vorzubringen. In den Planfeststellungsverfahren als § 29-Verfahren erfolgt auch unter dem UVPG neben der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung die gesonderte Beteiligung der Naturschutzverbände, in deren Rahmen den anerkannten Vereinen wie BUND und NABU die relevanten Unterlagen für das Verfahren zugesandt werden und sie Einladungen zur Abgabe ihrer Stellungnahmen zu den jeweiligen Vorhaben erhalten.

In diesem Kontext der Gewährung eines freien Zugangs der Öffentlichkeit zu den relevanten Antrags- oder Planungsunterlagen kommt den Umweltverträglichkeitsuntersuchungen, die die Vorhabenträger mit den übrigen Unterlagen bei den zuständigen Stellen einreichen müssen und die bereits in den vorangegangenen Scoping-Verfahren Gegenstand vorbereitender Beratungen waren, eine besondere Bedeutung zu. Die UVUs bieten den gesellschaftlichen Umwelt- und Naturschützer/innen gewisse Möglichkeiten einer erleichterten Auseinandersetzung mit der Regelungsmaterie und damit eines vereinfachten inhaltlichen Zugangs zum Zulassungsverfahren. So stellen die Umwelt- und Naturschutzverbände fest, dass die Umweltverträglichkeitsuntersuchungen eine konzentrierte Auseinandersetzungen mit eben dem Datenmaterial bieten, das in ihren zentralen Interessen- und Aufmerksamkeitsbereich fällt und das ihnen so in einer gesonderten und kompakten Form zur Prüfung vorgelegt wird (Interview UG-I-14; Interview UG-I-11). Insbesondere erfährt die Betrachtung der Umweltbelange durch die UVUs im Kontext der Gesamtplanungen eine Aufwertung, die sich in einer gründlicheren und umfassenderen Auseinandersetzung mit diesem Aspekt der

jeweiligen Projekte und einer besseren Informationsbasis für die Einschätzung der Vorhaben und ihrer Folgen für Umwelt und Natur niederschlägt. Für die Umweltgruppen bedeutet das nicht nur, dass durch die UVUs ihre eigenen Positionen gestärkt werden; darüber hinaus enthalten die UVUs oftmals zusätzliche Argumente und Argumentationshilfen für die Umwelt- und Naturschützer/innen zur Unterstützung und Verbesserung ihrer eigenen Argumentation (Interview UG-I-11). Auf der Basis der Umweltverträglichkeitsuntersuchungen lässt sich somit die Abfassung qualifizierter Stellungnahmen zu geplanten Vorhaben vielfach relativ effizient gestalten, was entsprechende Arbeitserleichterungen für die oftmals überlasteten Verbandsmitarbeiter/innen bedeutet.

Die positiven Effekte der Umweltverträglichkeitsuntersuchungen für die Arbeit der Umwelt- und Naturschutzgruppen müssen sich allerdings nicht zwingend einstellen. Sie sind nicht zuletzt abhängig von der jeweiligen Qualität der UVUs selber, die von den Projektträgern eingereicht werden und deren inhaltliche Ausarbeitung nicht unbedingt der Sachlogik einer vollständigen und problemadäquaten Sachstandsermittlung folgt, zumal keine detaillierten und eindeutigen, quasi technokratisch abzuarbeitenden Handlungsanleitungen für die Datenerfassung, -aufbereitung und -auswertung vorliegen und unterstützend bzw. kontrollierend wirken könnten (Hamhaber/Rabels/Barker 1992: 45). Stattdessen sind die Prozesse und Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsuntersuchungen unvermeidlich stark selektiv und hinsichtlich ihrer Adäquanz bzgl. der Darstellung der Vorhaben und ihrer potentiellen Auswirkungen auf die Umwelt immer wieder diskussionswürdig. Die Ergebnisse der vorausgegangenen Scoping-Prozesse bzw. die Inhalte der Unterrichtung der Projektträger über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen durch die zuständigen Stellen haben keinen verbindlichen Charakter, sondern können als Anregungen und Orientierungshilfen gewertet werden, an die sich die Planungsbüros, die i.d.R. mit der Erstellung der UVUs beauftragt werden, mehr oder weniger stark gebunden fühlen. (Haneklaus 2002b: 157f) Während zum einen die Durchführung der Scopings und die Gründlichkeit und Spezifität ihrer Erörterungen und Ergebnisse eine Rolle spielen, inwiefern sich die Planungsbüros an entsprechenden Vorgaben orientieren (können), sind es zum anderen die spezifischen Vorstellungen und Wünsche der Projektträger als ihrer Auftraggeber, die von den jeweiligen Gutachtern zu berücksichtigen sind bzw. - nicht zuletzt angesichts möglicher Folgeaufträge - faktische Verbindlichkeit besitzen (Interview UG-I-14). Schließlich sind es die jeweiligen Ausrichtungen und Spezialisierungen der einzelnen Planungsbüros selber, die bei ihnen bereits vorhandenen Kenntnisse und Daten, ihre jeweiligen Präferenzen und Kompetenzen hinsichtlich methodischer Vorgehensweisen, ihre technischen Kapazitäten und andere arbeitsökonomische Aspekte, die einen Einfluss darauf ausüben, welche Akzentsetzung und Qualität die erstellten UVUs letztendlich aufweisen (Hamhaber/Rabels/Barker 1992: 43f, 44ff; Staeck/Heinelt 2000: 110f). Vor diesem Hintergrund konstatieren die beteiligten Um-

weltgruppen, dass die Umweltverträglichkeitsuntersuchungen die Auswirkungen von Vorhaben auf Natur und Umwelt keinesfalls immer in optimaler Weise erfassen, so dass eine sorgfältige Prüfung und kritische Stellungnahme von verbandlicher Seite kaum überflüssig wird (Interview UG-I-02; Haunhorst/Heinelt/Taeger 2000: 124f; Hartlik/Boeschen/Wagner 2001: 35). Als besondere Schwäche der UVUs aber konstatieren sie, dass in einem von den Projektträgern dominierten Entstehungszusammenhang dem eigentlichen Herzstück der UVP, der Alternativenprüfung, bestenfalls sehr oberflächlich Rechnung getragen wird (Interview UG-I-11).

Die ungesicherte Qualität der Umweltverträglichkeitsuntersuchungen wiegt umso schwerer, als die UVUs nicht nur Arbeitserleichterungen für die Umweltgruppen mit sich bringen, sondern auch Arbeiterschwernisse bedeuten können. So führt die Durchführung von UVUs im Rahmen UVP-pflichtiger Verwaltungsverfahren oftmals auch zu einem erhöhten Umfang und einer erhöhten Komplexität der zu bewältigenden Planungs- oder Genehmigungsunterlagen, mit denen eine detaillierte Auseinandersetzung zur Abfassung qualifizierter Stellungnahme erforderlich ist (Interview UG-I-11). Das erweist sich insbesondere dann für die chronisch überlasteten Naturschutzverbände als Störfaktor, wenn die Qualität der relevanten Unterlagen als unzureichend bezeichnet werden kann, weil diese sich als „aufgebläht“ erweisen und umfangreiches Datenmaterial enthalten, das nicht zur Aufklärung des Tatbestands, sondern zur Belegung des Arbeitseinsatzes des zuständigen Gutachterbüros dient, weil ihre Strukturierung unübersichtlich ist oder weil Arbeitsschritte und Methodik nicht ohne weiteres nachvollziehbar und plausibel sind (Interview UG-I-05). Unter solchen Umständen können UVUs auch einen erhöhten Arbeitsaufwand produzieren, da die Umweltgruppen grundsätzlich nicht der Notwendigkeit enthoben sind, sich intensiv mit dem Material zu befassen, um Argumentationen nachzuvollziehen, zu prüfen, zu stützen oder zu kritisieren sowie Probleme, Schwachpunkte und Lücken in der Datenbeschaffung, -auswertung und -interpretation durch die Planungsbüros aufzudecken und im Interesse eines verbesserten Umwelt- und Naturschutzes zu thematisieren. Schließlich aber können die UVUs zumindest für die Umweltgruppen, die mit erster Priorität an der Verhinderung bestimmter Vorhaben interessiert sind, zu dem paradoxen Effekt führen, dass es gerade die Qualität der UVUs bzw. das umfassend erhobene Datenmaterial zu Umwelt- und Naturschutzbelangen ist, das die Verhinderung eines Vorhabens (noch) unwahrscheinlich(er) macht, da die Umwelt- und Naturschützer/innen kaum noch gravierende Informationslücken aufdecken und somit Zulassungsverfahren aufgrund massiver Verfahrensfehler blockieren können (Interview UG-I-17).

Doch selbst wenn v.a. positive Effekte der UVUs hinsichtlich der verbandlichen Abfassung von Stellungnahmen festzustellen sind, bedeutet das Vorhandensein dieser Unterlagen im Kontext betrachtet nur eine mehr oder weniger geringfügige Erleichterung der Arbeit der

Umwelt- und Naturschutzverbände, da einige grundlegende Probleme einer effektiven Beteiligung vermittels der Abgabe schriftlicher Stellungnahmen von der Einführung der UVP unberührt und damit ungelöst bleiben. Diese Probleme zeigen sich z.B. darin, dass selbst im Fall der Planfeststellungsverfahren, in denen Einladungen und Planungsunterlagen an die Verbände verschickt werden, ernstzunehmende Hindernisse für eine qualifizierte und effektive Einbringung der Umwelt- und Naturschutzgruppen weiterhin eingebaut sein können. Auch die Umweltverträglichkeitsprüfung hat nichts daran geändert, dass für die verbandliche Auseinandersetzung mit der Prüfmaterie und die Abfassung von Stellungnahmen nur ein relativ kurzer Zeitraum von wenigen Wochen vorhanden ist, wobei zeitliche Partizipationsbarrieren immer wieder noch dadurch höher gesetzt werden, dass ungünstige Zeiträume wie etwa Ferienzeiten oder Feiertage für die Auslegung bzw. Zurverfügungstellung der Unterlagen ausgewählt werden, in denen viele Verbandsmitglieder verreist sind oder familiäre Pflichten Vorrang beanspruchen (Interview UG-I-14). Auch das Problem, dass bei umweltrelevanten Groß-Vorhaben, in deren Rahmen relevante Unterlagen ganze Umzugskartons füllen können, sehr schnell eine Überlastung der Umwelt- und Naturschutzverbände, die nur mit wenigen Mitarbeiter/innen und oftmals nur nebenberuflich die Unterlagen prüfen und ihre jeweiligen Positionen formulieren können, eintritt, wird durch die Einführung der UVP weder gelöst noch spürbar gemildert, sondern u.U. sogar verschärft (Interview UG-I-08).

bb) Anhörung / Erörterung

Mit der Verfahrensinnovation des Scopings hat die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten umweltrelevanten Zulassungsverfahren Angebote einer frühzeitigen Beteiligung der Umwelt- und Naturschutzgruppen institutionalisiert, die von diesen sehr geschätzt werden. Damit haben allerdings die tradierten Anhörungen bzw. Erörterungstermine im eigentlichen Zulassungsverfahren - trotz ihrer diversen Defizite im Hinblick auf die Chancen einer effektiven Mitwirkung und Einflussnahmen - nicht oder nur bedingt an Bedeutung für die Beteiligung der Gruppen verloren. Sie bleiben als weitere wichtige Arenen für die Diskussion und Auseinandersetzung mit den anderen involvierten Akteuren von großer Relevanz, da sie auch weiterhin bedeutsame Möglichkeiten des Informationsaustauschs, der Klärung und Verdeutlichung von Positionen und ggf. der umwelt- und naturschützerischen Korrektur von Vorhabensplanungen generieren. Allerdings hat die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung - nicht zuletzt in Ermangelung verfahrens- oder materialrechtlicher Nachbesserungen tradierter einschlägiger Regelungen - in der Praxis der Anhörungsverfahren kaum zu spürbaren Veränderungen im Sinn der Verbesserung der Durchsetzungschancen der Umwelt- und Naturschutzbelange bzw. der Aufwertung der Umwelt- und Naturschutzgruppen und ihrer Teilhabebemühungen geführt. (Interview UG-I-15; Staack/Heinelt 2000: 111f; Haunhorst/Heinelt/Taeger 2000) Während zum einen für

die Durchführung der Anhörungen auch unter dem UVPG die überkommenen Verfahrensregeln gelten, hat die Einführung der UVP zum anderen in der Erörterungspraxis keine Impulse für freiwillige Experimente zugunsten einer inhaltlichen oder prozeduralen Neuorientierung im Rahmen dieses Verfahrensschrittes gegeben. Damit werden alte Probleme der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung in den Anhörungen der UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren perpetuiert, die von der ungünstigen Ansetzung der jeweiligen Termine zu den normalen Dienstzeiten über die defizitären Dialogstrukturen der Erörterungen bis zu den stark begrenzten Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Vorhabensgestaltung aufgrund des weit vorangeschrittenen Planungsprozesses reichen. Dementsprechend finden sich die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen im Rahmen der Anhörung bei UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren in den gewohnten Arrangements mit den bekannten Grenzen ihrer Partizipationsmöglichkeiten wieder. Probleme der verbandlichen Beteiligung an den Erörterungen, die etwa aus der Problematik knapper Ressourcen resultieren, aus der Nebenberuflichkeit der Verbandsarbeit oder aus der nur schwach vorhandenen Verhandlungsmasse, wird auch in der Praxis der Zulassungsverfahren mit UVP-Pflicht keine Rechnung getragen, so dass die strukturelle Unterprivilegierung der Umwelt- und Naturschutzgruppen weiterhin nicht kompensiert wird.

Darüber hinaus erfahren die Umwelt- und Naturschutzgruppen auch dadurch kaum eine Stärkung ihrer Positionen in umweltrelevanten Verwaltungsverfahren, dass die UVP-Gesetzgebung die Berücksichtigung der Belange des Umwelt- und Naturschutzes in den Anhörungsverfahren betont und eine sorgfältigere Auseinandersetzung mit der Problematik verlangt. Tatsächlich spielt die Umweltverträglichkeitsprüfung bei den Erörterungsterminen eine nur gemäßigt bedeutsame Rolle. Im Rahmen der Anhörungen befindet sich der Aspekt der Verträglichkeit der geplanten Projekte für Umwelt und Natur in einem Konkurrenzverhältnis zu anderen Belangen, Zielvorstellungen und Interessen wie die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben, ihr Beitrag zur Deckung bestimmter (öffentlicher) Bedarfslagen, ihre Vorteile für die örtliche Wirtschaftsentwicklung oder der individuelle Rechtsschutz von Dritten. In diesem Kontext tritt das allgemeine Umwelt- und Naturschutzinteresse in den Hintergrund oder fungiert v.a. noch als strategisches Argument zur Verteidigung von Partikularinteressen wie die Interessen betroffener Grundstückeigentümer/innen (Interview UG-I-11; Interview VW-I-11). Die Umweltverträglichkeitsuntersuchungen beschäftigen vor diesem Hintergrund die Öffentlichkeit bzw. die an den Anhörungen teilnehmenden Einwender/innen nur am Rande (Interview VW-I-08). Das gilt umso mehr, als die UVUs oftmals komplizierte Sachverhalte darstellen und analysieren bzw. zu Schlussfolgerungen und Empfehlungen führen, die für viele Laien aufgrund ihrer hohen Komplexität und Fachlichkeit nur schwer nachvollziehbar sind (Interview UG-I-17). Dass die UVP-Gesetzgebung im Übrigen nicht zu einer wesentlich stärkeren Akzentuierung der Umwelt- und Naturschutzaspekte bei der Erörterung führt, sehen die Mitarbeiter/innen von BUND

und NABU schließlich auch darin begründet, dass die UVP für das gesamte Verfahren eine eher sekundäre Rolle spielt, da die in der UVP vertretenen Umwelt- und Naturschutzbelange am Ende des Verfahrens anderen Belangen gegenübergestellt werden und in entsprechenden Abwägungsprozessen „weggewogen“ werden können, ohne dass dadurch mit einer erhöhten rechtlichen Unsicherheit für die weitere Projektrealisierung gerechnet werden muss (Interview UG-I-14; Interview UG-I-05; Interview UG-I-15).

cc) Entscheidung der Zulassungsbehörde und Rechtsmittel

Auch in den UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren erfolgt nach der Durchführung der Anhörung bis zur öffentlichen Bekanntmachung bzw. der Zustellung der behördlichen Entscheidung über die Zulassung des jeweiligen Vorhabens wie bei den entsprechenden Verfahren vor Einführung der UVP keine weitere Einbindung der Öffentlichkeit bzw. der Umwelt- und Naturschutzgruppen. (Interview UG-I-14) Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sich die zuständigen Behörden nunmehr vertieft mit dem Aspekt des Umwelt- und Naturschutzes zu befassen haben, indem sie etwa über das UVPG dazu verpflichtet sind, eine zusammenfassende Darstellung der Auswirkungen der jeweiligen Vorhaben zu erarbeiten und eine Bewertung der Umweltauswirkungen vorzunehmen, die anschließend in der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen ist. Im Kontext dieser Verfahrensschritte gibt es keine weiteren formellen oder informellen Rückkoppelungsschleifen, die es etwa den Umwelt- und Naturschutzgruppen erlauben würden, den behördlichen Umgang mit dem insgesamt zusammengestellten Datenmaterial und die behördliche Umweltverträglichkeitsprüfung als solche einer gewissen Kontrolle zu unterziehen. Schließlich ist auch festzustellen, dass die Einführung der UVP vielfach keinen Beitrag dazu leistet, die behördliche Entscheidung und ihre Begründung selbst transparenter zu gestalten und ggf. ihre rechtliche Anfechtung zu erleichtern. Das UVP-Recht schreibt nicht zwingend vor, ein eigenständiges UVP-Dokument zu erstellen und damit die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung separat in den Zulassungsentscheidungen auszuweisen, und unterstützt damit eine behördliche Praxis, in der i.d.R. auf solche Maßnahmen verbesserter Transparenz verzichtet wird. Folglich bleibt es für die Gruppen auch unter dem UVPG schwierig, die angemessene Berücksichtigung der Umweltbelange im behördlichen Abwägungsprozess zu überprüfen bzw. ihre unzureichende Berücksichtigung festzustellen und im Hinblick auf die erfolgreiche Einlegung von Rechtsmitteln zu bewerten (Interview UG-I-11; Beckmann 2001: 271).

Vor diesem Hintergrund hat auch die Umweltverträglichkeitsprüfung die mit der Routinisierung von Zulassungsverfahren entstandene Situation der fehlenden Möglichkeiten und/oder Anreize zum Rückgriff auf Rechtsmittel zur Anfechtung problematischer verwaltungsbehördlicher Entscheidungen durch die Naturschutzverbände kaum verbessert. Im Ge-

genteil wird festgestellt, dass gerade die Umweltverträglichkeitsprüfung den behördlichen Entscheidungen am Ende UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren eine zusätzliche Rechtssicherheit verleiht und damit die Chancen einer erfolgreichen Beschreitung des Klageweges durch die Verbände weiterhin schmälert (Interview UG-II-04). In diesem Sinn wirkt sich etwa für Projektträger und Zulassungsbehörden die Durchführung der UVUs günstig aus, weil diese eine umfassende Erhebung und Auswertung von Datenmaterial erforderlich machen, so dass das Risiko erheblicher Datenlücken und damit gravierender Verfahrensfehler verringert wird. Und ebenso zeigt die stärkere Berücksichtigung der Umwelt- und Naturschutzbelange bei der zusammenfassenden Darstellung und abschließenden Bewertung für Behörden und Vorhabenträger insofern positive Effekte, als nunmehr eine Begründung vorgenommen wird, die ausführlicher als zuvor eben auch erläutert, warum auf bestimmte Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes nicht mehr Rücksicht genommen wurde bzw. werden konnte, so dass auch in dieser Hinsicht das Risiko von Verfahrensfehlern verringert wird und gerichtliche Erwartungen v.a. an eine formfehlerfreie Entscheidungsfindung erfüllt werden (Interview VW-I-14). Diese Verschiebung im Bereich der klagerechtlichen Chancenverteilung hinsichtlich der Einflussnahme auf die Zulassung oder Ablehnung umweltrelevanter Vorhaben zugunsten der Projektträger bzw. der Zulassungsbehörden stellt sich für die Umwelt- und Naturschutzgruppen umso problematischer dar, als es nicht primär die verbesserte Qualität der Vorhaben im Hinblick auf den Schutz von Natur und Umwelt ist, die ihre Chancen vor Gericht verringern, sondern lediglich die verbesserte Qualität des umweltrelevanten Prüfverfahrens. An dessen Ende kann aber auch unter dem UVPG eine verwaltungsbehördliche Entscheidung stehen, die dadurch charakterisiert ist, dass - nunmehr sorgfältig begründet und detailliert dokumentiert - die umwelt- und naturschützerischen Bedenken gegen ein Vorhaben durch die höhere Bewertung konkurrierender Belange „weggewogen“ sind (Interview UG-I-05).

e) Zwischenresümee

Die Einführung der UVP in der BRD trifft bei den (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen auf eine moderate Erwartungshaltung, die insbesondere aus dem Umstand resultiert, dass bereits während des Politikformulierungsprozesses Hoffnungen auf weitreichende umwelt- und naturschützerische Gewinne durch die Einführung der UVP erheblich reduziert werden. Die moderate Erwartungshaltung der Gruppen führt dazu, dass weitere Ernüchterungen bei der Umsetzung der UVP, etwa im Hinblick auf die fortgesetzte Irrelevanz der Alternativenfrage, relativ unaufgeregt hingenommen werden und dass darüber hinaus gewisse positive Erfahrungen mit der UVP, insbesondere im Hinblick auf die Scoping-Verfahren und eine frühzeitige Verbandsbeteiligung, gewürdigt werden. Gleichwohl bleibt die Bilanz der UVP im Hinblick auf einen verbesserten Umwelt- und Naturschutz in der An-

wendungspraxis aus der Perspektive der Umwelt- und Naturschutzgruppen bescheiden, und auch hinsichtlich der Informations- und Beteiligungschancen der Gruppen selber führt die UVP nur sehr begrenzt zu einer Verbesserung der etablierten Verhältnisse im Rahmen der einschlägigen Zulassungsverfahren. Obwohl die UVP als partizipatives Steuerungsinstrument angelegt ist und gerade die Partizipation der Umwelt- und Naturschutzverbände durch die Betonung des Umweltaspekts eine besondere Beachtung verdient, erfolgt nur sehr bedingt eine Aufwertung der Verbände bzw. eine effektive Verbesserung ihrer Einfluss- und Durchsetzungschancen.

Die Ursache für die geringen prozeduralen Modernisierungswirkungen der UVP liegt zum einen darin begründet, dass die Kapazitäten der (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen nach wie vor sehr begrenzt sind und eine aufwendige Verfahrensbetreuung die Gruppen schnell an ihre Grenzen stoßen lässt. Die UVP-Rechtsetzung, die schon keine formale Aufwertung der Verbandsbeteiligung vornimmt, ignoriert erst recht diese Ressourcenproblematik der Verbände (wie auch anderer gesellschaftlicher Akteure) und verzichtet auf jede (materielle) Kompensation der sich so ergebenden Machtasymmetrien zwischen Projektträgern und Behörden einerseits und gesellschaftlichen Betroffenen andererseits. Die Ursache für die lediglich moderate Besserstellung der Umweltgruppen unter der UVP-Gesetzgebung liegt somit zum anderen in der unzureichenden Formulierung von Informations- und Beteiligungsrechten. Die Konzeptions- und Ausgestaltungsdefizite der UVP-Rechtsetzung wie etwa die rechtliche Unbestimmtheit der Beteiligungsregelungen oder das konservative Partizipationskonzept bewirken, dass in der Praxis nur sehr begrenzt partizipatorische Innovationen im Rahmen der etablierten Entscheidungsstrukturen und -prozesse - zumal bei Verfahren ohne besondere Verbandsbeteiligung - Anwendung finden. Die Verbesserungen der Beteiligungschancen der Umweltgruppen, die de facto festgestellt werden können, sind nur sehr bedingt durch die UVP-Rechtsetzung als solche begründet. Tatsächlich werden sie nur in Kombination mit einer relativ wirkungsvollen bundesdeutschen Gesetzgebung zur Verbandsbeteiligung entsprechend dem Bundesnaturschutzgesetz und einer z.T. daraus folgenden Öffnung der (Umwelt)Verwaltung für das Engagement der Umwelt- und Naturschutzgruppen wirksam. Die Defizite der Gesetzgebung werden damit in der Praxis der (Umwelt)Verwaltung nur in starker Abhängigkeit vom „Goodwill“ und von den Opportunitätskalkülen der zuständigen Stellen kompensiert, so dass die freiwilligen administrativen Modernisierungsangebote prekär sind und selber relativ stark begrenzt bleiben, wie eine Analyse der Anwendungspraxis der UVP-Gesetzgebung durch die (Umwelt)Verwaltung im folgenden noch deutlicher aufzeigt.

3.3 Die (Umwelt)Verwaltung und die Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren

3.3.1 Die (Umwelt)Verwaltung und die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren in der BRD

a) Die (Umwelt)Behörden und die Durchführung umweltrelevanter Verwaltungsverfahren

Zu Beginn der 1970er Jahre wird in der Bundesrepublik Deutschland die Umweltpolitik als ein eigenständiger Politikbereich etabliert, dem ein spezifisches Instrumentarium, eigene Verwaltungsabläufe und besondere Verwaltungsinstanzen systematisch zugeordnet sind. Ein umweltpolitischer Aufgabenbereich von essentieller Bedeutung, mit dem sich die zuständigen Verwaltungsstellen von nun an besonders zu befassen haben, ist die Durchführung von umwelt- und naturschutzrelevanten Zulassungsverfahren. Die Institutionalisierung der Umweltpolitik in der BRD erfolgt auf der Basis eines Umweltprogramms, das insbesondere drei Prinzipien als handlungsleitend für den deutschen Umwelt- und Naturschutz festschreibt: das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip. Die Umsetzung der umweltpolitischen Handlungsziele wird zunächst v.a. durch eine regulative Politik bzw. die Anwendung eines ordnungsrechtlichen Instrumentariums angestrebt, um durch den umfassenden Einsatz von Ge- und Verboten, Genehmigungen und Auflagen umweltschädliche Vorhaben und Verhaltensweisen zu reduzieren oder ganz zu unterbinden. (Wilhelm 1994; Hartkopf/Bohne 1983) Da die Umweltprobleme in der BRD in großem Umfang auf Industrialisierungsfolgen zurückzuführen sind, d.h. die hohe Intensität der industriellen Produktion entsprechend hohe Umweltbelastungen zur Folge hat, richtet sich die umweltpolitische Aufmerksamkeit mit besonderem Engagement auf die Regulierung der industriellen Produktion (Wilhelm 1994: 48). Vor diesem Hintergrund wird der Einrichtung und Ausgestaltung von Genehmigungsverfahren für industrielle (Groß-)Vorhaben eine erhebliche Bedeutung beigemessen, da durch die vorsorgeorientierte Planung und Prüfung derartiger Projekte Gefahren und Schäden für Mensch und Natur von vornherein verhindert oder abgemildert sowie die entstehenden Kosten zur Vermeidung, Beseitigung oder zum Ausgleich von Umweltbelastungen auf die (betrieblichen) Umweltnutzer übertragen werden können. Allerdings sorgt das Kooperationsprinzip dafür, dass im Rahmen von Genehmigungsverfahren eine Zusammenarbeit zwischen betrieblichen Umweltnutzern und behördlichen Zulassungsstellen etabliert wird, bei der die zuständigen Behörden in Beratungs-, Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse mit den (betrieblichen) Projektträgern eintreten, so dass diesen ihre Bemühungen um eine umweltverträgliche Projektgestaltung erleichtert werden und ihre Motivation zu einem umweltbezogenen Engagement gestärkt wird (Bohne 1983, 1984). Das Kooperationsprinzip erfährt noch eine gewisse Erweiterung, indem (begrenzte) Informations- und Beteiligungsrechte für gesellschaftliche Dritte

in die relevanten Verfahren eingebaut sind (Jänicke/Kunig/Stitzel 2000: 190).

Aber nicht nur im Hinblick auf die Neuerrichtung oder Veränderung von industriellen Anlagen wird Zulassungsverfahren eine zentrale Bedeutung für einen vorsorgenden Umweltschutz zugewiesen, auch bei der Planung von infrastrukturellen Projekten durch (zumeist) öffentliche Träger kommt entsprechenden Verwaltungsverfahren, die eine angemessene Berücksichtigung der Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes sicherstellen sollen, eine Schlüsselrolle im Sinn des Vorsorgeprinzips zu. Auf der lokalen Ebene der Kommunalverwaltungen sind es Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen sowie zur Planfeststellung etwa im Bereich des Verkehrswegebbaus oder der Maßnahmen an Gewässern, die deutlich wahrnehmbar für die Akteure vor Ort Einfluss auf die Gestaltung von Infrastrukturvorhaben ausüben und dabei Chancen einer gezielten umweltpolitischen Steuerung eröffnen. Auf der Ebene der überörtlichen Länderverwaltungen sind es etwa Verfahren wie Linienbestimmungs- und Raumordnungsverfahren oder Planfeststellungen zu Großvorhaben wie Müllverbrennungsanlagen und Flugplätze, über die eine vorsorgeorientierte Umweltpolitik betrieben wird, die allerdings ebenso wie die von kommunalen Einheiten durchgeführten Verfahren von erheblicher örtlicher Bedeutung und Spürbarkeit sein können.³¹ Auch im Rahmen der Planung und Zulassung von Infrastrukturmaßnahmen ist das Kooperationsprinzip verfahrensprägend und begründet die relativ enge Zusammenarbeit von Vorhabenträgern und Zulassungsstellen sowie die Einbindung behördlicher und gesellschaftlicher Dritter.

Mit der Etablierung einer umfassenden eigenständigen Umweltpolitik und einer Vielzahl umwelt- und naturschutzrelevanter Verwaltungsverfahren geht auch ein gewachsener Bedarf an der Einrichtung oder Erweiterung entsprechender behördlicher Kapazitäten und Stellen einher, die dafür Verantwortung tragen, dass die neuen gesetzlichen Regelungen des Umwelt- und Naturschutzes im praktischen Vollzug und konkreten Einzelfall Anwendung finden. Die Verantwortlichkeiten und Handlungskompetenzen für den behördlichen Umwelt- und Naturschutz werden in den 1970er Jahren weniger in spezifischen Verwaltungseinheiten gebündelt, sondern vielmehr auf eine Vielzahl von Behörden und Ämtern übertragen (Wilhelm 1994; Mäding 1990). Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland obliegt der Vollzug der Umwelt- und Naturschutzpolitik und damit auch die Durchführung von Zulassungsverfahren weitgehend den Bundesländern. Damit entsteht gerade in den Ländern eine Vielfalt von Behörden, deren Zuständigkeitsbereiche die Sphäre des Umwelt- und Naturschutzes und damit auch der umweltrelevanten Zulassungsverfahren mehr oder weniger weitreichend tangieren oder die als genuine Umwelt- und Naturschutzbehörden ganz vorrangig für den Schutz der natürlichen Umwelt verantwortlich zeichnen. Es sind insbesondere die Mittelinstanzen der Länderverwaltungen, d.h. die Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen, sowie die Behörden der Kommunalverwaltungen, die für zahlrei-

che Verfahren und vorgelagerte Verfahren der Projektzulassung federführend zuständig sind (Dittmann 1994; Bundesumweltamt 1994). In diesem Rahmen tragen sie Verantwortung für die Annahme und Prüfung von Planungs- bzw. Antragsunterlagen, die Verhandlungsleitung bei Anhörungen, die Zusammenstellung und Bewertung des im Rahmen der Verfahren anfallenden Datenmaterials sowie die Ablehnung oder Zulassung von Vorhaben. Daneben spielen diverse (Fach)Behörden wie etwa die Naturschutzbehörden als zu beteiligende Stellen im Rahmen der jeweiligen Verfahren eine nicht zu unterschätzende Rolle, da sie über die Erstellung von Fachgutachten, die Abfassung von behördlichen Stellungnahmen oder die Vertretung ihrer fachlichen Ressortinteressen bei Anhörungen einen wesentlichen Beitrag zur Generierung einer hochwertigen, problemadäquaten informationellen Entscheidungsgrundlage leisten (Staeck/Heinelt 2000: 111ff). So befasst sich schließlich ein stark ausdifferenzierter Verwaltungsapparat in großem Stil mit den Aufgaben des Umwelt- und Naturschutzes, wobei nicht nur die umweltpolitische Fachverwaltung involviert ist, sondern auch weitere Fachplanungs- und Raumplanungsstellen wie die Straßenverwaltung oder die Landschaftsbehörden um Zuständigkeiten, Entscheidungskompetenzen, Definitions- und Durchsetzungsmacht konkurrieren (Mäding 1990).

Die stark fragmentierte Kompetenzverteilung im deutschen Umwelt- und Naturschutz lässt sich auch auf der kommunalen Ebene plastisch darstellen. Zwar setzt sich in den 1980er Jahren in den Kommunen weitgehend der Trend durch, selbständige Umweltämter, Umweltdezernate oder zumindest Umweltreferate einzurichten und so eine Bündelung umweltpolitischer Kompetenzen vorzunehmen, weil die teilweise sehr speziellen fachlichen Aufgaben anders nicht mehr zu bewältigen zu sein scheinen. (Wilhelm 1994: 42; Hucke 1998: 651f; Fiebig/Krause/Martinsen 1986) Die neu geschaffenen Umweltämter nehmen nunmehr vielfältige Aufgaben, die von der Zulassung von Maßnahmen an Gewässern über die Erhaltung und Schaffung von Biotopen oder die Kontrolle der innerstädtischen Immissionsbelastungen bis zur Abfall- und Energieberatung reichen, wahr und umfassen zumeist auch die Unteren Wasser-, Abfall- und Naturschutzbehörden der staatlichen Verwaltungen, die in die Kommunalverwaltungen eingegliedert sind. Es bleiben aber weiterhin diverse Kompetenzen mit mehr oder weniger großer Relevanz für den Umwelt- und Naturschutz auf andere kommunale Stellen verteilt. So liegen oftmals die Aufgaben der Bauleitplanung und z.T. der Verkehrsplanung bei den Stadtplanungsämtern, während Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge wie die Stadtreinigung oder die Trinkwasserversorgung von den Stadtreinigungsämtern bzw. Wasserwerken wahrgenommen werden. (Umweltbundesamt 1994: 13f; Hucke 1998: 651, 657) Das Beispiel der Kommunen zeigt nicht nur exemplarisch die Zersplitterung der Umwelt- und Naturschutzverwaltung auf, sondern auch die Rollenpluralität, die die Arbeit der Behörden auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen im Kontext der umwelt- und naturschutzrelevanten Zulassungsverfahren charakterisiert. Aufgabenstellung und Entscheidungskompetenz ergeben sich für die Kommunen und ihre je-

weils tangierten Stelen v.a. daraus, welche rechtlich festgelegten Verfahrenspositionen sie in den jeweiligen Entscheidungsprozessen der Vorhabenzulassung innehaben, d.h. ob sie als Entscheidungsträger fungieren und für die abschließende Zulassung von Vorhaben verantwortlich zeichnen, ob sie als Anhörungsbehörde wirken und damit nur an der Entscheidungsvorbereitung der Verfahren beteiligt sind, ob sie selber als Projektträger für bestimmte zulassungspflichtige Vorhaben auftreten oder ob sie von anderen Behörden im Rahmen der Zulassung umwelt- und naturschutzrelevanter Projekte beteiligt werden müssen und im Kontext der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange kommunale Standpunkte vertreten können (Schink 1994; Hucke 1998).

Die Ausdifferenzierung und Fragmentierung des administrativen Systems im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz im Allgemeinen und die Durchführung von Verwaltungsverfahren zu umweltrelevanten Projekten im Besonderen ist nicht ohne Bedeutung für die Offenheit der Verwaltung für verschiedene gesellschaftliche Interessen und Gruppen. Ebenso wie die jeweilige thematische Aufgabenzuweisung wirkt sich die spezifische Funktion der unterschiedlichen Verwaltungseinheiten in den diversen Verwaltungsverfahren auf ihre Einstellungen und Verhaltensweisen im Hinblick auf die relevanten Prozesse und ihre Ausgestaltung aus. So zeigen sich die diversen Vollzugsbehörden in unterschiedlichem Ausmaß zugänglich für die Belange des Umwelt- und Naturschutzes selber wie auch für die Partizipation der Bürger/innen und Naturschutzverbände, die diese Belange in den jeweils relevanten Verfahren artikulieren (Interview VW-I-10; Interview VW-I-11). Es sind insbesondere die kommunalen Umweltämter, die sich offen für die Öffentlichkeitsbeteiligung und insbesondere zugänglich für die Mitwirkung der (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen präsentieren (Interview VW-I-02; Interview VW-I-08). Die räumliche Nähe der Kommunalverwaltung zu den Bürger/innen und die relativ große Häufigkeit der Kontakte der jeweils zuständigen Stellen mit den lokalen gesellschaftlichen Akteuren begründen die Notwendigkeit zur Kooperation und stärken die Bereitschaft der Mitarbeiter/innen, Verständnis für die Anliegen der örtlichen Bevölkerung und Gruppen zu zeigen und ihre Einbindung - auch als nicht professionelle Mitspieler - in der Verfahrenspraxis zu unterstützen, nicht zuletzt um Konflikteskalationen zu vermeiden und Akzeptanz für die Aktivitäten der Kommune zu sichern (Interview VW-I-13). In den kommunalen Umweltämtern besteht überdies vielfach eine inhaltliche Interessenkongruenz mit den (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen, die in den letzten Jahrzehnten gerade auch vor dem Hintergrund gewachsen ist, dass die Mitarbeiter/innen dieser Ämter zunehmend mehr besonders auf den Umwelt- und Naturschutz ausgerichtete Ausbildung etwa als Landschaftsplaner/innen genossen haben oder auch aufgrund ihrer eigenen Herkunft aus der Umweltbewegung engere Kontakte zu dieser pflegen und in ihrer Problemwahrnehmung von ihr beeinflusst sind (Interview VW-I-08; Interview UG-I-16). Gleichwohl lässt sich ein allgemeiner Trend über die

unterschiedlichen Behörden hinweg feststellen, der dadurch charakterisiert ist, dass die Bedeutung der Umweltbelange sowie der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung zwar grundsätzlich anerkannt wird, dass gleichzeitig aber auch darauf verwiesen wird, dass dem Umweltinteresse keine übergeordnete Bedeutung gegenüber anderen Belangen zukommt und dass die Beteiligung der Bürger/innen und Verbände für die Verwaltungsverfahren und ihre Ergebnisse eher einen akzessorischen Charakter hat, als dass sie von substantieller Bedeutung ist (Interview VW-I-11; Interview VW-I-16). So ist eine pragmatische, effizienzorientierte Haltung in der Verwaltung insgesamt weit verbreitet und prägt auf spezifische Weise den Umgang mit partizipationswilligen Personen und Umweltgruppen gerade auch in den umwelt- und naturschutzrelevanten Verwaltungsverfahren.

b) Einstellungen der (Umwelt)Behörden zur Beteiligung gesellschaftlicher Akteure

aa) Behördliche Akzeptanz der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung

Für die tangierten Verwaltungsstellen etablieren sich die Institute der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung seit den 1970er Jahren als Verfahrenselemente, die als fester Bestandteil vieler umwelt- und naturschutzrelevanter Verwaltungsverfahren akzeptiert und mal mehr, mal weniger geschätzt werden. So vollziehen sich auf behördlicher Seite z.T. tiefgreifende Lernprozesse (Interview UG-I-16; Interview VW-I-10; Interview VW-I-08), als deren Ausgangspunkt die verfahrensrechtliche Verankerung der Mitwirkung von Bürger/innen und/oder Naturschutzvereinen an entsprechenden Prozessen durch diverse Gesetze im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes betrachtet werden können. Die rechtliche Verankerung von Partizipationsansprüchen macht die Durchführung entsprechender Beteiligungsmaßnahmen im Rahmen der betroffenen Verwaltungsverfahren unumgänglich und bewirkt, dass gravierende Verstöße gegen die entsprechenden Regelungen zu einer ernsthaften Gefährdung der erfolgreichen Durchführung der jeweiligen Verfahren bzw. der zügigen Realisierung der jeweiligen Vorhaben werden können (Interview VW-I-13). In den 1980er Jahren zeigt sich außerdem sehr deutlich, dass eine Praxis der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung, die sich zwar an den Wortlaut des Gesetzes hält, aber ansonsten wenig Sensibilität für die Belange und Befürchtungen der Bürger/innen und sonstigen gesellschaftlichen Akteure aufweist, zu massivem Protestverhalten der betroffenen Bürger/innen, Gruppen und Organisationen und damit zu erheblichen Verzögerungen und Behinderungen bis hin zur vollständigen Verhinderung von öffentlichen oder privaten Vorhaben führen kann (Hoffmann-Riem 1990a). Insbesondere erweist sich die Bürger- und Verbandsbeteiligung als ein ernstzunehmendes Verfahrenselement angesichts des Umstands, dass Bürger/innen, die sich durch die geplanten Vorhaben in ihren Rechten betroffen sehen und im Rahmen der relevanten Verwaltungsverfahren nur ganz unzureichend eingebunden fühlen, eine relativ große Bereitschaft zeigen, den Klageweg einzuschlagen, und

vor Gericht immer wieder auf umweltbewusste Richter/innen treffen, die bereit sind, die vorhabenkritischen Positionen der Opponent/innen zu unterstützen. So zeigt sich für die zuständigen Behörden, dass die obligatorische Beteiligung der Öffentlichkeit und der Naturschutzverbände das Risiko mit sich bringt, Konflikte weiter zu schüren, wenn die Verfahren nicht mit hinreichender Offenheit für die Belange der gesellschaftlichen Dritten durchgeführt werden (Interview VW-I-13). Die Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung bietet den zuständigen Stellen aber auch die Chance einer effektiven Konfliktregulierung und Deeskalation, wenn es gelingt, über diese Institute die Bereitschaft der zuständigen Stellen zu vermitteln, die gesellschaftlichen Akteure als gleichwertige Gesprächspartner in die relevanten Prozesse einzubinden und gemeinsam nach allseits akzeptanzfähigen Problemlösungen zu suchen (Zilleßen/Dienel/Strubelt 1993).

Infolge dieser Lernprozesse der 1980er Jahre ist das Bewusstsein der Bedeutung einer korrekten und ggf. über das rechtlich Gebotene hinausgehenden Durchführung der (obligatorischen) Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren in alle Bereiche der tangierten Verwaltung diffundiert. Dabei sehen die verfahrensführenden und beteiligten Stellen in der Einbindung der Bürger/innen wie der Umwelt- und Naturschutzgruppen nicht mehr allein die Aufgabe der Gewährleistung eines vorgezogenen individuellen Rechtsschutzes, sondern auch die Möglichkeit zur Legitimations- und Akzeptanzbeschaffung für kontrovers diskutierte Vorhaben, deren Chancen auf eine sichere und zügige Planung und Realisierung über eine effektive Partizipation verbessert werden sollen (Mäding 1990: 32). In engem Zusammenhang mit diesen Leistungserwartungen an die Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung steht auch die Funktion der Verbesserung der informationellen Entscheidungsgrundlagen, die die Behörden verstärkt mit der Einbindung der gesellschaftlichen Akteure verbinden, um so einerseits die Qualität der Verfahrensergebnisse, andererseits aber auch die Rechtssicherheit der behördlichen Entscheidungen zu erhöhen (Mäding 1990: 32; Kühling 1993: 6). Dementsprechend geht es den tangierten Behörden bei ihrer Öffnung für die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren weniger darum, weitreichende prozessuale und inhaltliche Zugeständnisse an die beteiligten Dritten zu machen und damit effektive demokratische Teilhabe zu verwirklichen, sondern vielmehr darum, dass die Informations-, Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit der Behörden zu einer Zustimmung der kritischen Bürger/innen und Gruppen zu den zunächst umstrittenen Vorhaben führt bzw. dass Rechtspositionen so weit geklärt und Konzessionen soweit gemacht werden, dass die Rechts- und Planungssicherheit der Behördenentscheidungen und der jeweiligen Projekte möglichst weitgehend gewährleistet wird (Interview VW-I-09; Interview VW-I-06). Folglich wird die Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung von den tangierten Behörden weniger häufig als Investitionshindernis gesehen und stattdessen als Instrument der Verfahrens- und Investiti-

onsbeschleunigung reinterpretiert. Eine derartige Wendung der behördlichen Wahrnehmung gesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten wird noch dadurch erleichtert, dass ein kontinuierlicher Rückgang der Zahl konfliktträchtiger umweltrelevanter Groß-Vorhaben zu verzeichnen ist, so etwa im Bereich der atomrechtlichen Zulassungsverfahren, der Einrichtung von Industrieparks oder des Baus von Müllverbrennungsanlagen (Interview VW-II-03; Hucke 1998: 655f). Schließlich wirkt die Institutionalisierung und teilweise Professionalisierung der Umweltbewegung als ein weiterer Faktor, der den tangierten Verwaltungsstellen bei ihren Bemühungen zuarbeitet, sich mit gewachsener Offenheit auf die Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure und die Verhandlung ihrer Anliegen einzulassen (Interview VW-I-02).

bb) Behördliche Problematisierung der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung

Trotz der Akzeptanz, die der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung von Seiten der Behörden seit den 1970er Jahren zunehmend zuteil wird, handelt es sich bei diesen Instituten dennoch nicht um enthusiastisch begrüßte Verfahrenselemente, vielmehr bleibt die Haltung der Vollzugsbehörden eher zurückhaltend und in verschiedener Hinsicht skeptisch. Insbesondere sehen sich viele der für die Durchführung von Verwaltungsverfahren zur Zulassung von industriellen oder infrastrukturellen Projekten mit Öffentlichkeits- und ggf. Verbandsbeteiligung zuständigen Behörden mit einem Zielkonflikt konfrontiert, der daraus resultiert, dass sie sich zum einen vor die Aufgabe gestellt sehen, ein geordnetes, effizientes und zügiges Verwaltungsverfahren zu gewährleisten, während sie zum anderen Bürger/innen und gesellschaftliche Gruppen in dieses Verfahren einbinden sollen, deren Erwartungen und Handlungsmuster sich nur schwer in das enge Korsett der Verwaltungsverfahren einpassen lassen (Interview VW-I-13; Interview VW-I-10; Schwab 1997). Bei der Durchführung von Verwaltungsverfahren müssen die verfahrensführenden und beteiligten Behörden mit zahlreichen rechtlichen und praktischen Restriktionen umgehen: so haben sie bei ihren Aktivitäten zeitliche Rahmenseetzungen wie gesetzlich festgesetzte Entscheidungsfristen zu beachten, müssen mit mal mehr, mal weniger begrenzten personellen Ressourcen umfangreiches und komplexes Datenmaterial der Antrags- bzw. Planungsunterlagen prüfen und bewerten, eigene Ermittlungen anstellen oder die diversen Belange Entscheidungsbetroffener erfassen und abwägen, und haben schließlich formal- und materialrechtliche Vorgaben und Bindungen wie Grenzwerte und sonstige Umweltstandards oder bindende Vorentscheidungen und rechtlich verankerte Genehmigungsansprüche zu berücksichtigen. Auch sehen sie sich immer wieder gegenüber den Projektträgern in die Pflicht genommen, die kostenträchtige Planungen für Vorhaben durchführen, die (kostspielige) Investitionen in die Planung der zu prüfenden Vorhaben getätigt haben. Diese Vorhaben können zwar auf der einen Seite erhebliche negative Auswirkungen auf Umwelt und Natur haben, sie sind auf der anderen Seite aber auch mit Chancen der wirtschaftlichen Entwicklung auf regionaler oder überregionaler Ebene verbunden oder sollen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme

me wie der Abfallentsorgung oder einer verbesserten Verkehrsplanung beitragen. (Interview VW-I-03; Interview VW-I-06) Im Rahmen der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung spielen diese Restriktionen des behördlichen Handelns praktisch nur eine sehr nachgeordnete Rolle. Das Interesse der gesellschaftlichen Beteiligten ist darauf gerichtet, in einen dialogischen Prozess mit den zuständigen Stellen einzutreten, um dort ihre eigenen Anliegen, Befürchtungen und Forderungen zu artikulieren und schließlich eine möglichst weitreichende Berücksichtigung der von ihnen vertretenen Belange durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund stellt sich für die zuständigen Behörden zum einen die Aufgabe, zwischen einer z.T. großen Zahl von heterogenen und auch konfligierenden Gruppen und Interessen zu vermitteln und ein wirkungsvolles Konfliktmanagement zu betreiben (Interview VW-I-13). Zum anderen müssen sie mit der mindestens ebenso schwierigen Herausforderung umgehen, dass die gesellschaftlichen Betroffenen und Beteiligten nur sehr begrenzte Kenntnisse der prozessualen und inhaltlichen Restriktionen von Verwaltungsverfahren besitzen und auch nur sehr bedingt die Bereitschaft zeigen, ein entsprechendes Verständnis für diese Einschränkungen behördlicher Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln (Interview VW-I-02).

Besonders deutlich machen sich die unterschiedlichen Erwartungshaltungen, Rationalitätsvorstellungen und Handlungsstrategien im Kontext der (mündlichen) Anhörungen im Rahmen der entsprechenden Zulassungsverfahren bemerkbar. Die jeweiligen Erörterungstermine stellen sich für die verfahrenführenden und beteiligten Stellen lediglich als weiterer, routinemäßig abzuarbeitender Verfahrensschritt auf dem Weg zu einem rechtssicheren Verfahrensergebnis dar, während sie für die gesellschaftlichen Beteiligten vielfach die Arenen präsentieren, in denen ihnen erstmalig die Chance eingeräumt wird, ihre Positionen in einer persönlichen Auseinandersetzung mit Verwaltung und Projektträger darzulegen und ihre spezifischen Betroffenheiten und Anliegen zu erläutern. Für die Behörden, die die Anhörungen als wichtige Stationen der Legitimations- und Akzeptanzbeschaffung für die jeweiligen Entscheidungen und Vorhaben betrachten, stellen sich die Verhandlungen mit den gesellschaftlichen Akteuren als z.T. mühsame Prozesse der Information und Aufklärung - nicht zuletzt über die (begrenzte) Leistungsfähigkeit der rechtlich verankerten Prozeduren - dar, die sich von Verfahren zu Verfahren wiederholen und keineswegs zuverlässig zu einer Konsensbildung führen. So sind die Erörterungen z.T. durch ausufernde und wenig zielführende Diskussionen charakterisiert, an deren Ende der grundlegende Konflikt ungelöst bleibt. (Interview VW-I-13; Interview VW-I-10) Dementsprechend kann sich auch die Beteiligung der Naturschutzverbände produktiv gestalten, wenn sich die Umweltgruppen an die Verfahrensrationalität anpassen und mit pragmatischen Einstellungen und guten Informationen das Verfahren bereichern, oder aber nervenzehrend werden, wenn die Gruppen nicht bereit sind, Kompromissbereitschaft zu zeigen und nach konsensualen Lösungen zu

suchen (Interview VW-I-10). Schließlich sind diese z.T. als recht zeitaufwendig empfundenen Prozesse unter dem Aspekt der Informationsbeschaffung und der Verbesserung der informationellen Entscheidungsgrundlagen für die Behörden vielfach von nur begrenztem Wert, da das Gros der letztlich entscheidungsrelevanten Daten aus anderen Quellen wie etwa behördlichen Stellungnahmen, Auftragsgutachten oder eigenen Erhebungen stammt (Interview VW-I-09; Interview VW-I-01). So beinhalten die Anhörungen durchaus Frustrationspotential, und es bleiben Ressentiments der Verwaltungsmitarbeiter/innen gegenüber der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung bestehen, die sich auch im praktischen Engagement zugunsten einer effektiven Umsetzung der rechtlichen Vorgaben und bei der Nutzung partizipationsbezogener Gestaltungsspielräume niederschlagen.

c) Administrative Praktiken zur Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung

Die ambivalente Einstellung der Behörden gegenüber der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung im Rahmen von Verwaltungsverfahren zu umweltrelevanten Vorhaben findet ihren Niederschlag in der administrativen Verfahrenspraxis bzw. in der Praxis der konkreten Durchführung der jeweiligen Beteiligungsprozesse: Während auf der einen Seite zwar eine regelmäßige und rechtskonforme Anwendung der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsregelungen erfolgt (aa), werden auf der anderen Seite jedoch spezifische Grenzen der Einbindung und Mitwirkung der Bürger/innen und Umweltgruppen aufrechterhalten, die die Etablierung einer vitalen Partizipationskultur zugunsten einer relativ ungestörten behördlichen Alltagspraxis erheblich behindern (bb).

aa) Routinisierung der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung

Trotz einer Reihe von Vorbehalten stellt sich seit den 1970er Jahren bei den tangierten Behörden eine Gewöhnung und Akzeptanz der Institute der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung ein, die ihren Ausdruck nach und nach in einer Routinisierung der Einbindung der Bürger/innen und Umwelt- und Naturschutzgruppen im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren findet. Diese Routinisierung macht sich sowohl darin bemerkbar, dass in einer großen Zahl von Verfahren zur Zulassung öffentlicher oder privater Projekte betroffene und interessierte gesellschaftliche Akteure zuverlässig entsprechend der rechtlichen Regeln der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung eingebunden werden, als auch darin, dass diese Regeln eine relativ partizipationsfreundliche Anwendung erfahren. Damit sehen sich die Behörden selber in einer andauernden Tradition der guten Verfahrenspraxis, die die Grundlage für eine etablierte Partizipationskultur auf relativ hohem Niveau darstellt. (Interview VW-I-03; Interview VW-I-13; Interview VW-I-17) Auch wenn angesichts begrenzter behördlicher Kapazitäten und der Vielfalt der gesellschaftlichen Interessenlagen in prozeduraler Hinsicht immer wieder Kompromisse im Hinblick auf die Zugänglichkeit der

Verwaltungsverfahren gemacht werden müssen, zeigt die teilweise - insbesondere bei Konflikten um stark umstrittene Vorhaben - rege Nutzung von Partizipationsmöglichkeiten durch gesellschaftliche Akteure aus behördlicher Perspektive, dass ihre Bemühungen um Offenheit der Entscheidungsfindungsprozesse die gesellschaftlichen Adressat/innen erreichen und dass die Zumutbarkeit bestimmter Grenzen dieser Offenheit durchaus gegeben ist (Interview VW-I-16).

Die von behördlicher Seite betonte gute Verwaltungspraxis der zuverlässigen und partizipationsfreundlichen Anwendung rechtlicher Bestimmungen zur Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung bezieht sich auf alle gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte von der öffentlichen Bekanntmachung und Auslegung über die Annahme von Einwendungen und Stellungnahmen bis hin zur Erörterung und zur Information über das Verfahrensergebnis. So verweisen die Behörden auf diverse Bemühungen um eine nutzerfreundliche Praxis der Auslegung der Antrags- bzw. Planungsunterlagen, in die zwar im Rahmen der normalen Dienstzeiten Einsicht zu nehmen ist, wobei diese Dienstzeiten allerdings längst flexibel sind und sich nicht auf einen starren Zeitrahmen etwa von 9 bis 16 Uhr beschränken (Interview VW-I-03). Auch sind die Behörden bemüht, günstige räumliche Rahmenbedingungen der Einsichtnahme zu schaffen, oder bieten unterschiedliche Möglichkeiten zum Kopieren des relevanten Materials an, um so für die interessierten Bürger/innen oder sonstigen Gruppen angemessene Voraussetzungen zur effektiven Beschäftigung mit dem relevanten Datenmaterial zu bieten und damit lange Zeit beklagte Missstände der Akteneinsicht zu beheben (Interview VW-I-03; Interview VW-I-08). Des Weiteren werden die rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Einwendungsfristen in der Behördenpraxis oftmals nicht sehr eng ausgelegt, so dass auch Einwendungen, die nach Ablauf der Frist bei den Behörden eingehen, - schon im wohlverstandenen Eigeninteresse der zuständigen Stellen an einem rechtssicheren Verfahrensergebnis - noch Berücksichtigung finden (Interview VW-I-02). Gerade die (lokalen) Naturschutzverbände profitieren im Rahmen der § 29-Verfahren von den Serviceleistungen der Verwaltung wie der expliziten Einladung zur Verfahrensbeteiligung und der Zusendung der relevanten Planungsunterlagen und finden auch auf der informellen Ebene persönlicher Gespräche relativ guten Zugang zu den tangierten Stellen, insbesondere den lokalen Umweltämtern und Naturschutzbehörden, mit denen sie vielfach in regelmäßigem Kontakt stehen (Interview VW-I-07; Interview VW-I-16; Interview VW-I-06).

Nicht zuletzt sind die Behörden an der Durchführung von Anhörungsterminen interessiert, die den gesellschaftlichen Kritiker/innen der jeweiligen Vorhaben noch einmal hinreichend Gelegenheit geben, ihre eigenen Positionen darzulegen und über die Positionen der anderen Parteien und Interessengruppen im Verfahren informiert zu werden (Interview VW-I-02; Interview VW-I-06). Allerdings ist es auch im Hinblick auf die Erörterungstermine unver-

meidlich, prozedurale Kompromisse zu finden und Zumutbarkeitsregeln zu definieren, wobei sich nicht zuletzt die gesellschaftlichen Teilnehmer/innen als komplizierte Interaktionspartner/innen erweisen können. So wird auf Behördenseite auf Bemühungen verwiesen, bürgerfreundliche Termine - vormittags, nachmittags oder ggf. auch am frühen Abend oder Wochenende - für die jeweilige Veranstaltungsdurchführung zu finden; doch diese Angebote werden von den gesellschaftlichen Beteiligten nur bedingt gewürdigt, so dass auch Termine außerhalb der normalen Bürozeiten nicht wahrgenommen werden, wenn sie sich mit sonstigen Freizeitaktivitäten überschneiden (Interview VW-I-02). Außerdem sehen sich die Behörden im Hinblick auf die Inhalte der Erörterungen um Offenheit und Flexibilität bemüht, um so den spezifischen Bedürfnissen der gesellschaftlichen Beteiligten nach Information und Austausch nachzukommen. Die zuständigen Stellen lassen sich immer wieder auf Diskussionen zu einem breiten Spektrum an Themen und Problemstellungen zu den jeweiligen Vorhaben ein, auch wenn die diskutierten Punkte oftmals aufgrund des rechtlich vorgegebenen inhaltlichen Rahmens nicht oder nur sehr begrenzt entscheidungserheblich sind und ihre Behandlung einem rationellen Abarbeiten der eigentlich relevanten Programmpunkte entgegenwirkt (Interview VW-I-10). Im Übrigen aber sind die zuständigen Stellen immer wieder auch bereit, über das gesetzlich Vorgeschriebene hinauszugehen und weitergehende Formen der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung zur Anwendung zu bringen, so etwa indem sie im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung bei Bauleitplanverfahren nicht nur eine, sondern mehrere Informations- und Diskussionsveranstaltungen für die Öffentlichkeit organisieren (Interview VW-I-13) oder indem sie zu aktivierenden Methoden greifen, um die Bevölkerung z.B. im Rahmen von Renaturierungsmaßnahmen zu eigenem planerischen Engagement zu motivieren (Interview VW-I-17).

bb) Fortbestehende Grenzen der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung

Auch wenn die federführenden und beteiligten Verwaltungsstellen ihre Anerkennung der Institute der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung betonen und auf eine routinisierte Praxis der Einbindung der Bürger/innen und Umwelt- und Naturschutzgruppen im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren verweisen können, bleiben dennoch kritische oder stark funktionalistisch geprägte Einstellungen bestehen, die sich in der behördlichen Verfahrenspraxis bzw. dem faktischen Umgang mit der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung niederschlagen. Schon die Auflistung der konkreten behördlichen Bemühungen um eine effektive Einbindung der Bürger/innen und Umweltgruppen macht evident, dass auf Behördenseite zwar Ansätze zu einer relativ partizipationsfreundlichen Auslegung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung vorhanden sind, dass aber ein besonderer Einbindungsenthusiasmus auf freiwilliger Basis bei nahezu allen tangierten Stellen eher selten zu beobachten ist und weiterreichendes Engagement v.a. durch pragmatische Erwägungen und spezifische Opportunitätskalküle motiviert ist. Die schon bald nach der Einführung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Zulassungs-

verfahren einsetzende Kritik an zu restriktiven gesetzlichen Regelungen und administrativen Umsetzungspraktiken führt nur bedingt zu behördlichen Anstrengungen, bei der Durchführung umweltrelevanter Zulassungsverfahren die Beteiligungsdefizite deutlich spürbar abzubauen, so dass v.a. auf eine korrekte Verfahrenspraxis geachtet wird und weniger aufwendige Erleichterungen für die gesellschaftliche Mitwirkung gewährt werden, ansonsten aber eine administrative Zurückhaltung verteidigt wird (Interview VW-I-03; Interview VW-I-16). Dementsprechend gestalten sich die behördlichen Bemühungen um eine relativ großzügige Interpretation gesetzlicher Beteiligungsregelungen wenig innovativ und bleiben auf kosmetische Verbesserungen rechtlich vorgegebener Maßnahmen beschränkt. Die behördlichen Bemühungen weisen tatsächlich nur selten aktivierenden Charakter auf, konzentrieren sich oftmals auf *Informationsveranstaltungen* (Interview VW-I-13) und bleiben an erster Stelle der Sicherung eines möglichst reibungslosen Verwaltungsgeschäfts verpflichtet (Interview VW-I-06). Aus einem facettenreichen Katalog möglicher Verbesserungsmaßnahmen werden i.d.R. nur wenige Maßnahmen in relativ schwacher Form aufgegriffen, so dass z.B. kaum Anstrengungen unternommen werden, um eine breite und öffentlichkeitswirksame Informationsstreuung hinsichtlich konkreter Mitwirkungsmöglichkeiten zu erreichen (Interview VW-I-03), um das Fehlen einer gesetzlich verankerten frühzeitigen Beteiligung bei Planfeststellungs- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren durch freiwillige Angebote zu kompensieren, um die Nutzbarmachung neuer diskursiver Beteiligungsmodelle wie Runde Tische und Mediationsverfahren voranzutreiben (Interview VW-I-13) oder um materielle Partizipationshindernisse weniger ressourcenstarker gesellschaftlicher Akteure durch organisatorische oder finanzielle Unterstützungsleistungen zu überwinden (Interview VW-I-16).

In dem Maß, in dem sich die Praxis der Einbindung der Bürger/innen und Umweltgruppen entsprechend einer relativ wortgetreuen Umsetzung der als anspruchsvoll gewerteten rechtlichen Beteiligungsvorschriften für die federführenden und beteiligten Behörden als Partizipationskultur auf relativ hohem Niveau darstellt, werden von behördlicher Seite keine weiteren Anstrengungen zugunsten einer systematischen Aufwertung von Partizipationsmöglichkeiten für erforderlich oder überhaupt sinnvoll gehalten. Eine Politik der aktiveren Einbindung der gesellschaftlichen Akteure stellt sich aus ihrer Perspektive schon aufgrund der defizitären Kompetenzen und Kapazitäten auf gesellschaftlicher Seite sowie der damit zu befürchtenden Verfahrensverzögerungen als nur wenig wünschenswert dar. (Interview VW-I-03) So ist etwa der Verzicht der Behörden darauf, in der administrativen Praxis vermehrt mit diskursiven Beteiligungsmodellen wie Runden Tischen und Mediationsverfahren zu experimentieren, nicht nur auf die behördliche Ressourcenlage, die derartige Experimente in großem Stil nicht erlaubt, zurückzuführen, sondern auch auf die z.T. empirisch begründeten Vorbehalte der relevanten Stellen, die effiziente und effektive Konfliktregulie-

rungs- und Problemlösungsprozesse über diese - zeitaufwendigen und kostspieligen - Verfahren nicht gewährleistet sehen. Der Rückgriff auf derartige Beteiligungsmodelle wird zwar als u.U. geeignete Strategiewahl für besonders konfliktträchtige Verfahren in Erwägung gezogen, um so etwa gerichtlichen Auseinandersetzungen mit erheblichen Verfahrensverzögerungen vorzubeugen, doch selbst in diesen Fällen sehen die Behörden nur sehr bedingt Anreize für partizipatorische Experimente, da bisherige Erfahrungen gezeigt haben, dass auch auf diesem Weg eine Konfliktregulierung und Konsensbildung nur sehr unzuverlässig zu erreichen ist. (Interview VW-I-13) Schließlich zeigen sich die Behörden auch hinsichtlich der Unterstützung der Naturschutzverbände als genuiner gesellschaftlicher Vertreter des Umweltinteresses nur sehr begrenzt zu innovativen Vorgehensweisen bereit, die einer regelmäßigen und effektiven Beteiligung dieser Akteure Vorschub leisten könnten. Zwar werden vereinzelt Maßnahmen ergriffen, die etwa eine finanzielle Unterstützung der Umweltgruppen zur Kostendeckung bestimmter Ausgaben bei der Verfahrensbeteiligung oder informatorische Zuarbeit der Behörden für eine effiziente Formulierung von Stellungnahmen beinhalten (Interview VW-I-02). I.d.R. wird aber nicht von einer besonderen Unterstützungsbedürftigkeit der gesellschaftlichen Umwelt- und Naturschützer/innen ausgegangen, zumal diese sich im Rahmen der § 29-Verfahren und ihrer Mitwirkung in den Naturschutzbeiräten ohnedies in einer günstigen Ausgangssituation für ihre Partizipation in den relevanten Verfahren befinden. Ihre Zurückhaltung sehen die Verwaltungsbehörden nicht zuletzt demokratiethoretisch begründet, da über die weitere Öffnung der administrativen Prozesse für die gesellschaftliche Mitwirkung der Dominanz von Partikularinteressen Vorschub geleistet wird und die Gemeinwohlverpflichtung der administrativen Verfahren nicht länger gewährleistet werden kann (Interview VW-I-16).

d) Zwischenresümee

Seit der Einführung einer eigenständigen Umweltpolitik in den 1970er Jahren hat sich in der BRD sowohl ein umfassendes umweltpolitisches Instrumentarium, das nicht zuletzt auf regulatorischen Maßnahmen und elaborierten Zulassungsverfahren für umwelt- und naturschutzrelevante Vorhaben beruht, sowie ein ausdifferenziertes System zuständiger Verwaltungsstellen herausgebildet. Für die involvierten Behörden stellt sich nicht nur die formale Verfassung des Umwelt- und Naturschutzes als weit fortgeschritten dar, auch die Vollzugspraxis in diesem Aufgabenfeld kann zum Ende des 20. Jahrhunderts aufgrund intensiver Lernprozesse und eines erheblichen Bewusstseinswandels als durchaus zufriedenstellend bewertet werden. Dafür ist nicht zuletzt eine wesentliche Verbesserung der Umweltsituation seit den 1980er Jahren ein sichtbarer Beleg. Auch im Hinblick auf den Aspekt der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung im Rahmen umwelt- und naturschutzrelevanter Verwaltungsverfahren haben sich im Lauf der letzten Jahrzehnte wesentliche Verbesserungen

ergeben. So betonen die involvierten Verwaltungsstellen, dass längst eine relativ große Offenheit im Verhältnis zwischen den Behörden auf der einen Seite und den interessierten Bürger/innen und den Umwelt- und Naturschutzgruppen auf der anderen Seite hergestellt ist, die sich sowohl in einer partizipationsfreundlichen Ausgestaltung von beteiligungspflichtigen Verfahren als auch in informellen Informations- und Austauschprozessen ausdrückt. Zwar sind der Einbindung der gesellschaftlichen Akteure in die administrativen Prozesse nach wie vor Grenzen gesetzt, diese sind allerdings v.a. der unverzichtbaren Sicherung der Verfahrensrationalität geschuldet, so dass derartige Restriktionen aus behördlicher Sicht kein demokratisches Defizit darstellen, sondern eher die Garantie für eine effiziente und effektive Entscheidungsfindung bzw. -umsetzung. Insgesamt stellt sich für die tangierten Vollzugsbehörden die Situation des Umwelt- und Naturschutzes wie auch der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung seit Ende der 1980er Jahre in der Umsetzungspraxis als Gesetzesvollzug auf einem recht hohen Niveau dar, das es zu halten gilt, das aber keiner wesentlichen Anhebung mehr bedarf.

3.3.2 Die behördliche Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren unter dem UVPG

a) Die Einführung der UVP aus der Perspektive der (Umwelt)Verwaltung

Die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Jahr 1990 erfolgt in der BRD zu einem Zeitpunkt, zu dem sich bereits eine recht funktionstüchtige Praxis der Zulassung umweltrelevanter Vorhaben etabliert hat, die sowohl ausdifferenzierten Vorgaben des Umwelt- und Naturschutzes Rechnung trägt als auch rechtlich geforderte Maßnahmen der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung - gelegentlich mit erhöhtem Engagement - umsetzt. Für die Einführung einer obligatorischen UVP wird in der Verwaltungspraxis nur ein begrenzter Handlungsbedarf gesehen, da sowohl bestehende Umweltstandards als auch etablierte Beteiligungsstandards in den umweltrelevanten Zulassungsverfahren als recht hoch und nur wenig stärkungsbedürftig betrachtet werden (Interview VW-I-03; Interview VW-I-14). Stattdessen werden auf Seiten der betroffenen Behörden von der Einführung der UVP zunächst negative Konsequenzen für die Vollzugspraxis befürchtet. Die UVP, so lauten die Bedenken, schaffe organisatorische und inhaltliche Komplikationen, ohne dabei noch wesentliche Verbesserungen für den Umwelt- und Naturschutz bringen zu können (Interview VW-I-10). Zwar lassen sich Unterschiede in der behördlichen Wahrnehmung der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht zuletzt in Abhängigkeit von der Rolle, die die diversen Stellen im Rahmen der UVP-pflichtigen Verwaltungsverfahren als Projektträger, Zulassungs-, Anhörungs-, UVP- oder berührte Behörden einnehmen, feststellen. So sind es oftmals die mit

der Erstellung von Umweltverträglichkeitsuntersuchungen beauftragten Einheiten der kommunalen Umweltverwaltung, die eine recht positive Position gegenüber der UVP einnehmen (Interview VW-I-07), während Stellen, die als Vorhabenträger oder Zulassungsbehörden auftreten, eine ambivalentere Einstellung vertreten (Interview VW-I-03). Gleichwohl lassen sich trotz gewisser Differenzen in der Wahrnehmung der UVP grundsätzliche Gemeinsamkeiten und ähnliche Entwicklungsprozesse feststellen, die durch die Transformation anfänglicher Kritik in wachsende Akzeptanz und die sukzessive Durchsetzung einer moderat wohlwollenden UVP-Kultur charakterisiert sind.

Schon während der Rechtssetzungsprozesse auf europäischer und nationaler Ebenen waren immer wieder Befürchtungen geäußert worden, die Festschreibung der Umweltverträglichkeitsprüfung könnte in der Anwendungspraxis zu Verfahrensverzögerungen und Doppelarbeit führen, Ungleichbehandlungen durch Uminterpretation des materiellen Fachrechts zur Folge haben und in mehr oder weniger großem Umfang zusätzliche Kosten erzeugen (Schwab 1997: 429). Diese negativen Erwartungen hinsichtlich der effizienten und ökonomisch wie ökologisch sinnvollen Umsetzbarkeit der UVP-Gesetzgebung bleiben zunächst auch nach der Einführung der UVP bei den tangierten Behörden bestehen. Sie sind nicht zuletzt von der ursprünglichen Vorstellung getragen, dass mit der UVP ein „Superinstrument“ in die Zulassungspraxis eingeführt werden soll, das sowohl einen qualitativen Sprung hinsichtlich der Erfassung ökologischer Zusammenhänge und Auswirkungen bewirkt als auch eine ganz maßgebliche Aufwertung des Umweltaspekts im gesamten Verfahren wie auch bei der abschließenden Entscheidungsfindung anvisiert, so dass in der Folge mit einem erhöhten Arbeitsaufwand und gesteigertem Konfliktpotential in den betroffenen Verfahren zu rechnen ist (Interview VW-I-10). Tatsächlich gestaltet sich die anfängliche UVP-Praxis nicht unproblematisch. Als das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Kraft tritt und die Durchführung von UVPs für eine breite Palette umweltrelevanter Projekte obligatorisch wird, beginnt in der BRD eine Experimentierphase, die durch die bei der Einführung neuer Instrumente üblichen Orientierungsschwierigkeiten und Verunsicherungen charakterisiert ist. Diese Übergangsschwierigkeiten werden durch spezifische Kontextbedingungen wie eine erst nur spärliche, dann unüberschaubare, aber keinesfalls einheitliche rechtswissenschaftliche Literatur, fehlende Verwaltungsvorschriften zur Spezifizierung der praktischen Anwendung der UVP-Gesetzgebung, Unsicherheiten hinsichtlich der zu erwartenden Tendenzen in der Rechtsprechung sowie die Existenz einer schon seit längerem auf freiwilliger Basis entstandenen fachspezifischen UVP-Kultur, die sich durch sehr heterogene Vorstellungen, Begriffe, Checklisten und methodische Anleitungen auszeichnet, noch verstärkt (Schwab 1997: 428f). Ihren Ausdruck finden die sich so ergebenden Umsetzungsprobleme sowohl in Formen der Unterlassung (Kühling 1993) als auch der übergenauen und ausufernden Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen oder einzelner Verfahrenselemente der UVP (Interview VW-I-10).

In der Einführungsphase werden aber Lern- und Anpassungsprozesse durchlaufen, die sukzessiv zu einer wachsenden Gelassenheit, Konsolidierung und Rationalisierung der Anwendung der UVP führen. Diese Entwicklung zugunsten der relativ zügigen Normalisierung der Durchführung von UVPs hat ihre Ursache nicht zuletzt darin, dass sich sehr bald herauskristallisiert, dass es sich bei der realen Umweltverträglichkeitsprüfung des UVPG aus verschiedenen Gründen keinesfalls um ein umweltpolitisches Superinstrument handelt, das die bisherigen Verfahren erheblich kompliziert und etwa den gesellschaftlichen Umwelt- und Naturschützer/innen ein beträchtliches Macht- und Einflusspotential in die Hände gibt (Interview VW-I-10; Interview VW-I-09). Vielmehr zeigt sich sehr deutlich, dass das UVP-Recht durchaus im Sinn einer zeitnahen und effizienten Verfahrensdurchführung angewandt werden kann und u.U. sogar zu einer Stärkung der Positionen der Zulassungsbehörden und Projektträger beiträgt. Von besonderer Relevanz für die relativ schnelle Beruhigung der Situation nach der Einführung der UVP sind die praktischen behördlichen Erfahrungen mit der Umweltverträglichkeitsprüfung, die sich unter verschiedenen Gesichtspunkten als gut handhabbar herausstellt: So zeigt sich hinsichtlich des Anwendungsbereichs der UVP, hinsichtlich des Prüfungsumfangs und der Prüfungsintensität, hinsichtlich der Entscheidungsqualität und der erzielbaren Rechtssicherheit wie schließlich auch hinsichtlich der Anforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung, dass nur recht begrenzte behördliche Anpassungsleistungen an die neue Rechtssituation erforderlich sind und die Umweltverträglichkeitsprüfung auch ohne signifikanten Mehraufwand und tiefgreifende Prozesse des Bewusstseinswandels bzw. ohne die Aufgabe tradierter Vorstellungen von rationalen Verfahren und Verfahrensergebnissen zum erfolgreichen Abschluss umweltrelevanter Verwaltungsverfahren führen kann. (Schwab 1997; Schink 1998; Hartlik/Boeschen/Wagner 2001: 49f) Dementsprechend lehnt sich die Verwaltungspraxis der UVP stark an die eingespielten Verfahrensabläufe und dominierenden praktischen Standards an, die auf der Grundlage der deutschen (Fach)Gesetzgebung in den umweltrelevanten Zulassungsverfahren, in die die UVP nun integriert ist, seit langem etabliert haben.

Vor diesem Hintergrund entwickelt sich in der Bundesrepublik Deutschland eine Verfahrenspraxis der UVP, die durch eine relativ zuverlässige Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfungen charakterisiert ist, wobei die Abweichungen von der bislang etablierten Routine umweltrelevanter Verwaltungsverfahren begrenzten bleiben und rechtliche Interpretations- und Gestaltungsspielräume vielfach genutzt werden, um den Status quo hinsichtlich der Prozesse und Ergebnisse der betroffenen Verfahren zu sichern. (Interview VW-I-14) Eine engagiertere Umsetzung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt gelegentlich dann, wenn Lernprozesse eintreten, die auf der Erkenntnis der Funktionalität der UVP für eine zügige und rechtssichere Verfahrensab-

wicklung und auf entsprechenden Erwartungen der Verfahrensrationalisierung und -optimierung basieren. Dass sich somit bei den involvierten Verwaltungsstellen ein relativ entspanntes Verhältnis zur Umweltverträglichkeitsprüfung einstellen kann, ist aber von ambivalenter Qualität. Zwar können Ängste und Ressentiments gegenüber einem Steuerungsinstrument, das zunächst erhebliches Konflikt- und Störpotential zu beinhalten scheint, abgebaut und damit gravierende Vollzugsdefizite vermieden werden. Die Entspannung der Situation erfolgt allerdings nicht unbedingt zugunsten des Umwelt- und Naturschutzes, dessen effektive Aufwertung sich im Rahmen umweltrelevanter Zulassungsverfahren vielfach als leicht umschiffbar erweist. (Hartlik/Boeschen/Wagner 2001: 33f) Die Entspannung der Situation erfolgt außerdem nicht zugunsten der gesellschaftlichen Umwelt- und Naturschützer/innen, deren Position in den umweltrelevanten Verwaltungsverfahren materiell- und verfahrensrechtlich wie auch verfahrenspraktisch nur sehr bedingt gestärkt wird, da weder das neu geschaffene UVP-Recht noch die Motivationslage der von den UVPs betroffenen Behörden auf eine signifikante Veränderung der Verwaltungs- und Partizipationskultur im Rahmen der UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren hinwirken.

b) Die Praxis der UVP I: Aspekte der UVP mit mittelbarer partizipatorischer Relevanz

aa) Der begrenzte Anwendungsbereich der UVP

Für die Behörden, die als Projektträger, Anhörungs- und Zulassungsbehörden, UVP-Behörden oder berührte Stellen im Rahmen der einschlägigen Verwaltungsverfahren von der Umweltverträglichkeitsprüfung betroffen werden, stellen sich die durch die neue Rechtslage generierten Herausforderungen schnell als beherrschbar und reduzierbar dar. So gibt schon allein die Anzahl der tatsächlich in der BRD durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfungen hinreichend Anlass zur Entwarnung für besorgte Mitarbeiter/innen, die aus Gründen der schnellen und reibungslosen Verfahrensgestaltung mit der UVP Probleme in mehr oder weniger großem Ausmaß auf sich zukommen sehen. Auch wenn sich der deutsche Gesetzgeber bereits klar erkennbar bemüht hat, den Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfung einzugrenzen, unterschreitet in der administrativen Alltagsrealität die Zahl der pflichtmäßig durchzuführenden UVPs noch einmal die anfänglichen Erwartungen (Interview VW-I-10; Interview VW-I-15). Diese Entwicklung erfährt auf Seiten der tangierten Behörden in unterschiedlichem Ausmaß eine positive Bewertung, auf deutliche Kritik an der Ausgestaltung der europäischen und deutschen Rechtsetzung oder der Umsetzungspraxis der jeweils zuständigen Stellen stößt sie allerdings nicht. Die Behörden reagieren oftmals mit einer gewissen Erleichterung auf die geringe Zahl der durchzuführenden UVPs und sehen in ihr eine Bestätigung ihrer Einschätzung, dass die regulative Umweltpolitik im Bereich der Zulassungsverfahren in der BRD auf einem hohen Standard erfolgt, der durch das europäische Recht vielfach kaum noch sinnvoll überboten werden kann.

So werten die zuständigen Behörden im Bereich des industriellen Immissionsschutzes den Umstand, dass UVP-pflichtige Verfahren eher die Ausnahme als den Regelfall darstellen, als durchaus der Sachlage angemessen. (Interview VW-I-03; Interview VW-I-09) Bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren spielt der Umwelt- und Naturschutzaspekt ihrer Ansicht nach nur noch eine nachgeordnete Rolle, da es sich bei den zahlreichen Änderungsgenehmigungen, die von den Anlagenbetreibern beantragt werden, vielfach um anlagentechnische Verbesserungsmaßnahmen handelt und da die nur noch selten beantragten Neugenehmigungen kaum noch Anlagen auf der grünen Wiese, sondern v.a. in Industrieparks betreffen. Ein erhöhter Arbeits-, Zeit- und Kostenaufwand infolge der obligatorischen Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen im Rahmen der Genehmigungsverfahren rechtfertigt sich vor diesem Hintergrund oftmals nicht. Ähnlich wie die für den Immissionsschutz zuständigen Stellen sehen die zuständigen kommunalen Stellen die Situation der UVP in der Bauleitplanung (Interview VW-I-16). In diesem Bereich sind nur wenige Projekte betroffen wie etwa Ferienanlagen oder seit 1998 Vorhaben des großflächigen Einzelhandels und geplante Einkaufszentren. Darüber hinaus bedeutet die Pflicht, lediglich eine vereinfachte Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, dass die Auswirkungen der UVP-Gesetzgebung in diesem Bereich nicht besonders stark spürbar sind. Auch für die kommunalen Behörden zeigt sich hier eher eine Bestätigung dafür, dass die Verfahren der Bauleitplanung seit langem auf qualitativ hohem Niveau erfolgen und nur noch begrenzt einer Nachbesserung bedürfen. Das gilt gerade auch vor dem Hintergrund, dass die Kommunen vielfältige Experimente mit freiwilligen UVPs durchführen und schon vor Inkrafttreten des UVPG auf eine - wenn auch sehr heterogene - Tradition entsprechender Aktivitäten zurückblicken können (Interview VW-I-07; Zimmermann 1993). Dass durch den begrenzten Anwendungsbereich der UVP auch die Chancen der Ausweitung gesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten stark reduziert bleiben, betrachten die tangierten Stellen nicht als Problem, da sie zum einen die UVP nicht als genuines Beteiligungsinstrument verstehen und zum anderen längst weitreichende Beteiligungsrechte über die deutsche Gesetzgebung etabliert sehen (Interview VW-I-13).

Während die Zahl der durchgeführten obligatorischen UVPs im Bereich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und der kommunalen Bauleitplanung als gering zu veranschlagen ist, findet sich das Gros der durchgeführten UVPs bei den Planfeststellungsverfahren, insbesondere im wasserrechtlichen Bereich und im Bereich des Verkehrswegebbaus, wo sie regelmäßig durchgeführt werden und auch auf ein gewisses Engagement der betroffenen Stellen stoßen (Interview VW-I-07). Unterstützend wirkt nicht zuletzt die Erfahrung der zuständigen Behörden, dass die UVP durchaus zu einer Erhöhung der Planungs- und Rechtssicherheit der Vorhaben und zu einer Verfahrensbeschleunigung führen

kann (Interview VW-I-17). Abgesehen davon hat gerade im wasserrechtlichen Bereich die Zahl derjenigen Verfahren zugenommen, die aus umweltpolitischer Perspektive weitgehend unproblematisch sind, da sie sich auf Aufwertungs- bzw. Renaturierungsmaßnahmen beziehen, die per se v.a. positive Umweltauswirkungen zeitigen. Gerade bei diesen Verfahren wird auch eine engagierte Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung begrüßt, die durch die einschlägigen Regelungen der UVP-Gesetzgebung unterstützt wird (Interview VW-I-17; Interview VW-I-07; Interview VW-I-04). Das Engagement der zuständigen Stellen zur Optimierung der Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt aber auch im Bereich der Planfeststellungsverfahren nicht allein zum Zweck der Verbesserung des Umwelt- und Naturschutzes, sondern ebenso im Sinn der Routinisierung der Verfahrensdurchführung und der effizienten Abwicklung der UVP, um so etwa Fehlinvestitionen in überflüssige und zu aufwendige Untersuchungen zu vermeiden und Konfliktpotentiale zu reduzieren.

bb) Aufwandsreduzierung im Rahmen der UVP

Während auf der einen Seite die UVP-Gesetzgebung schon aufgrund der relativ geringen Quantität der Verfahren, die in der BRD in den 1990er Jahren die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich machen, keinerlei revolutionäre Entwicklungen in diesem Bereich des Umwelt- und Naturschutzes auslöst, nimmt auf der anderen Seite auch die jeweilige verwaltungsbehördliche Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfungen kaum den Charakter der Inszenierung eines Superinstrumentes an. Auch unter der UVP-Gesetzgebung sehen sich die Behörden bei der Durchführung der umweltrelevanten Verwaltungsverfahren weiterhin dem Gebot eines rationellen Verwaltungsverfahrens verpflichtet bzw. mit dem Erfordernis der Berücksichtigung der Kriterien der Verwaltungspraktikabilität, der Verhältnismäßigkeit oder der zeitnahen und effizienten Entscheidungsfindung konfrontiert (Hartlik/Boeschen/Wagner 2001: 33; Interview VW-I-03). Für die zuständigen Behörden geht es darum, weiterhin ein handhabbares, durchführbares Verwaltungsverfahren zu gewährleisten und in diesem Sinn den Tendenzen der UVP zur Selbstüberforderung entgegenzuwirken bzw. die faktischen Möglichkeiten und Grenzen der Verwaltungspraxis realistisch abzuschätzen und bei der Durchführung der UVP zu berücksichtigen (Schwab 1997).

Die behördliche Verpflichtung auf eine rationelle Verfahrensgestaltung fordert zu Pragmatismus auf, d.h. u.a. zu einer sinnvollen Begrenzung des Prüfungsumfangs und der Prüfungsintensität der UVP, was sowohl die Ermittlung und Beschreibung der (intermedialen) Umweltauswirkungen im Rahmen der vom Projektträger zu erstellenden Umweltverträglichkeitsuntersuchung als auch die zusammenfassende Darstellung und die Bewertung der Umweltauswirkungen im Rahmen der Behörden-UVS betrifft (Schink 1998; Interview VW-I-14). Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen zahlreiche Möglichkeiten, dieser Anforderung Rechnung zu tragen. So zeigt sich für die Behörden sehr

schnell, dass die UVP keinesfalls auf eine vollständige Untersuchung aller Umweltauswirkungen ausgerichtet zu sein hat, und die Prüfungsintensität der UVP in Orientierung am praktisch Notwendigen und Machbaren entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfolgen kann. Dementsprechend bedeutet in der Praxis der integrierte Prüfungsansatz der UVP weniger die Aufforderung zu einer kaum zu leistenden gesamthaften Erfassung und Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens, sondern vielmehr zur pragmatischen Addition sektoraler Prüfungen, die immerhin dann einen Beitrag zur verbesserten Realisierung des Vorsorgeprinzips leisten kann, wenn infolge der UVP ein Projekt als unzulässig erachtet wird, das in Bezug auf einzelne Umweltmedien die Belastungsgrenzen zwar noch nicht erreicht, das aber insgesamt eine gravierende Belastung hervorrufen würde (Schink 1998). Hinsichtlich der Selektionskriterien, die unvermeidlich zur Anwendung kommen müssen, wenn nicht ausufernde kostenträchtige Datenfriedhöfe produziert werden sollen, sehen sich die Behörden insbesondere auf den Aspekt der Entscheidungserheblichkeit der erfassten Daten verwiesen, die sich insbesondere aus den materiellrechtlichen Vorgaben der bestehenden Fachgesetze ergibt (Interview VW-I-10). Die diversen Möglichkeiten der Aufwandsbegrenzung werden von den Behörden mit wachsender Erfahrung und Routine in den UVP-pflichtigen Verwaltungsverfahren zunehmend selbstverständlicher und gezielter genutzt (Hartlik/Boeschen/Wagner 2001: 33f), wobei die zuständigen Stellen ihre Aufgabe gerade auch darin sehen, bei der Beratung der Projektträger und der von ihnen bestellten Gutachter dem Ziel der Aufwandsoptimierung bzw. -reduzierung einen zentralen Stellenwert einzuräumen (Interview VW-I-03). Vor diesem Hintergrund werden schließlich auch Verfahrensaspekte wie die effektive Partizipation gesellschaftlicher Akteure den Imperativen der Verwaltungspraktikabilität und der Verfahrenseffizienz untergeordnet (Schink 1998: 178).

cc) Begrenzte Entscheidungsrelevanz der UVP und verbesserte Rechtssicherheit der behördlichen Entscheidung

Nicht nur der Umstand, dass die UVP-Gesetzgebung in ihrer praktischen Anwendung weitreichende Möglichkeiten zu einer pragmatischen Ausgestaltung der Umweltverträglichkeitsprüfung bietet, leistet einen wesentlichen Beitrag dazu, dass die UVP auf behördlicher Seite zunehmende Akzeptanz findet. Auch die Erfahrung, dass die UVP in der Verfahrenspraxis nur begrenzt Entscheidungsrelevanz erlangt, d.h. dass die Durchführung der UVP praktisch i.d.R. nicht zu einer qualitativ anderen Entscheidung führt, als sie in Verfahren ohne UVP getroffen würde bzw. vor Inkrafttreten des UVPG getroffen worden wäre, erleichtert die Zustimmung der Behörden zum UVPG und ihre Bemühung um eine angemessene Umsetzung. Mit der Durchsetzung eines weitreichenden Konsenses darüber, dass es sich bei der UVP um ein reines Verfahrensinstrument handelt, dass von der Gültigkeit eines unveränderten materiellen Fachrechts als Bewertungsmaßstab für die Zulassungsent-

scheidung auszugehen ist und dass ein über das bestehende Fachrecht hinausweisendes Anlagenoptimierungsgebot im UVPG keine rechtliche Grundlage hat, erweist sich weiterhin, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung kein Projektverhinderungsinstrument darstellt, so dass von den Behörden erheblicher Legitimationsdruck genommen wird und sie ihre Arbeit wesentlich vereinfacht sehen. (Interview VW-I-10; Schwab 1997: 433f; Hartlik/Boeschen/Wagner 2001: 49f) Für die Zulassungsstellen erfolgt so eine Entlastung, indem sie davon ausgehen können, dass auch unter dem UVPG umweltrelevante Vorhaben selbst dann ohne Einbußen an Rechts- und Planungssicherheit zugelassen werden können, wenn sie negative Umweltauswirkungen haben, aber gleichzeitig andere Belange der Allgemeinheit ihre Realisierung dringend nahe legen (Schwab 1997: 429). Auch für diejenigen (Umwelt)Behörden, die für die Erstellung von UVUs oder die Anfertigung der zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung der Umweltauswirkungen zuständig sind, hat die begrenzte Entscheidungsrelevanz der UVP eine entlastende Funktion, da sie sich bei der Durchführung der UVP weniger dem Druck von Seiten der Zulassungsstellen oder der Projektträger ausgesetzt sehen, ein möglichst umweltverträgliches Bild des zur Diskussion stehenden Vorhabens zu zeichnen, und stattdessen relativ ungeschminkte Ergebnisse produzieren können, ohne die Zulassungsbehörden hinsichtlich ihrer Schlussfolgerungen zugunsten eines positiven oder abschlägigen Behördenbescheids zu determinieren (Interview VW-I-10). Dementsprechend betrachten es die Behörden schließlich im Interesse ausgewogener behördlicher Entscheidungen auch als angemessen, dass mit der UVP nicht einzelnen gesellschaftlichen Gruppen mehr Druckmittel an die Hand gegeben werden, um die Verfahrensergebnisse in ihrem Sinn zu beeinflussen (Interview VW-I-16).

Vor diesem Hintergrund lässt sich in der Vollzugsrealität der Umweltverträglichkeitsprüfung der eindeutige Trend zur Anwendung der UVP als einem technokratischen Instrument der Erfassung und Darstellung von Umweltauswirkungen geplanter Vorhaben feststellen, das es v.a. pragmatisch zu handhaben gilt, indem der verfahrensmäßige und inhaltliche Mehraufwand möglichst gering gehalten wird. Auch wenn Aspekte wie die Reichweite des Anwendungsbereichs der UVP, der Grad des Prüfungsumfangs und der Prüfungsintensität sowie die praktische Entscheidungsrelevanz der UVP-Ergebnisse zumindest von indirekter Bedeutung für eine wirkungsvolle Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung sind, werden sie von den tangierten Stellen kaum unter diesem Gesichtspunkt betrachtet. Die Verwaltungsakteure beschäftigen sich mit diesen Fragen nahezu ausschließlich unter Berücksichtigung der Kriterien der Verfahrenspraktikabilität und der zeitnahen und effizienten Entscheidungsfindung. Die technokratische Betrachtungsweise der involvierten Behörden beschränkt sich allerdings nicht nur auf diejenigen Dimensionen der UVP, die nicht direkt Beteiligungsrechte der Bürger/innen und (Umwelt)Gruppen begründen, sondern findet auch im Rahmen der Verfahrensschritte mit unmittelbarem Partizipationsbezug ihren Niederschlag. Unter diesen Vorzeichen bleibt auch die Verwaltungspraxis der rechtlich veranker-

ten Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung unter dem UVPG v.a. den Imperativen einer zügigen und rechtssicheren Verfahrensdurchführung verhaftet und bringt nur sehr begrenzt Innovationsbereitschaft im Bereich partizipationsorientierter Gestaltungsmöglichkeiten hervor.

c) Die Praxis der UVP II: Verfahrenselemente mit unmittelbarer Beteiligungsrelevanz

Während für die Behörden im Hinblick auf die Umweltverträglichkeitsprüfung die Fragen des Anwendungsbereichs, des Prüfungsumfangs und der Prüfungsintensität, der Entscheidungsrelevanz und Rechtssicherheit von zentraler Bedeutung für ihre Einstellung zur UVP und ihren Umgang mit dieser sind, spielt für sie die Frage der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung im Zusammenhang mit diesem Instrument des regulativen Umwelt- und Naturschutzes nur eine nachgeordnete Rolle. Den Behörden stellt sich die Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung nicht unbedingt als ein konstitutiver Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung dar, auch wenn diesen Instituten im Rahmen der UVP-Rechtsetzung ein zentraler Stellenwert zugemessen wird (Interview VW-I-07; Interview VW-I-09; Staeck/Malek/Heinelt 2000: 66). Damit sehen sich die tangierten Stellen bei der Implementierung der Umweltverträglichkeitsprüfung auch nicht vor die Aufgabe gestellt, die UVP für eine Stärkung der Mitwirkungs- und Einflusschancen gesellschaftlicher Akteure zu nutzen und die Partizipationskultur im Kontext umweltrelevanter Verwaltungsverfahren weiterzuentwickeln. Wenn es in der administrativen Praxis zumindest ansatzweise doch zu einer Stärkung der Mitwirkungs- und Einflusschancen der Umweltgruppen kommt, stellt diese Entwicklung eher ein Zufalls- oder Nebenprodukt anderweitig motivierter Bemühungen dar als das Ergebnis einer gezielten Strategie demokratischer Modernisierung. So lässt sich feststellen, dass die Behörden auch im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu partizipatorischen Zugeständnissen bereit sind, wenn sich damit Erwartungen und Erfahrungen verbinden, die auf eine Stärkung der Planungs- und Rechtssicherheit der jeweiligen Vorhabenzulassungen und die Beschleunigung der jeweiligen Zulassungsverfahren ausgerichtet sind bzw. auf diesen basieren. Das Interesse der Behörden an der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung bleibt damit v.a. auf die Sicherung einer praktikablen Durchführung der UVP und einer rationellen Verfahrensgestaltung gerichtet (Interview VW-I-09; Interview VW-I-15).

Wie im Allgemeinen bei Verfahren mit Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung sehen die Behörden auch im Rahmen der UVP-pflichtigen Verfahren das Problem, dass mit der Einbindung gesellschaftlicher Akteure nicht nur Möglichkeiten der Informations- und Akzeptanzbeschaffung generiert werden, sondern auch Konfliktpotentiale aktiviert und in die

Verfahren hineingetragen werden können, dass sich der Arbeitsaufwand von Projektträgern und behördlichen Entscheidungsträgern erhöht und dass Risiken der Verfahrensverzögerung verstärkt werden. (Interview VW-I-14; Interview VW-I-13) Diese grundsätzlichen Herausforderungen der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung für die tangierten Zulassungsverfahren erfahren allerdings durch die UVP-Gesetzgebung keine Verschärfung, da die europäische UVP-Richtlinie hinter den bestehenden deutschen Standards zurückbleibt und das deutsche UVPG im Bereich der Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung zwar eine Bestandswahrung vornimmt, aber mit seinen Regelungen nicht über die bislang im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren festgeschriebenen Informations- und Beteiligungsrechte hinausgeht. Da sich die Behörden durch die UVP-Rechtsetzung kaum zu einer Aufwertung der Partizipationskultur genötigt oder motiviert sehen, bleibt die Praxis der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung im Rahmen der UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren in weiten Teilen in den eingefahrenen Spuren bisheriger Prozesse der Einbindung gesellschaftlicher Akteure, ohne dass nach Innovationsmöglichkeiten oder Maßnahmen zur Behebung spezifischer Partizipationsdefizite gesucht wird. Dabei stellen die Behörden mit einer gewissen Erleichterung fest, dass die Öffentlichkeit kein besonderes Interesse an der UVP entwickelt, sich vielfach schon mit der Information über die Durchführung einer UVP zufrieden gibt und nur gelegentlich Versuche unternimmt, die UVP für eine verbesserte Interessendurchsetzung zu nutzen. (Interview VW-I-01; Interview VW-I-10) Dementsprechend ergreifen die Behörden auch keine Maßnahmen, um in der Öffentlichkeit einen Bewusstseinsbildungsprozess im Hinblick auf die Umweltverträglichkeitsprüfung und ihre prozeduralen oder inhaltlichen Steuerungspotentiale anzuregen und so ein verstärktes Engagement zu stimulieren. (Interview VW-I-09; Interview VW-I-06) Gleichwohl stellen sich im Rahmen der UVP erweiterte Teilhabechancen zumindest in Ansätzen ein, die quasi durch die Hintertür als Nebenprodukt administrativer Bemühungen um eine effiziente Verfahrensgestaltung in die Verfahrenspraxis Eingang finden. Das gilt insbesondere für die Verfahrensinnovation des Scopings, dessen Vorzüge für ein zügiges Verwaltungsverfahren von den Behörden vielfach betont werden, wobei eine frühzeitige Verbandsbeteiligung in bestimmten Verfahren als Beschleunigungsfaktor gewertet wird und damit zu gewissen Neuerungen in der Beteiligungspraxis führt.

aa) Die Einbindung der Umweltgruppen im Rahmen des Scopings

Das Scoping, d.h. die Information der Projektträger über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen durch die zuständigen Behörden, stellt eine wichtige Neuerung im Rahmen UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren dar, deren nicht zu unterschätzender Wert für ein effizientes Verwaltungsverfahren von vielen der tangierten Verwaltungsstellen hervorgehoben wird. (Interview VW-I-02; Hartlik/Boeschen/Wagner 2001: 47; Haunhorst/Heinelt/Taeger 2000: 157) Diese Einschätzung beruht auf der empirisch fundierten Erkenntnis, dass Verfahren sich v.a. dann rechtssicher, zeitnah und auf den entscheidungserheblichen Kern

reduziert durchführen lassen, wenn die notwendige Steuerung frühzeitig und fortlaufend stattfindet, wobei das Scoping als teil-formalisierte Beratung des Antragstellers ein besonders geeigneter Auftakt für eine solche Steuerung ist (Schink 1998: 434; Interview VW-I-10). Auch wenn sich das Scoping im Rahmen von Planfeststellungsverfahren als § 29-Verfahren als wertvolles Instrument einer frühzeitigen Einbindung der Naturschutzverbände erweist und von diesen als solches geschätzt wird, sehen die federführenden und beteiligten Behörden aber im Scoping in allererster Linie einen Verfahrensschritt, der eine Hilfestellung für die Vorhabenträger bieten soll und damit zur Vereinfachung und Beschleunigung der UVP beitragen kann.

Die zuständigen Verwaltungsstellen orientieren sich maßgeblich an den Regelungen des § 5 UVPG, die mit dem Verfahrensschritt des Scopings ein Hilfs- und Beratungsangebot an die Projektträger einführen. (Interview VW-I-10; Interview VW-I-03) Die Vorhabenträger sehen sich im Rahmen der UVP vor die anspruchsvolle Aufgabe gestellt, das zu einer entsprechenden Prüfung erforderliche umfangreiche Datenmaterial beizubringen und angesichts des komplexen medienübergreifenden Prüfungsansatzes in ihren Umweltverträglichkeitsuntersuchungen eine projektbezogene Schwerpunktbildung, Spezifizierung und Präzisierung hinsichtlich der im Einzelfall erforderlichen Informationen vorzunehmen. Das Scoping eröffnet nunmehr den Projektträgern die Möglichkeit, die notwendige Eingrenzung des Untersuchungsrahmens bzw. die Festlegung des Gegenstandes, des Umfangs und der Methoden der UVUs in Kooperation mit der jeweils verfahrensführenden Behörde und ggf. mit weiteren relevanten Akteuren wie berührten Fachbehörden, Planungsbüros und Umweltverbänden vorzunehmen, was den Projektträgern die Chance der Vereinfachung und Beschleunigung der UVUs und u.U. die Verbesserung der gesamten Vorhabensplanung bietet. Tatsächlich ergibt sich in der Praxis der jeweiligen Erörterungsgespräche in der Regel ein auf den entscheidungserheblichen Kern reduzierter Anforderungskatalog für die UVUs, der den Antragstellern Planungssicherheit verschafft, mit vertretbarem Aufwand bearbeitet werden kann und zur Entlastung des weiteren Verfahrens beiträgt (Schink 1998: 433). Für die verfahrensführenden Behörden bedeutet das Scoping in der Folge die Chance zu einer Erhöhung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Behörden-UVP und damit zu einer Optimierung des gesamten Zulassungsverfahrens, wenn dieses von vornherein gezielt auf der Basis qualitativ hochwertigen Informationsmaterials durchgeführt werden kann. So besteht für die zuständigen Stellen auch im eigenen Interesse an der Gewährleistung einer hohen Planungs- und Rechtssicherheit der von ihnen durchzuführenden Verfahren und ihrer Ergebnisse ein starker Anreiz zu gehaltvollen und zielführenden Beratungen im Rahmen der Scopings, bei denen allerdings auf die spezifische Motivationslage der Vorhabenträger besondere Rücksicht zu nehmen ist (Interview VW-I-14; Erbguth/Schink 1996: 349f, 353, 355).

Das UVPG sieht die Durchführung eines Scopings im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nur auf fakultativer Basis und in Abhängigkeit von der Nachfrage der Projektträger vor, so dass die federführenden Stellen den Projektträgern eine entsprechende Beratung zwar empfehlen, aber - auch bei guten Gründen - nicht aufoktroieren können. Da allerdings das Scoping von vielen Behörden als Verfahrensschritt betrachtet wird, der sich immer wieder sehr bewährt, sind sie oftmals nachdrücklich um seine Durchführung bemüht, so dass sich in der BRD mit der Einführung der UVP relativ zügig eine Verwaltungspraxis etabliert, in der es üblich ist, dass die zuständigen Behörden den Trägern UVP-pflichtiger Vorhaben die Durchführung von Scopings nahe legen und in der diesen behördlichen Empfehlungen vielfach nachgekommen wird, wenn nicht schon von vornherein ein entsprechender Wunsch der Projektträger geäußert wird (Interview VW-I-04; Interview VW-I-11). Insbesondere im Rahmen der Planfeststellungsverfahren bilden die zuständigen Stellen ein dezidiertes Interesse an der Durchführung frühzeitiger Erörterungen aus und stoßen dabei vielfach auf ein entsprechendes Entgegenkommen der (öffentlichen) Projektträger, so dass sie auf die Etablierung einer Scoping-Kultur verweisen können, bei der die Projektträger in z.T. umfangreiche und intensive Beratungsprozesse mit den zuständigen Behörden eintreten und bei der sich u.U. auch eine gewisse Offenheit für die Beteiligung gesellschaftlicher Dritter zeigt.

Vor diesem Hintergrund entwickelt sich das Scoping zu einem verbreiteten Verfahrenselement bei UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren, wobei die tangierten Behörden wie auch die Projektträger zunehmend Routine entwickeln und eine sukzessive Optimierung der jeweiligen Prozesse erreichen, die sich sowohl auf die effiziente Gestaltung der jeweiligen Erörterungstermine als auch auf die Produktion praktikabler Verfahrensergebnisse auswirkt (Interview VW-I-07; Interview VW-I-11). Gleichwohl bleibt für die zuständigen Stellen die Herausforderung bestehen, dass sie nur begrenzten Einfluss darauf nehmen können, wie die jeweiligen Beratungen konkret ausgestaltet werden, da sie zu diesem frühen Zeitpunkt des Planungsprozesses, zu dem das eigentliche Zulassungsverfahren selber noch nicht eingeleitet ist, in hohem Maß auf die freiwillige Zuarbeit der Vorhabenträger angewiesen sind. Diese faktische Abhängigkeit der zuständigen Stellen von den Präferenzen der jeweiligen Projektträger im Hinblick auf die Durchführung und Ausgestaltung der Scopings gilt gerade auch für den Aspekt der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung. Zwar sieht das UVPG ausdrücklich vor, dass im Rahmen des Scopings weitere Akteure, so etwa Gutachter, Fachbehörden oder Naturschutzverbände, hinzugezogen werden können, ihre Information und Beteiligung wird aber weder als verbindlich vorgeschrieben, noch werden Regeln aufgestellt, in welchem Umfang, in welcher Form oder unter Beachtung welcher Verhaltenskodizes eine solche Information und Beteiligung erfolgen sollte. So bleibt es den zuständigen Stellen im konkreten Einzelfall überlassen, ob sie die Einbindung weiterer Akteu-

re wie der Naturschutzgruppen anregen und welche konkreten partizipatorischen Maßnahmen sie vorschlagen wollen, wobei die Behörden sich stark dazu angehalten sehen, sich an den Wünschen und Vorstellungen der Projektträger auszurichten, denen zwar eine umfassende Beteiligung Dritter nahe gelegt werden kann, die sich allerdings nicht auf entsprechende Empfehlungen einlassen müssen (Interview VW-I-06). Vor diesem Hintergrund lassen sich bei der Einbindung von Akteure wie der Umweltgruppen z.T. erhebliche Unterschiede zwischen den tangierten Behörden hinsichtlich ihrer Einstellungen und Vorgehensweisen festmachen. Während Genehmigungsbehörden im Bereich der immissionsschutzrechtlichen Anlagenzulassung kein Interesse an einer Einbindung der Öffentlichkeit oder der Umweltverbände im Rahmen des Scopings zeigen, da einer solchen Beteiligung sowohl das Interesse der Projektträger an Geheimnisschutz als auch die Überforderung der gesellschaftlichen Laien durch die hochgradig technologische Problemmaterie entgegenstehen (Interview VW-I-03), hat sich bei den zuständigen Stellen im Bereich der Planfeststellungsverfahren die Auffassung durchgesetzt, dass eine Beteiligung der Naturschutzverbände an der frühzeitigen Erörterung des Untersuchungsrahmens sinnvoll und anzustreben ist (Interview VW-I-07; Interview VW-I-17).

Die Einbindung von Naturschutzgruppen wird somit gerade bei Planfeststellungsverfahren i.d.R. von den federführenden Behörden - z.T. nachdrücklich - empfohlen und von den tangierten Vorhabenträgern relativ gut akzeptiert (Interview VW-I-06) - zumal dann, wenn sich die Umweltgruppen in der Vergangenheit in ähnlichen Zusammenhängen bereits als konstruktive Gesprächspartner erwiesen haben. Die Vorteile einer solchen frühzeitigen Beteiligung der Gruppen an den Planfeststellungsverfahren ergibt sich nicht zuletzt aus ihrer besonderen Stellung in den § 29-Verfahren, in deren Rahmen die Einbindung der anerkannten Naturschutzverbände im anschließenden eigentlichen Zulassungsverfahren ohnedies verpflichtend vorgeschrieben ist. So bietet die Partizipation der Verbände im Rahmen früher Beratungstermine nicht zu unterschätzende Möglichkeiten für Behörden und Projektträger, sich rechtzeitig auf die Argumente möglicher (vehementer) Projektkritiker einzustellen und u.U. durch inhaltliche Zugeständnisse deren grundsätzliche Akzeptanzbereitschaft zu sichern (Interview VW-I-11). Derartige prozedurale Konzessionen im Sinn einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Scopings auch an die breite Bevölkerung zu machen, halten die Behörden allerdings nur in Ausnahmefällen für zielführend, da ein solches Engagement den Rahmen des Scopings sprengen und seinem Charakter als Beratungsinstrument der Projektträger entgegenlaufen würde (Schwab 1997: 434; Interview VW-I-06).

Ebenso wie die Funktion der Scopings als Beratungsinstrument für die Vorhabenträger eine zentrale Rolle im Hinblick auf die Frage der Beteiligung oder Exklusion gesellschaftlicher

Dritter spielt, hat sie auch Einfluss auf die praktische Ausgestaltung dieses Verfahrensschrittes durch die zuständigen Stellen, indem diese sich primär an den Vorstellungen der Vorhabenträger hinsichtlich eines zügigen und rechtssicheren Zulassungsverfahrens ausrichten. Für die Behörden stellen Offenheit und Orientierung an den Wünschen der Projektträger zentrale und nicht zu hinterfragende Handlungsmaximen der frühzeitigen Erörterungen dar, die unvermeidlich in den Umstand resultieren, dass die jeweiligen Prozesse in der konkreten Durchführungspraxis immer wieder sehr unterschiedlich ausfallen können. (Interview VW-I-10; Interview UG-I-02) Ob sich das Scoping auf die Abgabe von ersten Stellungnahmen beschränkt, als vorläufiger Informationsaustausch oder eingehende Beratung durchgeführt wird, in einem sehr frühen oder einem schon fortgeschritteneren Planungsstadium stattfindet, für alle Beteiligten gemeinsam oder zielgruppenbezogen angelegt ist oder an einem Tag oder an mehreren aufeinanderfolgenden Terminen abgearbeitet wird, ergibt sich insbesondere aus den Präferenzen der Vorhabenträger, die zwar behördlichen Empfehlungen folgen können, aber keiner Verpflichtung unterliegen, sich an deren Vorstellungen zu orientieren. Die zuständigen Behörden können somit nur bedingt - beratenden - Einfluss zugunsten einer optimalen Durchführung der Scopings ausüben und sind auf die freiwillige Mitarbeit der Projektträger angewiesen, die etwa über die rechtzeitige Zusendung von hochwertigem Informationsmaterial günstige Rahmenbedingungen für konstruktive Erörterungen schaffen oder etwa mit der kurzfristigen Bereitstellung von wenig aussagekräftigem Datenmaterial die anberaumten Sitzungen ins Leere laufen lassen können.

Auch im Hinblick auf die Einbindung der Naturschutzverbände und deren wirkungsvolle Teilhabe an den Scopings sehen sich die zuständigen Stellen nur in begrenztem Ausmaß in der Lage - und keinesfalls verfahrensrechtlich dazu angehalten -, gezielt steuernd in die Prozesse einzugreifen (Interview VW-I-03). Allerdings sind es aus Behördenperspektive gerade auch die beteiligten Umweltgruppen selber, die einen gewissen Einfluss auf den tatsächlichen Erfolg dieser Termine nehmen und ihrerseits auf den praktischen Nutzen der jeweils durchgeführten Scopings, d.h. auf ihre sich im Vollzug ergebende Qualität als zielführende Prozesse einer optimalen Verfahrensvorbereitung oder aber als allseits frustrierend wirkende Veranstaltungen wenig hilfreicher Konfliktaustragungen, einwirken können. So stellen die federführenden und beteiligten Stellen fest, dass sich immer wieder sehr zufriedenstellende Scoping-Verfahren durchführen lassen, in denen sich auch die Umwelt- und Naturschutzgruppen konstruktiv mit zahlreichen wertvollen Verbesserungsvorschlägen einbringen, die von den zuständigen Stellen gerne aufgegriffen und von den Projektträgern ggf. realisiert werden (Interview VW-I-10; Interview VW-I-16). Allerdings sind die Verbände nicht immer so unproblematische Gesprächspartner für Behörden und Vorhabenträger im Rahmen der Scopings. Das sind sie insbesondere dann nicht, wenn sie mit der Vorstellung an die Umweltverträglichkeitsprüfung herantreten, dass in diesen Verfahren auch grundsätzliche Diskussionen über die geplanten Vorhaben bzw. den Verzicht auf ihre Ver-

wirklichung oder das Ausweichen auf alternative Projektplanungen zu führen sind, um so dem Ziel des Umwelt- und Naturschutzes zu einer bestmöglichen Realisierung zu verhelfen. Gerade die von den Umweltgruppen immer wieder geforderten Diskussionen um Nullvariante und Vorhabensalternativen stellen sich aus Behördenperspektive sehr problematisch dar, da sie aufgrund (material)rechtlicher Restriktionen vielfach gar keine Entscheidungsrelevanz für die am Ende der Zulassungsverfahren stehenden behördlichen Entscheidungen erlangen können, so dass sie aus sachlicher Sicht für das Verfahren völlig unerheblich sind und zu unnötigem Zeit- und Energieaufwand führen (Interview VW-I-10). Dass sie dennoch immer wieder geführt werden, geschieht nicht zuletzt im Interesse der Akzeptanz- und Legitimationsgewinnung für die jeweiligen Vorhaben, von deren Sinnhaftigkeit oder zumindest Unumgänglichkeit die Projektkritiker/innen in diesen Diskussionen überzeugt werden sollen. Aber auch wenn sie den spezifischen Diskussionswünschen der Umweltgruppen hinsichtlich alternativer Handlungsoptionen in den frühzeitigen Erörterungen des Scopings immer wieder nachgeben, bleibt das Verständnis der Behörden für dieses verbandliche Anliegen begrenzt, und das Bestehen der Umweltgruppen auf derartigen Grundsatzdebatten fördert immer wieder behördliche Ressentiments (Interview VW-I-16; Interview VW-I-08).

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Auch wenn auf administrativer Seite diese und andere Grenzen des Scopings im Rahmen der UVP nicht ignoriert werden, besteht doch bei den Behörden ein weit verbreiteter Konsens darüber, dass das Scoping sich als neuer Verfahrensschritt bewährt hat, dass es vielfach in entspannter Atmosphäre verläuft und dass seine Anwendung durchaus empfehlenswert ist (Interview VW-I-10). Allerdings stellt das Scoping für die Behörden ganz vorrangig ein Instrument der frühzeitigen teil-institutionalisierten Beratung der Projektträger dar, während der Beteiligung Dritter wie etwa der Naturschutzverbände oder gar der Bürger/innen (bestenfalls) eine sekundäre Funktion zukommt und sie kaum als Selbstzweck missverstanden werden darf. Damit gestaltet sich die weitverbreitete Scoping-Praxis denn auch so, dass eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nur äußerst selten stattfindet, während eine regelmäßige Verbandsbeteiligung v.a. bei denjenigen Verfahren erfolgt, in denen spezifische verbandliche Beteiligungsrechte im weiteren Verfahrensverlauf auf den besonderen Nutzen einer solchen Vorgehensweise im Sinn rechtzeitiger Akzeptanzbeschaffung schließen lassen. (Staeck/Heinelt 2000: 111) In einer solchermaßen moderaten Verfahrenspraxis der situativ angepassten Beteiligung gesellschaftlicher Akteure sehen die Behörden die angemessenste Reaktion auf die besonderen Anforderungen des Scopings und des anschließenden eigentlichen Zulassungsverfahrens. Diese Zurückhaltung stellt sich aus Behördenperspektive auch deshalb als gerechtfertigt dar, weil die förmlichen Zulassungsverfahren verbindlich vorgeschriebene Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit implizieren, so dass deren Belangen

zu einem späteren Zeitpunkt angemessen Rechnung getragen werden kann (Interview VW-I-03).

bb) Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung im eigentlichen Zulassungsverfahren unter dem UVPG

Auch wenn mit der Einführung des Scopings im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung in den 1990er Jahren eine nicht unerhebliche Aufwertung der Verbandsbeteiligung im Rahmen von Zulassungsverfahren und insbesondere Planfeststellungsverfahren als § 29-Verfahren erfolgt, stellt diese Aufwertung doch eher ein Nebenprodukt der behördlichen Bemühungen um eine Verfahrensoptimierung zugunsten einer zügigen und rechtssicheren Vorhabenzulassung dar als das Resultat absichtsvoller Bemühungen um die Verbesserung der Einbindung gesellschaftlicher Akteure im Sinn der Stärkung demokratischer Partizipation. Dementsprechend unternehmen die federführenden und beteiligten Stellen auch im weiteren Verlauf der UVP-pflichtigen Verwaltungsverfahren kaum Anstrengungen, um eine Öffentlichkeits- und/oder Verbandsbeteiligung zu gewährleisten, die über die tradierten Standards und Routinen der deutschen Partizipationskultur in den relevanten Prozessen hinausgehen. Da die tangierten Behörden die Umweltverträglichkeitsprüfung eher als ein technokratisches Instrument des Umwelt- und Naturschutzes sehen und sie nur nachrangig mit einer effektiven Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung in Verbindung bringen, und da die Behörden auch unter dem UVPG eine möglichst reibungslose Verfahrensgestaltung als oberstes Gebot ihrer Aufgabenerfüllung betrachten, stellen sich für die tangierten Stellen Fragen nach einer Verbesserung der gesellschaftlichen Partizipation im Rahmen der UVP in erster Linie im Hinblick auf ihren Nutzen für eine zeitnahe und rechtssichere Verfahrensdurchführung. (Schwab 1997) Aus der Perspektive der Behörden ermöglichen bereits die Regeln der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung des deutschen Verfahrensrechts sowie die eingespielten Praktiken der Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die administrativen Verfahren Partizipation auf einem recht hohen Niveau und bedeuten schon auf dem erreichten Stand immer wieder eine Überforderung der gesellschaftlichen Laien in den entsprechenden Verfahren (Interview VW-I-03; Interview VW-I-16). Einer weiteren Aufwertung der Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure bedarf es daher kaum. In dieser Einschätzung fühlen sich die Behörden durch den Gesetzgeber bestätigt und verweisen darauf, dass das deutsche UVPG die bereits bestehenden Regelungen weitgehend bestätigt. Zwar sehen auch die Verwaltungsakteure, dass Maßnahmen zur verbesserten Einbindung der gesellschaftlichen Dritten z.T. nicht zu unterschätzende Möglichkeiten bieten, um Konfliktpotentiale im Zusammenhang mit umstrittenen Projekten zu reduzieren, Rechtssicherheit zu erhöhen und Verfahrensverzögerungen zu vermeiden. Gleichwohl geben selbst Bemühungen um ein Mehr an Information und Beteiligung wie etwa Runde Tische oder Mediationsverfahren keine Gewähr für allgemein akzeptanzfähige Problemlösungen und laufen Gefahr, trotz zeitaufwendiger und kostenträchtiger Aktivitäten zu keiner Rationalisie-

rung der Verfahren und ihrer Ergebnisse zu führen oder Kontroversen und konflikthafte Auseinandersetzungen selber auszulösen und zu fördern. An diesen Ambivalenzen der gesellschaftlichen Partizipation hat sich auch durch die Einführung der UVP, der selber spezifisches Konfliktpotential inhärent ist, nichts geändert (Interview VW-I-13). Die unter diesen Vorzeichen fortbestehende behördliche Zurückhaltung hinsichtlich einer progressiven und innovativen Auslegung der Informations- und Beteiligungsrechte interessierter und betroffener gesellschaftlicher Akteure wie der Umwelt- und Naturschutzgruppen im Rahmen der UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren findet ihren Ausdruck bei allen relevanten Verfahrensschritten der jeweiligen Verfahren.

Öffentliche Bekanntmachung und Auslegung der Verfahrensunterlagen. Schon im Hinblick auf den ersten Schritt der institutionalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung, die öffentliche Bekanntmachung und Auslegung der Unterlagen zu den geplanten Vorhaben, lassen sich in der administrativen Praxis unter dem UVPG kaum Veränderungen etablierter Verfahrensmuster feststellen. Vor dem Hintergrund, dass die Behörden die tradierte Vorgehensweise als gute Praxis bewerten, die zwar einige organisatorische und fachliche Anforderungen an die gesellschaftlichen Akteure stellt, die allerdings sowohl zumutbar als schließlich auch unvermeidlich sind, besteht für sie kein Handlungsbedarf, um hier wesentliche Verbesserungen vorzunehmen. (Interview VW-I-03) Die Behörden verweisen darauf, dass in den Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung seit langem und unabhängig von der UVP die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zur Öffentlichkeitsinformation Selbstverständlichkeit ist, um die interessierte Bevölkerung über die entsprechenden Verfahren in Kenntnis zu setzen und ihnen angemessene Möglichkeiten zur Einsichtnahme in und Befassung mit den relevanten Unterlagen zu gewähren. Insbesondere betonen sie, dass gerade in den Planfeststellungsverfahren - wie in anderen § 29-Verfahren - die anerkannten Naturschutzverbände besondere Privilegien genießen, indem sie eine Gleichbehandlung mit den beteiligten Behörden erfahren und so davon profitieren, explizit zur Partizipation an den Verfahren eingeladen zu werden und die Planungsunterlagen zugesandt zu erhalten - eine Praxis, die als sehr weitreichend eingestuft wird und auch durch eine stärker partizipationsorientierte UVP-Gesetzgebung kaum überboten werden könnte.

Ebenso wie die gute praktische Zugänglichkeit der Verfahrensunterlagen heben die Behörden hervor, dass die Unterlagen, die zur Einsichtnahme öffentlich zugänglich gemacht werden, seit langem ein sehr hohes Qualitätsniveau aufweisen, in dem sie das jeweilige Vorhaben in seiner Komplexität umfassend und detailliert ausleuchten. (Interview VW-I-01; Interview VW-I-06) Die Einführung der UVP bzw. die Pflicht der Vorhabenträger zur Erstellung einer Umweltverträglichkeitsuntersuchung bedeutet eine weitere Aufwertung und Verbesserung der Verfahrensunterlagen, die je nach Qualität der UVU durchaus positive Effek-

te für die Befassung mit den Unterlagen in Form von Arbeitserleichterungen mit sich bringen kann. Dass der mittlerweile erreichte hohe Grad an Komplexität und Fachlichkeit der Unterlagen prinzipiell erhöhte Ansprüche an die Auswertung der Unterlagen für qualifizierte Stellungnahmen zu den jeweiligen Vorhaben bedeutet, kann aus behördlicher Perspektive dem Umstand keinen Abbruch tun, dass das hochwertige Datenmaterial nur als Zugewinn für ein transparentes und auf einer fundierten Informationsbasis aufbauendes Verwaltungsverfahren zu werten ist. (Interview VW-I-14) Zwar räumen die Behörden ein, dass die Umweltverträglichkeitsuntersuchungen nicht immer eine optimale Qualität aufweisen und etwa aufgrund von Unsicherheiten und Differenzen infolge der grundsätzlichen Methodennoffenheit der UVP auch zu einer Erhöhung des Arbeitsaufwandes bei der Beschäftigung mit dem Datenmaterial führen können (Hartlik/Boeschen/Wagner 2001: 34f), doch auch diese - rückläufige - Problematik ändert nichts an der grundsätzlich positiv zu bewertenden Informationslage in den Verfahren (Interview VW-I-09). Im Übrigen sehen die Behörden keinen Anlass, das Faktum der inhaltlich anspruchsvollen Auseinandersetzung mit den Verfahrensunterlagen zu dramatisieren, da es letztlich v.a. die dafür eigens eingerichteten und professionell arbeitenden Verwaltungsstellen sind, die über ihre Fachbeiträge, eigenen Ermittlungen und Prüfungen dafür Gewähr leisten, dass die zulassungsbedürftigen Vorhaben einer gründlichen Überprüfung unterzogen werden, den vorgegebenen rechtlichen Standards genügen und auch das erforderliche Maß an Umweltverträglichkeit zeigen. So stellen sich die eigenen Stellen, insbesondere die Naturschutzbehörden, als die eigentlichen Garanten für die effektive Berücksichtigung der Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes dar, da sie schon aufgrund ihrer bei weitem umfassenderen Kapazitäten und Kompetenzen, aber auch aufgrund ihres tiefergreifenden Verständnisses der materiell- und verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen wesentlich wirkungsvoller in den entsprechenden Verfahren mitwirken können als die gesellschaftlichen Akteure mit ihrer schwachen Ressourcenausstattung und ihrem eingeschränkteren Einblick in die institutionellen Voraussetzungen der einzelnen Verfahren (Interview VW-I-11). Vor diesem Hintergrund ergibt sich auch und gerade unter dem UVPG kein besonderer Bedarf an behördlichen Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Verfahrensunterlagen und der Formulierung von Anregungen, Einwendungen oder Stellungnahmen.

Anhörung/Erörterung. Auch in Bezug auf den folgenden Verfahrensschritt der Erörterung im eigentlichen Zulassungsverfahren hat die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nur marginale Auswirkungen. Weder die rechtlichen Bestimmungen zur Durchführung der UVP noch die praktischen Erfahrungen mit dem neuen Umweltschutzinstrument geben den Behörden Anlass zu einer Revision der eingespielten Praktiken der Anhörung im Rahmen der relevanten Entscheidungsprozesse. (Interview VW-I-03) Auch unter dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung weisen die Erörterungstermine für die federführenden und beteiligten Behörden einen relativ hohen Grad der Ambivalenz auf, da sie

sowohl Chancen der Legitimations- und Akzeptanzbeschaffung beinhalten als auch die Möglichkeit konflikthafter und wenig zielführender Diskussionen, die sich zeitaufwendig und energiezehrend gestalten. Zwar hat die Einführung der UVP in der Praxis der Anhörungen nicht zu einer spürbaren Erhöhung des Konfliktpotentials geführt, sie erscheint den tangierten Stellen aber auch kaum als geeignetes Instrument, um einmal manifest gewordene Konflikte effizient und effektiv zu regulieren. Tatsächlich zeigt sich gerade auch bei den Anhörungen, dass die breite Öffentlichkeit selber nur ein begrenztes und eher oberflächliches Interesse an der UVP hat, das sich vielfach auf die Sicherstellung reduziert, dass überhaupt eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der jeweiligen Zulassungsverfahren durchgeführt wird bzw. dass eine Umweltverträglichkeitsuntersuchung als Bestandteil der Antrags- bzw. Planungsunterlagen vorliegt und damit der Berücksichtigung des Umweltaspektes im Verfahren Rechnung getragen wird (Interview VW-I-10; Interview VW-I-14). In dem Maß, in dem das Ziel der Erörterung in der Ausräumung der Einwendungen gegen das jeweilige Vorhaben gesehen wird, Probleme der Umweltverträglichkeit aber vor allem von den i.d.R. nur relativ schwach vertretenen Umwelt- und Naturschutzgruppen beanstandet werden, tritt das Verfahrenselement der UVP bei den Anhörungen stark in den Hintergrund (Wagner 2002: 228; Schwab 1997: 429). Die Indifferenz der Öffentlichkeit gegenüber der Umweltverträglichkeitsprüfung und die daraus folgende geringfügige Bedeutung der UVP für die Anhörungen bedeutet für die beteiligten Behörden vielfach v.a. die Reduzierung von Konfliktpotential und die Vermeidung von Verfahrenskomplikationen. Ein Bedarf an einer künstlichen Aufwertung der UVP und/oder des Pflichttermins der Erörterung besteht auf Seiten der Behörden kaum.

Vor diesem Hintergrund gibt die UVP den zuständigen Behörden keinen Anlass, die etablierten Vorgehensweisen bei der Durchführung der Erörterungen zu ändern und etwa auf verbesserte Beteiligungschancen der gesellschaftlichen Akteure auszurichten. In Anbetracht des Umstands, dass die Behörden gerade auch die Anhörungspraxis als relativ großzügig betrachten und darauf verweisen können, dass die Vorgaben der europäischen Richtlinie hinter der deutschen Praxis deutlich zurückbleiben, scheint die Perpetuierung bewährter Verfahrensmuster eine angemessene Reaktion auf die rechtlichen und praktischen Anforderungen an die Einbindung der gesellschaftlichen Akteure. So führt die UVP weder dazu, formale Aspekte der Verfahrensdurchführung wie die terminliche Ansetzung der relevanten Veranstaltungen zu überdenken, noch dazu, inhaltlich neue Akzentsetzungen zugunsten einer verstärkten Beachtung des Umwelt- und Naturschutzaspektes vorzunehmen. Auch im Hinblick auf die Naturschutzgruppen ergibt sich aus der UVP-Gesetzgebung wie auch aus der Entwicklung der UVP-Praxis kaum ein Anlass zur Revision überkommener Einstellungen und Verhaltensmuster. Während die Behörden zum einen feststellen können, dass es die Umweltgruppen seit langem i.d.R. schaffen, irgendwie im Rahmen der Anhörungen

vertreten zu sein, verweisen sie zum anderen darauf, dass die Präsenz der Gruppen auch unter dem UVPG nicht unverzichtbar ist, da die Diskussion von Umwelt- und Naturschutzaspekten weiterhin nur als ein Belang unter diversen anderen zu beachten ist und die Umwelt- und Naturschutzinteressen gerade auch von den zuständigen Verwaltungsstellen kompetent vertreten werden. Schließlich gilt auch für die Erörterungstermine unter dem UVPG, dass die beteiligten Verbände zwar z.T. sehr konstruktiv zum Gelingen der Verfahren beitragen, z.T. aber auch erhebliche Störungen für eine reibungslose Prozessgestaltung erzeugen können - was im Übrigen ebenso für die sonstigen, teilweise recht heterogenen gesellschaftlichen Beteiligten festzustellen ist. So bleibt es dabei, dass Anhörungen entsprechend tradierter Routinen durchgeführt werden und besondere Zugeständnisse an die Öffentlichkeit oder die Verbände eher in sehr konflikträchtigen Ausnahmefällen, in denen andere Möglichkeiten einer erforderlichen Akzeptanz- und Legitimationsbeschaffung erschöpft sind, angebracht erscheinen.

Zulassungsentscheidung und Rechtsmittel. Schließlich sehen die zuständigen Behörden auch keine Notwendigkeit, im Hinblick auf die abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit der jeweiligen Vorhaben und ihre öffentliche Bekanntmachung die etablierten Vorgehensweisen zu modifizieren. Auch hinsichtlich der abschließenden Entscheidungsfindungsprozesse, der Publizierung der Verfahrensergebnisse und der Möglichkeiten der Einlegung von Rechtsmitteln haben sich aus behördlicher Perspektive die bisherigen Praktiken weitgehend bewährt, während die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung keine wesentlichen verfahrensrechtlichen Neuerungen mit sich gebracht hat, die eine Änderung bestehender Routinen zugunsten verbesserter Partizipationschancen erforderlich machen würden. (Interview VW-I-14; Interview VW-I-06) In der deutschen Verwaltungspraxis werden regelmäßig diverse Regelungen zur Zustellung, Bekanntmachung und Auslegung verwaltungsbehördlicher Entscheidungen umgesetzt, die gerade auch gemessen an den von der europäischen Richtlinie vorgegebenen Standards recht gute Informationsmöglichkeiten hinsichtlich der Zulassung von Vorhaben generieren, so dass die interessierten gesellschaftlichen Akteure relativ problemlos die begehrten Informationen beziehen können. Was die Inhalte der Entscheidungen anbetrifft, so sehen die Verwaltungsakteure keine besondere Rechtfertigung für Innovationsförderungen, die insbesondere darauf abzielen, ein eigenständiges UVP-Dokument zu erstellen und zu veröffentlichen, damit das behördliche Vorgehen besser - ggf. gerichtlich - nachgeprüft werden kann und dadurch die Transparenz und Akzeptanz der Entscheidungen gefördert wird. Eine solche Vorgehensweise ist durch das UVPG nicht zwingend vorgeschrieben; vielmehr hat der Gesetzgeber auf die Festschreibung einer Pflicht zur Erstellung eines eigenständigen UVP-Dokuments bewusst verzichtet - nicht zuletzt, weil dies zu unnötigem Verwaltungsaufwand führen würde, insbesondere wenn nur eine einzige Behörde über die Zulässigkeit des Vorhabens zu entscheiden hat. So ist denn auch der erhebliche Arbeitsaufwand, der mit der Erstellung eines solchen

Dokuments verknüpft ist, ein zentraler Grund dafür, dass i.d.R. von einer solchen Vorgehensweise in der Praxis Abstand genommen wird. Allerdings betonen die Behörden, dass die Ergebnisse der UVP auch ohne dieses Dokument angemessen in die Zulassungsentscheidungen einfließen, da die zuständigen Stellen zwar auf eine bestimmte Form der Datenaufbereitung und -präsentation verzichten, nicht aber auf die sorgfältige Berücksichtigung des relevanten Datenmaterials.

Im Übrigen ist es sehr fraglich, ob es den Kritiker/innen eines Vorhabens durch die Erstellung eines eigenständigen UVP-Dokuments tatsächlich erleichtert werden könnte, die Verfahrensergebnisse der entsprechenden Zulassungsverfahren gerichtlich anzufechten und damit eine Verzögerung oder gar eine Verhinderung von Vorhaben zu erreichen. Die Behörden verweisen darauf, dass die zuständigen Stellen im Rahmen der relevanten verwaltungsbehördlichen Verfahren kompetent und zuverlässig arbeiten und rechtmäßig entscheiden, so dass ihre Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben relativ schwer anfechtbar sind - wie die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung der letzten Jahre dokumentiert. Gerade die Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung hat die Rechtssicherheit der behördlichen Entscheidungen noch einmal erhöht, da sie die Transparenz der Verwaltungsverfahren sowohl im Hinblick auf das Projekt selber als auch im Hinblick auf das prozessuale Vorgehen im Verfahren steigert. (Interview VW-I-14) Das hochwertige, durch die UVU noch verbesserte Datenmaterial als informatorische Entscheidungsgrundlage, der Nachweis einer gründlichen Prüfung der Umweltverträglichkeit des Vorhabens sowie die Sicherung des Eingangs des Umweltaspektes in den Abwägungsprozess zur Entscheidung über Vorhabenzulassung sind Leistungen der UVP, die sich v.a. positiv für die Projektträger und die zuständigen Stellen im Sinn einer sicheren Vorhabensplanung auswirken. Ein eigenständiges UVP-Dokument würde diese gestärkte Stellung der Projektträger und Zulassungsbehörden eher zusätzlich absichern als die Position der Projektkritiker/innen zu unterstützen. So sehen die tangierten Behörden auch im Hinblick auf die abschließende Entscheidung über die Zulassung oder Ablehnung eines Vorhabens bzw. im Hinblick auf die Möglichkeit des gesellschaftlichen Rückgriffs auf Rechtsmittel kaum Anlass tradierte Praktiken zu überprüfen und neue, stärker partizipatorisch orientierte Wege der Verfahrensgestaltung einzuschlagen.

d) Zwischenresümee

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung auch unter dem UVPG für die relevanten Behörden nur ein Verfahrenselement unter diversen anderen Komponenten der umweltrelevanten Zulassungsverfahren ist, dem somit ledig-

lich eine begrenzte Bedeutung zukommt. Darüber hinaus wird dieser Verfahrensschritt in der Praxis nach wie vor weniger unter dem Aspekt der gesellschaftlichen Mitwirkungs- und Einflusschancen als unter dem Aspekt der Planungs- und Rechtssicherheit betrachtet, so dass ohne entsprechende rechtliche Vorgaben auf Behördenseite nur wenig Anlass gesehen wird, eigeninitiativ Partizipationshindernisse abzubauen oder gar besondere Unterstützungsleistungen für gesellschaftliche Dritte zu erbringen. Vor diesem Hintergrund gestaltet sich die Praxis der Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung in den verwaltungsbehördlichen Zulassungsverfahren auch unter dem UVPG weitgehend als business as usual. Sind schon die innovativen Impulse des UVP-Rechts im Hinblick auf die Prüfung der Umweltverträglichkeit von umweltrelevanten Vorhaben selber relativ begrenzt, so bleiben sie erst recht im Hinblick auf die Einbindung gesellschaftlicher Akteure und eine mögliche Demokratisierung von administrativen Zulassungsverfahren weit hinter dem zurück, was an partizipatorischer Modernisierung der entsprechenden Verfahren denkbar wäre. In der administrativen Praxis der Durchführung UVP-pflichtiger Verfahren zeigt sich, dass die regulative Zurückhaltung und Unbestimmtheit des relevanten Rechts gerade im Hinblick auf die Aufwertung weniger ressourcenstarker Akteure und Belange zur Folge hat, dass diesen nur sehr begrenzt auf freiwilliger Basis entgegengekommen wird, und dass auf Behördenseite die Bereitschaft zur Behebung gesellschaftlicher Partizipationsdefizite ohne rechtliche Notwendigkeit kaum stimuliert wird. Die Verwaltungsstellen sehen es kaum als ihre Aufgabe an, die immanenten Schwächen der gesellschaftlichen Akteure zu kompensieren oder Gruppen mit partikularen Interessen wie die Umwelt- und Naturschutzgruppen besonders zu unterstützen. Im Übrigen können derartige Aktivitäten mit anderen Ansprüchen an die zuständigen Behörden im Verfahren in ernsthaften Konflikt geraten, so etwa mit dem Anspruch der investitionswilligen Projektträger an eine zügige Verfahrensdurchführung und zeitnahe Entscheidungsfindung. Ein „eigenmächtiges“ behördliches Engagement zugunsten partizipatorischer Innovationen kann dann sogar als kontraproduktiv gewertet werden und scheint kaum empfehlenswert für den behördlichen Alltagsgebrauch.

3.4 Recht und Vollzug der Umweltverträglichkeitsprüfung - ein abschließendes Resümee

Im Sommer 1985 wird in der Europäischen Gemeinschaft die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten als einer der ersten Rechtsakte im Bereich einer prozeduralen Umweltpolitik der EG erlassen. Mit der Prozeduralisierung ihrer Umweltpolitik zielt die Gemeinschaft darauf ab, eine Verbesserung des Umwelt- und Naturschutzes in Europa durch den Rückgriff auf einen Instrumenten-Mix, der gerade auch Formen der Steuerung durch Organisation und Verfahren um-

fasst, zu erreichen und insbesondere die ernstzunehmenden Vollzugsdefizite der europäischen Umweltpolitik durch eine weitreichende Einbindung der gesellschaftlichen Akteure, d.h. sowohl der (betrieblichen) Umweltnutzer als auch der Bürger/innen und Verbände, zu reduzieren. So sollen die informationellen Entscheidungsgrundlagen der politisch-administrativen Systeme in den Mitgliedstaaten verbessert, die Legitimation und Akzeptanz der Entscheidungsfindung und -umsetzung durch Politik und Verwaltung erhöht und die Regelfolgung durch gesellschaftliche (Selbst)Kontrolle gestärkt werden. Durch die Prozeduralisierung der Umweltpolitik ergeben sich mehr oder weniger weitreichende Chancen einer Demokratisierung entsprechender Prozesse der Politikformulierung und -implementierung in der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten. Auch die neu geschaffene Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung könnte einen eigenständigen Beitrag zu einer solchen Entwicklung zu leisten, da sie nicht nur darauf ausgerichtet ist, einen effektiven Umwelt- und Naturschutz durch die Etablierung eines elaborierten Prüfverfahrens für bestimmte öffentliche und private Vorhaben unter Verfolgung eines integrativen Prüfansatzes zu gewährleisten, sondern auch die Realisierung des Kooperationsprinzips in der Umweltpolitik anstrebt und nicht zuletzt die Partizipation gesellschaftlicher Dritter über Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in den UVP-pflichtigen Verfahren verankert.

Der Erlass der UVP-Richtlinie kann zwar zunächst als Erfolg auf dem Weg zu einem kooperativen Umweltrecht gewertet werden, er ist aber an sich noch kein Garant für eine erfolgreiche Effektuierung des Umwelt- und Naturschutzes auf der Basis einschlägiger Zulassungsverfahren und ebenso wenig für eine erfolgreiche Demokratisierung der administrativen Prozesse der Vorhabenzulassung. Die nationale Implementationsforschung verweist darauf, dass sowohl die (rechtliche) Ausgestaltung des Steuerungsinstrumentariums als auch die Prozesse der praktischen Implementierung der beschlossenen Politiken einen erheblichen Einfluss darauf haben, ob die gewünschten Steuerungserfolge erzielt werden können oder mehr oder weniger gravierende Vollzugsdefizite auftreten. Zur Feststellung der Steuerungswirkungen des neuen umweltpolitischen Instruments UVP (einschließlich möglicher Fehlsteuerungen bzw. möglichen Steuerungsversagens) wie auch zur Erklärung der entsprechenden Befunde ist die eingehendere Betrachtung von (mindestens) vier Handlungsebenen aufschlussreich: (1) Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft und der Formulierung der UVP-RL geht es um die Feststellung der Qualität des neu geschaffenen UVP-Rechts, das etwa im Hinblick auf die Bestimmtheit der relevanten Regelungen sowie auf die Reichweite der Maßnahmen zur Sicherung von Gleichheit, Transparenz und praktischer Relevanz der Partizipation zu bewerten ist; (2) auch auf der nationalen Ebene, d.h. der Ebene der Transformation der europäischen Richtlinie in nationales (hier: deutsches) Recht durch die jeweiligen Gesetzgeber, stellt sich die Frage der Qualität des neuen UVP-Rechts, das als Minimalumsetzung der europäischen Richtlinie ausfallen kann oder aber die Richtlinie als

Impuls zu einer eigenen progressiven UVP-Gestaltung interpretiert; (3) auf der nachgeordneten Ebene im Bereich der Politikimplementation durch die zuständigen Vollzugsbehörden in der BRD ergibt sich das Problem einer engagierten Umsetzung des UVP-Rechts im konkreten Einzelfall, die sowohl von den behördlichen Fähigkeiten zu einer effektiven Implementation als auch von ihrer Bereitschaft abhängig ist, wobei mit abnehmender intrinsischer Bereitschaft die Bedeutung der rechtlichen Verbindlichkeit der UVP-Gesetzgebung zunimmt; (4) schließlich spielen im Rahmen des Gesetzesvollzugs auch die gesellschaftlichen Adressaten des UVP-Rechts eine wichtige Rolle, die über das rechtlich verankerte Institut der Öffentlichkeitsbeteiligung in die UVP-pflichtigen Verfahren eingebunden werden sollen und deren (freiwilliges) Engagement hinsichtlich seines Ausmaßes und seiner Qualität ebenfalls sowohl von der Partizipationsbereitschaft als auch von der Partizipationsfähigkeit der Akteure beeinflusst ist, die ihrerseits durch das UVP-Recht gefördert oder behindert werden können.

Die eingehendere Analyse der unterschiedlichen Handlungsebenen und der dort produzierten Outputs und Outcomes im Hinblick auf die Chancen und Grenzen einer Demokratisierung verwaltungsbehördlicher Zulassungsverfahren durch die Einführung der UVP verweist auf mehr oder weniger große Steuerungs- und Vollzugsdefizite, die bei einer "realistischen" Betrachtungsweise weniger ins Gewicht fallen und v.a. als Fortsetzung etablierter Beteiligungsroutinen gewertet werden können, die allerdings bei der Anlegung anspruchsvollerer Kriterien gravierender erscheinen, da sie kaum Fortschritte hinsichtlich der Ausweitung und Aufwertung bislang noch eher rudimentärer Mitwirkungs- und Einflusschancen gesellschaftlicher Akteure wie der Umwelt- und Naturschutzgruppen signalisieren. Die Steuerungs- und Vollzugsdefizite im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung lassen sich anhand der vier Dimensionen einer demokratietheoretisch angeregten Politikbewertung - rechtliche Unbestimmtheit, Gleichheit, Transparenz und praktische Relevanz der Partizipation - illustrieren und miteinander in Verbindung setzen:

(1) Die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung räumt der Öffentlichkeitsbeteiligung zwar formal einen relativ hohen Stellenwert ein, allerdings fallen die einschlägigen rechtlichen Regelungen nicht nur vom verfolgten Ansatz her eher minimalistisch aus, sondern sind auch durch einen hohen Grad der verfahrensrechtlichen Unbestimmtheit charakterisiert. Das deutsche UVP-Gesetz geht zwar in seinen Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung teilweise leicht über die UVP-Richtlinie hinaus. Es bleibt aber im großen und ganzen eine Minimalumsetzung des europäischen Rechts und transzendiert damit nur ganz geringfügig die Beteiligungsstandards, die bereits im deutschen Recht verankert sind. Insbesondere wird im deutschen Recht, die verfahrensrechtliche Unbestimmtheit der europäischen Richtlinie weitgehend beibehalten, auch wenn durchaus bekannt ist, dass damit weitreichende behördliche Gestaltungsspielräume im Gesetzesvollzug eröffnet werden, die zu

Vollzugsdefiziten führen können und oftmals für das Fortbestehen gesellschaftlicher Partizipationsbarrieren verantwortlich zeichnen. Tatsächlich zeigt sich auch bei der Implementation der Umweltverträglichkeitsprüfung im praktischen Vollzug, dass die zuständigen Verwaltungsstellen die rechtliche Unbestimmtheit der UVP-Gesetzgebung zur Fortsetzung der Einbindungspraxis entsprechend etablierter Muster und Routinen nutzen. Zwar stellen die Scopings im Rahmen der Planfeststellungsverfahren, in denen die Naturschutzverbände oftmals die Gelegenheit zur Teilnahme an frühzeitigen Erörterungen erhalten, positiv zu bewertende Ausnahmen dar. Insgesamt zeigen sich die zuständigen Behörden aber kaum motiviert, auf freiwilliger Basis über die bestehenden Beteiligungsstandards hinauszugehen und die UVP als Anlass zur Behebung von Partizipationsdefizite zu interpretieren. Für die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen bedeutet die rechtliche Unbestimmtheit des UVPG, dass sie sich auf keine neuen und präzisieren Rechtspositionen beziehen können, um ihre Beteiligungsansprüche zu stärken und besser zu nutzen, dass sie auch bei verbesserten Mitwirkungschancen wie im Rahmen der Scopings abhängig vom Goodwill der zuständigen Behörden (und Projektträger) bleiben und dass sie weiterhin mit sehr prekären faktischen Einflusschancen konfrontiert sind, die einen deutlich demotivierenden Charakter aufweisen.

(2) Die Institutionalisierung von Beteiligungsrechten über die UVP-RL und das UVPG im Rahmen UVP-pflichtiger Zulassungsverfahren zielt darauf ab, gesellschaftliche Akteure in die entsprechenden Verfahren einzubinden, die zwar zunächst nicht unmittelbar - etwa als Projektträger - an der Vorhabensplanung und -realisierung beteiligt sind, die aber schließlich doch mehr oder weniger weitreichend von ihr betroffen sein können. Diesen Akteuren wird über das Institut der Öffentlichkeitsbeteiligung eine eigenständige Position zur Vertretung ihrer Interessen in den relevanten Verfahren eingeräumt, so dass ihre Einflusschancen im Hinblick auf die Projektplanung und -durchführung im Vergleich zu Verfahren ohne Informations- und Beteiligungsrechte maßgeblich verbessert werden. Gleichwohl sind die rechtlich garantierten Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen der UVP weit davon entfernt, Gleichheit zwischen allen Beteiligten im Rahmen der Zulassungsverfahren herzustellen, indem effektive Verhandlungsprozesse zwischen allen Beteiligten als gleichwertigen Verhandlungspartner/innen induziert und gesellschaftliche Informations- und Machtasymmetrien so weit wie möglich kompensiert bzw. neutralisiert werden. Dementsprechend gestaltet sich die Umsetzungspraxis von UVP-RL und UVPG als ein Prozess der Verfahrensdurchführung, in denen die gesellschaftlichen Akteure wie Umwelt- und Naturschutzgruppen zwar eingebunden werden und u.U. gelegentlich inhaltliche oder prozedurale Zugeständnisse erhalten, in denen ihre Beteiligung aber weiterhin mehr oder weniger akzessorischen Charakter behält. Zwar lässt sich immerhin für die Scopings im Rahmen der Planfeststellungsverfahren feststellen, dass hier die Umwelt- und Naturschutzgruppen immer wie-

der als respektierte Gesprächspartner in Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse eingebunden werden, doch dies erfolgt in einer noch relativ wenig fortgeschrittenen Planungsphase, verdankt sich nicht zuletzt den verbandlichen Beteiligungsrechten im Rahmen der § 29-Verfahren und findet im Laufe des weiteren Verfahrens immer seltener Entsprechungen. Während die Behörden kaum zu einer umfassenderen Aufwertung der Umweltgruppen zu gleichberechtigten Verhandlungspartnern motiviert sind, da damit der Arbeitsaufwand und das Konfliktpotential der Verfahren erheblich gesteigert werden könnte, wäre für die Umweltgruppen eine solche Aufwertung ein wichtiger Motivationsfaktor für ihre Partizipation, wengleich eine Nutzung der verbesserten Angebote der Mitwirkung und Einflussnahmen weiterhin sehr stark von ihren materiellen Ressourcen abhängig bliebe, die ihnen als selbst beschaffte Mittel oder als staatliche Unterstützungsleistungen zur Verfügung stehen oder eben auch nicht.

(3) Eng mit dem Aspekt der Gleichheit ist im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung der Aspekt der Transparenz verbunden, da etwa der umfassende Zugang zu Informationen über die umwelt- und naturschutzrelevanten Vorhaben und ihre Realisierung nicht nur eine wichtige Voraussetzung für individuellen Rechtsschutz oder Verwaltungskontrolle ist, sondern auch für eine effektive und möglichst gleichwertige Mitwirkung aller Beteiligten in den UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren. Die Rechtsetzung zur UVP legt somit im Rahmen der Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung relativ großen Wert auf die Verankerung von Informationsrechten und -pflichten, die sich auf die Bekanntmachung der UVP-pflichtigen Vorhaben, die wichtigen umwelt- und naturschutzrelevanten Charakteristika dieser Vorhaben sowie die Ergebnisse der jeweiligen Zulassungsverfahren beziehen. Gleichwohl kann auch das Engagement der UVP-Rechtsetzung für die Schaffung weitreichender Transparenz hinsichtlich der einschlägigen Verfahren und ihrer Prüfgegenstände nur als recht moderat bezeichnet werden. Abgesehen davon, dass (zahlreiche) Zulassungsverfahren, die keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen und keiner Pflicht zur Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung unterliegen, außenstehenden Dritten vielfach nicht zur Kenntnis gelangen, so dass weder eine Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verzichts auf eine UVP vorgenommen werden kann noch im Hinblick auf die Vorhabenplanung und Verfahrensdurchführung in diesen Fällen Transparenz hergestellt wird, sind auch die Regelungen zur Sicherung von Öffentlichkeit, Nachprüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit im Rahmen der UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren selber recht zurückhaltend und schöpfen selbst im Bereich der gemäßigten Maßnahmen wie der Offenlegung behördlicher Stellungnahmen oder der Erstellung eigenständiger UVP-Dokumente die Möglichkeiten zur Herstellung von Transparenz nicht aus. Dementsprechend gestaltet sich auch die Implementation des UVP-Rechts durch die zuständigen Verwaltungsstellen hinsichtlich der Herstellung externer und interner Verfahrenstransparenz wenig progressiv. Die tangierten Behörden sind nur begrenzt motiviert, auf freiwilliger Basis für die effektive In-

formiertheit der Öffentlichkeit über entsprechende Vorhaben und Verfahren zu sorgen und damit Verwaltungsaufwand und Konfliktpotentiale zu erhöhen, und betrachten im Übrigen die umfangreichen Datensätze der UVUs, die im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung öffentlich zugänglich gemacht werden, als klaren und ausreichenden Beleg dafür, dass von einem Transparenzdefizit kaum noch gesprochen werden kann, ohne dabei allerdings praktischen Barrieren des Zugangs zu und Umgangs mit den jeweiligen Daten besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Für die gesellschaftlichen Akteure wie die (lokalen) Umweltgruppen bedeutet auch im Hinblick auf Transparenz die rechtliche und behördliche Zurückhaltung, dass ihre grundsätzliche Schwäche und der dominante Grund für eine relativ schwache Verfahrensbeteiligung, nämlich ihre z.T. beträchtliche Ressourcenknappheit, kaum kompensiert wird. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass seit langem eher die Datenfülle als eine mangelhafte Informationslage die verbandliche Arbeit im Rahmen der umwelt- und naturschutzrelevanten Verfahren erschwert, kann das Fehlen organisatorischer oder materieller Hilfestellungen seitens der tangierten Behörden für den verbandlichen Zugang zu und Umgang mit dem verfahrensrelevanten Informationsmaterial folgeschwer sein. In dem Maß, in dem sich die (ressourcenschwachen) Umweltgruppen die formal gegebene (allerdings zeitlich und thematisch begrenzte) Transparenz der UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren mühsam erarbeiten müssen, ist davon auszugehen, dass Chancen einer verbesserten Partizipation aufgrund basisnaher informationeller Ausgangsbedingungen eher theoretischer Natur bleiben.

(4) Schließlich sind auch im Hinblick auf die praktische Relevanz der Beteiligung der Umwelt- und Naturschutzgruppen an den UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren ernstzunehmende Steuerungs- und Vollzugsdefizite festzustellen, die darauf verweisen, dass die Demokratisierungspotentiale einer Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht ausgeschöpft werden. So erfolgt im Rahmen der europäischen und nationalen Rechtsetzung zur UVP zwar die Verankerung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen verwaltungsbehördlicher Zulassungsverfahren, die - abgesehen von den präjudizierenden Wirkungen bestimmter vorgelagerter Verfahren - von erheblicher praktischer Bedeutung sind, da sie über die Zulassung oder Ablehnung von Vorhaben mit z.T. schwerwiegenden Umweltauswirkungen verbindliche Entscheidungen treffen. Gleichzeitig ist im Rahmen der UVP-RL und des UVPG aber keinesfalls gesichert, dass die Anliegen und Positionen der gesellschaftlichen Akteure, insbesondere wenn sie v.a. allgemeine Interessen des Umwelt- und Naturschutzes vertreten, zuverlässig und deutlich spürbar Eingang in die abschließenden Entscheidungen der zuständigen Behörden finden und damit Konsequenzen für die tatsächliche Realisierung der jeweiligen Projekte haben. Für die Vollzugspraxis der Umweltverträglichkeitsprüfung bedeutet die rechtliche Zurückhaltung hinsichtlich der effektiven Einflussmöglichkeiten gerade auch der Umwelt- und Naturschutzgruppen als genuiner gesellschaftlicher Vertreter

des Anspruchs auf Umweltverträglichkeit, dass das Gewicht der von ihnen vertretenen Anliegen und Positionen nach wie vor für die Verfahrensergebnisse und die Vorhabenumsetzung recht begrenzt bleibt. Bei der Durchführung der UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren treffen sehr unterschiedliche Akteure, Interessen und Positionen aufeinander, wobei z.T. erhebliche strukturelle Machtasymmetrien zwischen den Beteiligten wie Projektträgern und Umwelt- und Naturschützer/innen den Verfahren vorgelagert sind und je nach Rechtslage mehr oder weniger weitreichend in sie hineinwirken. Für die zuständigen Behörden besteht gerade unter Bedingungen relativ hoher Freiheitsgrade ihres Entscheidens wie etwa in Abwägungsprozessen ein starker Anreiz zu einer Privilegierung der (ökonomisch) überlegenen Akteure und zu einer Vernachlässigung schwächerer Beteiligter, gerade auch dann, wenn neben den ökonomischen Ressourcen dieser Akteure auch ihre Möglichkeiten zur Mobilisierung von öffentlichem Protest begrenzt bleiben. Die daraus resultierenden Grenzen ihrer Einflussmöglichkeiten werden für die (lokalen) Umweltgruppen weniger deutlich spürbar, wenn sie sich um bestimmte umweltfreundliche Nachbesserungen von Vorhaben bemühen und sich dabei an materiellrechtlichen Standards und allgemeinen technischen Entwicklungen orientieren können. Die Grenzen ihrer Verfahrensbeteiligung im Hinblick auf die effektiven Ergebnisse für den Umwelt- und Naturschutz werden den Umweltgruppen aber vielfach umso deutlicher bewusst, wenn es um einschneidendere Entscheidungen insbesondere in Bezug auf Projektalternativen und Nulloptionen geht. Hier haben die Gruppen oftmals keine Chance, praktisch folgenreich Gehör zu finden, zumal die Rechtssituation etwa durch vorgelagerte Verfahren mit bestimmten Präjudizwirkungen die wirkungsvolle Diskussion von Alternativen und Vorhabensverzichten erheblich komplizieren.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die Konzeptions- und Ausgestaltungsdefizite, die sich bei einer eingehenderen Analyse der Richtlinie über die UVP und des UVP-Gesetzes identifizieren lassen, im Rahmen der Implementation der Umweltverträglichkeitsprüfung tatsächlich vielfach als Steuerungs- und Vollzugsdefizite auswirken. Im Hinblick auf verbesserte Partizipationschancen der Öffentlichkeit bzw. der (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen in der BRD erweisen sich die UVP-RL und das UVPG eher als Enttäuschung, da eine signifikante Demokratisierung umwelt- und naturschutzrelevanter administrativer Prozesse durch die minimalistischen Beteiligungsrechte des UVP-Rechts angesichts einer nur begrenzt partizipationsfreudigen Vollzugsverwaltung und ressourcenschwacher Umwelt- und Naturschutzverbände nicht induziert werden kann.

4 Das europäische Umweltinformationsrecht und seine Implementa- tion

4.1 Die rechtliche Verankerung eines freien Zugangs zu Umweltinfor- mationen

4.1.1 Die europäische Umweltinformationsrichtlinie

a) Umweltpolitik und der freie Zugang zu Umweltinformationen

Die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, die 1985 von der EG beschlossen und in den folgenden Jahren in den Mitgliedstaaten implementiert wird, stellt nicht nur das Flaggschiff eines vorsorgenden europäischen Umweltschutzes dar, sondern bildet auch den Auftakt zu einem Akzentwechsel in der europäischen Umweltpolitik, der durch eine Prozeduralisierung des Umweltrechts gekennzeichnet ist. In dem Maß, in dem das Konzept einer konventionellen, nachsorgenden und vom Ordnungsrecht geprägten Umweltpolitik in der EG an seine Grenzen stößt, erfolgt ein zunehmender Rückgriff in der Rechtsetzung auf Instrumente der Steuerung durch Organisation und Verfahren, wobei eine Verbesserung des europäischen Umweltschutzes gerade auch über die Stärkung der Prinzipien der gemeinsamen Verantwortung und der Zusammenarbeit aller Beteiligten angestrebt wird. Als ein weiteres wichtiges Element im Rahmen dieser neuen Strategie zugunsten einer Effektuierung der europäischen Umweltpolitik wird im Juni 1990 vom Rat der Europäischen Gemeinschaft die Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG) erlassen, die weitreichende Rechtsansprüche der Öffentlichkeit auf den Zugang zu Umweltinformationen bei den Behörden in den Mitgliedstaaten der EG konstituieren soll. Die Richtlinie generiert ein umfassendes und voraussetzungsloses Recht auf den Zugang zu behördlichen Umweltinformationen für jedermann und kann als zentraler Rechtsakt zur Sicherung von gesellschaftlichen Informationsrechten und behördlichen Informationspflichten im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes gewertet werden kann. Gerade vor dem Hintergrund, dass in den europäischen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Grade der Verwaltungsöffentlichkeit im Bereich der (Umwelt)Information realisiert sind, wird so einem Harmonisierungsbedarf zugunsten einer weitreichenden Verwaltungsöffentlichkeit in der Umwelt- und Naturschutzpolitik Rechnung getragen, wobei das Öffentlichkeitsprinzip des europäischen Umweltrechts das Prinzip des behördlichen Geheimnisschutzes EG-weit zum Ausnahmefall behördlicher Handlungsorientierung machen soll. So soll der Herstellung einer weitreichenden Transparenz des Vollzugs der Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten Vorschub geleistet werden und damit indirekt der staatliche und gesellschaftliche Einsatz für den Umwelt- und

Naturschutz eine Stärkung erfahren (Turiaux 1995: 12f).

Das Engagement der EG zugunsten der Schaffung eines umfassenden und voraussetzungslosen Umweltinformationsrechts in den europäischen Mitgliedstaaten darf in seiner Relevanz für die politisch-administrativen Prozesse im Vollzug des europäischen und nationalen Umweltrechts wie auch im Hinblick auf freiwillige öffentliche oder private Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen unter sachlichen und partizipatorischen Gesichtspunkten nicht unterschätzt werden. Einer offenen Informationspolitik der politisch-administrativen Systeme im Bereich der Umwelt- und Naturschutzpolitik, die auf der einen Seite den zuständigen Behörden passive und aktive Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit auferlegt und auf der anderen Seite rechtlich abgesicherte Informationsansprüche der Bürger/innen und korporativen Akteure generiert, fallen in den modernen Gesellschaften diverse Funktionen zu, um sowohl der Berücksichtigung von Individualinteressen am Schutz privater Rechtsgüter Vorschub zu leisten als auch kollektiven Interessen an einer Verbesserung umwelt- und naturschutzrelevanter Politikgestaltung Rechnung zu tragen. Im Hinblick auf die Berücksichtigung von Individualinteressen kommt der - rechtlich gesicherten - Öffentlichkeitsinformation bzw. der Publizität von Umweltdaten zunächst eine Rechtsschutz- und Autonomisierungsfunktion zu, die sich insbesondere daraus ergibt, dass die staatliche Gefahrenvorsorge und Risikoregulierung immer auch Beschränkungen ausgesetzt ist, sei es, dass gesetzliche und untergesetzliche Regelungslücken Behörden in ihren umweltschützerischen Bemühungen restringieren, sei es, dass administrative Stellen bei ihrer Aufgabewahrnehmung bestimmte rechtlich geschützte Individualinteressen nicht ausreichend wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund bietet die Information der Öffentlichkeit über eine prekäre Qualität der Umwelt oder schädliche Auswirkungen geplanter Vorhaben oder laufender Aktivitäten den Bürger/innen die Chance, selber Maßnahmen zu ergreifen, um private Problemlösungen für sich zu eruieren oder die Durchsetzung ihrer (verletzten) Individualrechte selber zu verfolgen. (Eifert 1994: 547; Turiaux 1995: 41f) Neben der Zweckbestimmung der Gewährleistung von (Rechts)Schutz für Individualinteressen - wie sie in der Informationspolitik europäischer Mitgliedstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland bis in die 1990er Jahre vorherrschend ist - kommt der (übergeordneten) Funktion des Schutzes öffentlicher Interessen im Sinne der Verbesserung des Umwelt- und Naturschutzes in der Rechtsetzung zur Gewährleistung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen eine besondere Bedeutung zu, die gerade in der Umweltpolitik der EG eine starke Akzentuierung erhält.

Im Hinblick auf das allgemeine Interesse eines wirkungsvollen Umwelt- und Naturschutzes übernimmt das Prinzip der Verwaltungsöffentlichkeit zunächst einmal eine wichtige Funktion bei der Ermöglichung effektiver Verwaltungskontrolle durch die Öffentlichkeit. Nur wenn die relevanten Behörden verpflichtet sind, die Transparenz ihres Handelns zu gewähr-

leisten, d.h. die Öffentlichkeit über ihr Handeln und seine Ergebnisse zu informieren sowie einen freien Zugang zu relevanten Informationen auf Nachfrage zu gewähren, kann gewährleistet werden, dass administrative Aktivitäten für Außenstehende nachvollziehbar und nachprüfbar sind und ggf. nicht korrektes oder machtmisbräuchliches Behördenhandeln aufgedeckt wird. Gerade vor dem Hintergrund der schwerwiegenden Vollzugsprobleme der EG in den 1970er und 1980er Jahren erfährt die Funktion der Verwaltungskontrolle im Rahmen der Schaffung eines umfassenden Informationsrechts in der Gemeinschaft eine besondere Beachtung, da nunmehr die gesellschaftlichen Akteure in die Lage versetzt werden sollen, Implementationsdefizite der Vollzugsverwaltungen in den Mitgliedstaaten aufzudecken und die EG-Kommission bei der Durchsetzung eines effektiven Umwelt- und Naturschutzes zu unterstützen. (Turiaux 1995: 9f, 39f; Rowan-Robinson u.a. 1996: 20) Die Ermöglichung der Wahrnehmung einer Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung durch die Herstellung von Öffentlichkeit über Umweltinformation zielt darüber hinaus in einem positiveren Sinn darauf ab, den Umweltschutz zu verbessern und damit diese Zielbestimmung staatlicher Tätigkeit zu fördern. Die Behördenkontrolle stellt nicht nur Machtmissbrauchskontrolle dar, sondern auch eine umfassende Bewertung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung, die neben der Tätigkeit auch die Untätigkeit der Verwaltung umfasst sowie Anstöße und Anreize zu verstärktem umweltpolitischen Engagement geben soll (Eifert 1994: 546).³² Diese Wirkungen lassen sich u.U. auch auf private Umweltnutzer wie Industriebetriebe ausdehnen, über die Umweltdaten bei den Behörden vorliegen, die ggf. der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können oder müssen und die interessierten und betroffenen gesellschaftlichen Akteuren Aufschluss über umweltpolitisch verantwortliches oder unverantwortliches Handeln von Anlagenbetreibern und anderen Umweltnutzern geben (Rowan-Robinson u.a. 1996: 20).

Neben der Funktion des individuellen Rechtsschutzes und der Verwaltungskontrolle kommt der Öffentlichkeitsinformation außerdem die Funktion der Bewusstseinsbildung der Bevölkerung und damit der Schaffung der Voraussetzungen persönlicher Verantwortlichkeit für einen effektiven Umwelt- und Naturschutz zu. Nur wenn die Öffentlichkeit angemessen über ökologische Problemlagen, Quellen ihrer Verursachung sowie individuelle und kollektive Handlungsmöglichkeiten zur Behebung eben dieser Problemlagen informiert ist, kann erwartet werden, dass sie das entsprechende Umweltbewusstsein entwickelt, um ihr Handeln eigenverantwortlich und problemadäquat auf den Erhalt einer qualitativ hochwertigen Umwelt auszurichten. (Rowan-Robinson u.a. 1996: 20; Johnson/Corcelle 1995: 19) Schließlich aber ist die Information der Öffentlichkeit über ökologische und politisch-administrative Aspekte der Umweltsituation unverzichtbarer Bestandteil einer effektiven demokratischen Partizipation von individuellen und/oder kollektiven Akteuren an politisch-administrativen Prozessen des Umwelt- und Naturschutzes und erhält damit auch die Funk-

tion der Realisierung des Demokratieprinzips in den modernen westlichen Gesellschaften. (Eifert 1994: 546; Gurlit 1989: 110, 113; Rowan-Robinson 1996: 21) Dabei dient die Ermöglichung einer informierten und qualifizierten Teilhabe von Bürger/innen, Umweltgruppen und anderen gesellschaftlichen Akteuren an der umweltrelevanten Politikgestaltung sowohl der individuellen Selbstentfaltung als auch der kollektiven Selbstbestimmung im Hinblick auf die Gestaltung einer lebenswerten Umwelt wie auch im Hinblick auf den Umgang mit Umweltgefährdungen und Risikopotentialen. (Eifert 1994: 547f; Turiaux 1995: 41; Burmeister/Winter 1990: 93) Auch wenn diese Demokratisierungsfunktion der Verwaltungsöffentlichkeit und Publizität von Umweltdaten eher selten explizit benannt oder als Motiv für die Stärkung von Informationsrechten angeführt wird, werden mit der Konstituierung entsprechender Rechte doch gerade auch essentielle Voraussetzungen für eben solche partizipatorischen Modernisierungseffekte geschaffen, die nicht zuletzt einen Legitimationsgewinn für die tangierten politisch-administrativen Prozesse bedeuten. Zusammenfassend betrachtet ermöglicht die Einführung eines umfassenden Umweltinformationsrechts in den 1990er Jahren der EG bei ihren Bemühungen um eine europaweite Transparenz verwaltungsbehördlichen Handelns die Nutzung eines Steuerungsinstrumentes, das aus multidimensionaler Perspektive eine Verbesserung des Umwelt- und Naturschutzes in der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten verspricht und darüber hinaus - in Verbindung mit weiteren kooperationsorientierten Instrumenten - auch das Verhältnis zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren neu definiert.

b) Genese und Inhalt der Umweltinformationsrichtlinie der EG

Die Diskussion um die Schaffung umfassender Informationsrechte beginnt im europäischen Raum bereits in den späten 1970er Jahren (Turiaux 1995: 44f). So empfiehlt etwa Anfang 1979 die Parlamentarische Versammlung des Europarates ihren Mitgliedstaaten die Schaffung der Aktenöffentlichkeit nach US-amerikanischem Vorbild, wobei der Zugang zu behördlichen Umweltinformationen unabhängig von der Erfüllung spezifischer Voraussetzungen zu ermöglichen ist und behördliche Geheimhaltungsentscheidungen einer gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden sollen. Auch im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft und insbesondere der europäischen Umweltpolitik gewinnt in den 1970er Jahren die Idee eines freien Zugangs zu Informationen zunehmend an Relevanz. Schon im Rahmen ihrer ersten drei Umwelt-Aktionsprogramme von 1973, 1977 und 1983 betont die EG die Bedeutung der Information der Öffentlichkeit im Bereich des Umweltschutzes (Kramer 1996: 60). Insbesondere aber im 4. Umwelt-Aktionsprogramm, das 1987 vom Rat beschlossen wird und für den Zeitraum von 1987 bis 1992 gelten soll, wird diesem Ansatz noch einmal Nachdruck verliehen, indem die Notwendigkeit betont wird, den gesamten Prozess der Regulierung und der Anwendung der Umweltschutzvorschriften transparenter zu gestalten,

wobei insbesondere die Information der Öffentlichkeit als wichtige Zielsetzung und Aufgabenstellung betrachtet wird. In diesem Sinn wird der Auftrag formuliert, dass Wege zur Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen bei den Umweltbehörden eruiert werden sollen, während allerdings gleichzeitig die Informationen zu schützen sind, die rechtmäßig als vertraulich betrachtet werden. (Turiaux 1995: 47f; Kramer 1996: 60) In seiner Stellungnahme zum 4. Umwelt-Aktionsprogramm fordert das Europäische Parlament die Kommission auf, den Zugang aller Bürger/innen zu Informationen über die Umwelt durch eine spezifische Gemeinschaftsaktion zu ermöglichen (Kramer 1996: 60). Damit wird die Erarbeitung einer europäischen Umwelteinrichtlinie durch die Kommission eingeleitet, die insbesondere von den Briten, die selber zu diesem Zeitpunkt die Ausweitung von Informationsrechten im eigenen Land vorantreiben, engagierte Unterstützung erfährt, während die BRD etwa, in der eine verfahrensrechtliche Steuerung relativ schwach entwickelt ist, eine Bremser-Funktion einnimmt. (Héritier u.a. 1994: 274ff) Ende 1988 kann die EG-Kommission auf der Basis des 4. Umwelt-Aktionsprogramms einen ersten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vorlegen und 1990 einen überarbeiteten Richtlinienentwurf, der schließlich am 7. Juni 1990 zum Erlass der europäischen Umweltrichtlinie durch den Rat der EG führt (Turiaux 1995: 48).

Die Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (Umwelteinrichtlinie, UI-RL) konstituiert ein umfassendes, voraussetzungsloses und verfahrensunabhängiges Recht für jedermann auf einen freien Zugang zu Informationen über die Umwelt. Sie sieht somit vor, dass in der gesamten Gemeinschaft allen natürlichen und juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines eigenen Interesses der Zugang zu den bei den Behörden in Schrift-, Bild-, Ton- oder DV-Form verfügbaren umweltbezogenen Informationen über den Zustand der Umwelt, Tätigkeiten oder Maßnahmen, die diesen Zustand negativ beeinflussen oder negativ beeinflussen können, sowie über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu gewährleisten (Präambel, Artikel 2). Dieser generelle Anspruch auf freien Zugang zu Umwelteinformationen kann allerdings in bestimmten Fällen einer Einschränkung unterworfen werden (Artikel 3). So können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu bestimmten Umweltdaten abgelehnt wird, wenn diese folgendes berühren: die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, die internationalen Beziehungen und die Landesverteidigung; die öffentliche Sicherheit; Sachen, die bei Gericht anhängig oder Gegenstand von Ermittlungsverfahren (einschließlich Disziplinarverfahren) sind oder waren oder die Gegenstand von Vorverfahren sind; Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse einschließlich des geistigen Eigentums; die Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten; Unterlagen, die von einem Dritten übermittelt worden sind, der dazu nicht gesetzlich verpflichtet war;

Informationen, deren Bekanntgabe die Wahrscheinlichkeit einer Schädigung der Umwelt in dem betreffenden Bereich noch erhöhen würde (Artikel 3 Absatz 2). Darüber hinaus kann ein Antrag auf Zugang zu Informationen abgelehnt werden, wenn er sich auf die Übermittlung noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten oder interner Mitteilungen bezieht oder wenn der Antrag offensichtlich missbräuchlich oder zu allgemein formuliert ist (Artikel 3 Absatz 3). Die Verweigerung einer erbetenen Information muss aber von der Behörde begründet werden (Präambel) und ist auf dem Verwaltungs- oder Gerichtsweg anfechtbar (Artikel 4). Des Weiteren sieht die Richtlinie die Möglichkeit vor, dass für die Übermittlung von Umweltinformationen eine Gebühr erhoben werden kann, die jedoch eine angemessene Höhe nicht überschreiten darf (Artikel 5). Schließlich zielt die Richtlinie darauf ab, Maßnahmen zu motivieren, die im Rahmen einer Globalstrategie zur Verbreitung umweltbezogener Informationen der aktiven Mitteilung allgemeiner Informationen über den Zustand der Umwelt gegenüber der Öffentlichkeit dienen (Präambel). Die Richtlinie überlässt es den Mitgliedstaaten die Regeln festzulegen, nach denen Informationen über die Umwelt tatsächlich zugänglich gemacht werden (Artikel 3) und belässt damit den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung relativ weitreichende Gestaltungsspielräume. Schließlich gibt die Richtlinie eine Frist für die nationale Transformationsgesetzgebung vor: die Umsetzung der UI-RL in nationales Recht soll bis zum 31. Dezember 1992 in den Mitgliedstaaten der EG vollzogen sein (Artikel 9).

c) Die Umweltinformationsrichtlinie - eine kritische Analyse

Mit der europäischen Umweltinformationsrichtlinie werden weitreichende Informationsrechte im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes in der Europäischen Gemeinschaft festgeschrieben, die z.T. erheblich - wie im Fall der Bundesrepublik Deutschland - über die einzelstaatlichen Regelungen zur Öffentlichkeitsinformation hinausgehen und für eine Reihe der europäischen Mitgliedstaaten einen mehr oder weniger starken Anpassungsdruck bzw. Verbesserungsbedarf ihrer bisherigen Informationspolitik bedeuten. (Turiaux 1995: 12ff) Die UI-RL ist das Resultat europäischer Bemühungen um die Schaffung eines voraussetzungslosen und umfassenden Informationsanspruchs der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten, der für jedermann besteht und der sich prinzipiell auf alle Umweltinformationen bei den Behörden bezieht und nur in Ausnahmefällen Grenzen für die Zugangsgewährung vorsieht. Das neu geschaffene Informationsrecht transzendiert so die Rechtslage in Mitgliedstaaten, in denen der Grundsatz der Geheimhaltung dominiert und nur sehr begrenzt - wie in der BRD durch das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit - durchbrochen wird, indem die europarechtliche Harmonisierung der nationalen Informationspolitiken der Durchsetzung des Vorrangs des Prinzips der Verwaltungsöffentlichkeit vor öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsansprüchen Vorschub leistet (Turiaux 1995:

12ff; Héritier u.a. 1994: 272ff; Schrader 2000: 487f). Damit geht auch eine Ausweitung der Funktionsbestimmung des Umweltinformationsrechts einher, das nicht (mehr) allein auf die individuelle Rechtsschutzfunktion abzielt, sondern gerade auch auf Verwaltungskontrolle, Umweltbildung sowie Chancen politischer Partizipation (Turiaux 1995: 9f).

Auch wenn die Bemühungen der EG um die Etablierung eines umfassenden Informationsanspruchs im Bereich der mitgliedstaatlichen Umwelt- und Naturschutzpolitik zunächst einmal eine grundsätzlich positive Bewertung verdienen, zeichnen sich doch sehr schnell die Grenzen einer solchen Würdigung ab. Eine wirkungsvolle rechtliche Verankerung des Rechtsanspruchs auf Umweltinformation stellt nicht zu unterschätzende Ansprüche an die inhaltliche Ausgestaltung von gesellschaftlichen Informationsrechten und behördlichen Informationspflichten, die mit der grundsätzlichen Festlegung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen erst beginnen. Auf der Folie derartiger Überlegungen lässt sich feststellen, dass die europäische Umweltinformationsrichtlinie in ihrer konkreten Ausgestaltung einen sehr vorsichtigen Ansatz der Gewährung umfassender Informationsrechte im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes normiert, der eher inkrementalistisch über die bestehende Rechtssituation in Europa hinausgeht und in diversen Dimensionen der Bewertung seiner nutzer- bzw. partizipationsbezogenen Leistungsfähigkeit ernstzunehmende Konzeptions- und Ausgestaltungsdefizite aufweist. So trägt die Richtlinie nur stark vereinfachten Vorstellungen von Transparenz Rechnung (aa), spiegelt ein stark formales Gleichheitsverständnis wider (bb), ignoriert die erforderliche Rückbindung von Informationsrechten an Handlungsermächtigungen (cc) und bleibt schließlich in vielen Punkten äußerst unbestimmt (dd), so dass sich der Eindruck einer systematischen Untersteuerung der Implementationsprozesse durch die Richtlinie ergibt.³³

aa) Eindimensionales Transparenzverständnis

Die europäische Umweltinformationsrichtlinie zielt primär und unmittelbar darauf ab, die Transparenz in der Umwelt- und Naturschutzpolitik in den Mitgliedstaaten der EG zu steigern. Allerdings liegt diesen Bemühungen ein stark vereinfachtes Verständnis von den Möglichkeiten der Herstellung von Transparenz zugrunde, das davon ausgeht, dass allein über eine einfache Regelung der passiven Informationspflichten der Behörden ein effektiver gesellschaftlicher Zugang zu und Umgang mit Umweltinformationen gewährleistet werden kann. So lässt die Richtlinie im Sinn eines komplexen oder realistischen Transparenzverständnisses nahezu vollkommen unberücksichtigt, dass a) die zugänglichen Umweltinformationen eine entsprechende inhaltliche Qualität aufweisen müssen, um faktische Transparenz hinsichtlich der Problemmaterie erzeugen zu können, dass b) das relevante Datenmaterial einer nachvollziehbaren Datenverwaltung bedarf, um problemadäquat abrufbar zu sein, und dass c) hinderliche Rahmenbedingungen für einen effektiven praktischen Zu-

gang zu den gewünschten Informationen so weit wie möglich zu minimieren sind. Dementsprechend lassen sich erhebliche Regelungslücken der Umweltinformationsrichtlinie feststellen, die starke Zweifel hinsichtlich ihrer Fähigkeit zur Herstellung effektiver Transparenz begründen.

Um zu gewährleisten, dass über den Zugang zu Umweltinformationen tatsächlich Transparenz im Hinblick auf die Analyse und Bewertung der Problemmaterie produziert wird, ist es unerlässlich, dass den Nachfrager/innen nach Umweltdaten vollständige, richtige, aktuelle und hinreichend tiefenscharfe Informationen zur Verfügung gestellt werden, da sie nur so eine wirkliche Chance haben, die Umweltsituation problemadäquat einzuschätzen und sich qualifiziert in den politisch-administrativen Prozess einzubringen (Clausen 1996; Du Bois/Otto-Zimmermann 1992). Die Richtlinie 90/313/EWG formuliert aber keinerlei Regelungen, die einen solchen Zugang zu qualitativ hochwertigen Informationen sicherstellen würden, indem etwa Verpflichtungen der Behörden zu einer entsprechenden (kontinuierlichen) Erhebung und (sorgfältigen) Aufbereitung von relevanten Datenbeständen konstituiert oder Qualitätsansprüche der Informationsersuchenden an die zugänglich gemachten Umweltdaten normiert werden. Stattdessen sieht die Richtlinie eine breite Palette von Ausnahmetatbeständen vor, die die Mitgliedstaaten in ihrer Transformationsgesetzgebung bestimmen können, um den Zugang zu Informationen dort, wo sie es für erforderlich halten, einzuschränken. Dabei verzichtet die Richtlinie weitgehend darauf, Bestimmungen zu formulieren, die dem Anspruch Nachdruck verleihen, dass der Rückgriff auf Ausnahmetatbestände in der Anwendungspraxis restriktiv zu handhaben ist. So besteht die Gefahr, dass durch die Hintertüre der Ausnahmeklauseln im Verwaltungsvollzug eine stark auf Geheimnisschutz ausgerichtete Informationskultur wieder eingeführt wird und damit der Wert der zugänglichen Umweltinformationen erhebliche Einbußen erfährt.

Als problematisch stellt sich auch der Umstand dar, dass die Richtlinie weitgehend ignoriert, dass über diverse praktische Hindernisse der Zugang zu und der Umgang mit Umweltinformationen erheblich beeinträchtigt werden kann. Die praktischen Erschwernisse beginnen damit, dass in stark fragmentierten Verwaltungsapparaten zuständige Stellen und relevante Umweltdaten z.T. nur schwer identifizierbar sind oder die bei unterschiedlichen Behörden zugänglichen Datensätze die wünschenswerte Kompatibilität vermissen lassen (Eifert 1994). Die Umweltinformationsrichtlinie trifft keinerlei Vorkehrungen für die Kompensation der auf diese Weise entstehenden Unsicherheiten auf Nachfragerseite etwa durch Bestimmungen zur Installierung von Lotsensystemen oder zur Vereinheitlichung der Datenaufbereitung. Als Zugangsbarrieren treten weiter unkomfortable zeitliche und räumliche Kontextbedingungen der Gewähr von Informationszugang auf, die von ungünstigen Zeiten zur Einsichtnahme in Verwaltungsakten bis zu räumlich weit entfernten Behörden als Orten der Akteneinsicht reichen (Führ 1990). Dementsprechend kann z.B. über die behördliche

Steuerung der Art der Zugangsgewährung, etwa Akteneinsicht, schriftliche Auskunftserteilung oder EDV-basierte Bereitstellung von Datenmaterial, erheblicher Einfluss auf die praktische Zugänglichkeit bestimmter Umweltinformationen genommen werden. Die europäische Umweltinformationsrichtlinie beinhaltet aber nahezu keine Regelungen, die darauf abzielen, behördliche Praktiken der Einsichtgewährung oder Auskunftserteilung, die sich in der Vergangenheit im administrativen Gesetzesvollzug der Mitgliedstaaten als Barrieren für Bürger/innen oder Umweltgruppen beim Zugang zu Umweltdaten erwiesen haben, zurückzubauen oder zu kompensieren. In diesem Sinn findet sich lediglich die Vorschrift, dass die um Auskunft ersuchte Behörde gemäß Artikel 4 Absatz 4 dem Antragsteller so bald wie möglich, spätestens jedoch in zwei Monaten eine Antwort erteilt, die auch eine - begründete - Ablehnung sein kann. Schließlich werden mit der Gebührenregelung der UI-RL den Mitgliedstaaten Handlungsspielräume eröffnet, in deren Rahmen weitere nicht zu unterschätzende faktische Zugangsbeschränkungen zu Umweltinformationen Wirksamkeit erlangen können. Diese Gefahr ist schon deshalb ernst zu nehmen, weil die entsprechende Bestimmung der UI-RL sehr unbestimmt bleibt und z.B. nicht näher klärt, für welche Verwaltungshandlungen und in welcher Höhe Gebühren erhoben werden können bzw. welchen Einschränkungen die Gebührenerhebung unterworfen werden soll oder muss, so dass einer missbräuchlichen Interpretation dieser Bestimmung nur unzureichend vorgebeugt wird.

bb) Formales Gleichheitsverständnis

Nicht nur das eindimensionale Verständnis der Umweltinformationsrichtlinie hinsichtlich der Herstellung von Transparenz begründet Zweifel bzgl. der effektiven Steuerungswirkungen der Richtlinie, auch das Gleichheitsverständnis, das den Regelungen der UI-RL zugrunde liegt, lässt sich als problematisch bewerten. Die Richtlinie 90/313/EWG strebt die vollständige Gleichbehandlung aller natürlichen und juristischen Personen hinsichtlich eines freien Zugangs zu Umweltinformationen bei den Behörden und damit den Abbau bestehender Informationsasymmetrien durch die Konstituierung eines Jedermannrechts auf Informationszugang an, das grundsätzlich und voraussetzungslos besteht und niemanden vom Zugang zu Umweltinformationen ausschließt. Allerdings beschränkt sich die Richtlinie weitgehend darauf, einen generellen Rechtsanspruch auf Umweltinformationen überhaupt zu formulieren und dabei einem rein formalen Gleichheitsverständnis Rechnung zu tragen. Die Umweltinformationsrichtlinie beinhaltet keinerlei Bestimmungen auf der Basis eines mehr oder weniger stark materialen Gleichheitsverständnisses, um damit insbesondere auf den Umstand zu reagieren, dass bestimmte gesellschaftliche Akteure nicht über hinreichende Kompetenzen und/oder Kapazitäten verfügen, um den generierten Rechtsanspruch sinnvoll nutzen zu können. Damit bleibt nicht nur unbeachtet, dass verschiedene gesellschaftliche Nachfrager/innen von Umweltinformationen über unterschiedliche Ressourcen zur Verfolgung ihrer Ansprüche verfügen, sondern auch, dass zwischen gesellschaftlichen

Informationssuchenden wie Bürger/innen und Umweltgruppen einerseits und den Behörden sowie gesellschaftlichen (insbesondere betrieblichen) Akteuren als Träger relevanter Umweltdaten andererseits ein z.T. immenses Informationsgefälle besteht, das u.U. sogar gezielt zu einer verdeckten Zugangsverweigerung genutzt werden kann.

Dass die UI-RL von einem substantiellen Gleichheitsverständnis nahezu vollständig abstrahiert, drückt sich zum einen darin aus, dass die Richtlinie keinerlei Bestimmungen formuliert, die auf die Institutionalisierung von administrativen Pflichten zur Unterstützung und Befähigung weniger ressourcenstarker Akteure zur wirkungsvollen Nutzung ihres Rechtsanspruchs abzielen. So werden weder Pflichten zur Leistung behördlicher Hilfestellungen bei der Informationssuche und/oder -interpretation für weniger kompetente Nachfrager/innen konstituiert noch effektive Vorkehrungen getroffen, um Zugangsbarrieren wie belastende Gebührenregelungen für ressourcenschwache Akteure abzubauen. Noch weiterreichende Maßnahmen, die etwa finanzielle Unterstützungsleistungen als Aufwandsentschädigung für ein engagiertes Monitoring dieser gesellschaftlichen Akteure oder für den Rückgriff auf selbstgewählte Gutachter/innen zur verwaltungsunabhängigen Auswertung und Interpretation der zugänglichen Daten vorsehen würden, fallen in den Bereich des Utopischen.

Das nahezu rein formale Gleichheitsverständnis der UI-RL findet seinen Niederschlag zum anderen darin, dass die Richtlinie neben der Konstituierung passiver Informationspflichten nur minimale Regelungen für eine aktive Informationspolitik der politisch-administrativen Systeme in den Mitgliedstaaten formuliert. Schon allein aufgrund des Umstandes, dass Umweltsituationen sowie die dazu verfügbaren Datenbestände mittlerweile derart komplex und dynamisch sind, dass es für außenstehende, insbesondere fachlich weniger versierte Akteure nur schwer überschaubar, nachvollziehbar und antizipierbar ist, welche Informationen überhaupt bei den Behörden vorliegen, zu welchen Zeitpunkten sie aktualisiert oder modifiziert werden, welche Datensätze neu hinzukommen oder welche Ereignisse und Maßnahmen neue Informationsbedarfe schaffen, bedarf es aktiver Informationspflichten der Behörden, um eine sinnvolle Nachfrage nach und Befassung mit Umweltinformationen überhaupt möglich zu machen. Für eine rechtzeitige und systematische Information der Öffentlichkeit ist es daher unerlässlich, dass die zuständigen Behörden eigenaktiv und ohne konkret vorliegende Nachfragen Informationen öffentlich zugänglich und die Bürger/innen und interessierten Gruppen auf das Vorliegen und die Publizität dieser Informationen gesondert aufmerksam machen (Eifert 1994). Zwar wird in Artikel 7 UI-RL vorgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, um der Öffentlichkeit allgemeine Informationen über den Zustand der Umwelt, z.B. durch die regelmäßige Veröffentlichung von Zustandsberichten, zur Verfügung zu stellen. Doch diese Regelung bleibt so vage, dass unter ihr zwar ein breites Spektrum an Aktivitäten unterschiedlichster Art und auf allen relevanten Ebenen erfasst sein kann, dass aber gleichzeitig auch die Ermächtigung

zur Minimalumsetzung besteht. Schon aus Gründen der antizipativen Vermeidung von behördlichen Überlastungssyndromen ist zu erwarten, dass die Umsetzung der Richtliniebestimmung in den Mitgliedstaaten ohne den externen Druck anspruchsvollerer europäischer Vorgaben nicht sehr ambitioniert ausfallen wird.

cc) Vernachlässigung des Aspekts der Verwertbarkeit von Umweltinformationen

Neben der Problematik, dass die Richtlinie 90/313/EWG nur einem sehr formalen Gleichheitsverständnis und einem eindimensionalen Transparenzverständnis Rechnung trägt, stellt sich schließlich das Fehlen jeglicher direkter Koppelung des Informationsrechts an Rechtsansprüche auf die Einflussnahme auf politisch-administratives Handeln und Entscheiden als gravierendes Defizit einer Maßnahme dar, die die Einbindung und Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an entsprechenden Prozessen fördern soll. Die Umweltinformationsrichtlinie konstituiert allein einen Rechtsanspruch auf den Zugang zu Umweltinformationen, der zwar den mehr oder weniger aufschlussreichen Einblick in umwelt- und naturschutzrelevante Problemlagen und Sachverhalte ermöglicht, damit aber keinerlei rechtlich verankerte Möglichkeit verbindet, über institutionalisierte Bahnen bestimmte Handlungen oder Entscheidungen der Behörden zu erzwingen, die auf die Behebung aufgedeckter Vollzugsdefizite ausgerichtet sind. So ist das Umweltinformationsrecht in seinen Wirkungsmöglichkeiten stark von den Kontextbedingungen der (nationalen) rechtlichen Systeme, in die es eingebettet ist und die günstigenfalls weiterreichende Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten bereitstellen, abhängig, um eine effektive Nutzbarkeit der zugänglichen Umweltinformationen zu gewährleisten. Zwar kann der Verweis von Informationsnachfrager/innen auf festgestellte Vollzugsdefizite und insbesondere die Drohung mit einer Verbreitung der nachteiligen Erkenntnisse die zuständigen Behörden dazu motivieren, mehr oder weniger freiwillige Maßnahmen zur Behebung dieser Vollzugsdefizite zu ergreifen, erzwingen lassen sich derartige Maßnahmen aber insbesondere dann nicht, wenn die Betroffenheit in subjektiven rechtlichen Interessen Voraussetzung für entsprechende Klagebefugnisse ist und bei Fehlen eines eigenen subjektiven Rechts der Nachfrager/innen objektive Verletzungen umweltrechtlicher Vorschriften auf dem Rechtsweg nicht angegangen werden können (Reinhardt 1997: 173). Die Richtlinie 90/313/EWG bietet keine immanenten Ansatzpunkte, um unzureichende nationale Kontextbedingungen für die effektive Nutzung der Umweltinformationen im Sinn der - notfalls auch gerichtlichen - Durchsetzung eines wirkungsvollen umwelt- und naturschützerischen Behördenhandelns zu kompensieren.

dd) Hoher Grad der rechtlichen Unbestimmtheit

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die europäische Umweltinformationsrichtlinie sehr abstrakt bzw. unbestimmt gehalten ist und lediglich Mindestanforderungen zur Sicherung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen formuliert. Detailliertere Regelungen formu-

liert die Richtlinie nur in wenigen Punkten, nicht zuletzt im Hinblick auf die diversen Möglichkeiten zur Bestimmung von Ausnahmetatbeständen, ohne dabei jedoch effektive Vorkehrungen gegen eine restriktive Nutzung dieser Ausnahmeklauseln zu treffen. Damit bleiben weitreichende Handlungsspielräume bestehen, die sowohl von den nationalen Gesetzgebern als auch von den Vollzugsbehörden in den Mitgliedstaaten genutzt werden können, um entweder ein progressiveres und verbindlicheres Umweltinformationsrecht zu schaffen und eine offene Informationskultur zu fördern oder aber um in der Umsetzungs- und Anwendungspraxis die Intentionen und Bestimmungen der europäischen Umweltinformationsrichtlinie mehr oder weniger weitreichend zu unterlaufen. In dem Maß, in dem in den Mitgliedstaaten eine Informationskultur etabliert ist, die restriktiv oder paternalistisch geprägt ist und auf eine stark kontrollierte Weitergabe von Umweltinformationen setzt, besteht die Gefahr, dass der Status quo relativ problemlos stabilisiert wird, indem die Transformationsgesetzgebung die Formulierungen der Richtlinie weitgehend unverändert übernimmt und den Vollzugsbehörden damit erlaubt, über eine zurückhaltende oder defensive Anwendungspraxis die Nachfrage nach Umweltinformationen unter dem neuen Informationsrecht erheblich zu demotivieren. Der sehr moderate Ansatz und die Unbestimmtheit des europäischen Informationsrechts sind geeignet, Vollzugsdefizite und Steuerungsversagen in den Mitgliedstaaten sowohl auf der Ebene der Gesetzgebung als auch auf der Ebene des operativen Behördenhandelns zu programmieren. Inwiefern die nationalen Akteure von den Möglichkeiten einer konservativen Umsetzung der Richtlinie Gebrauch machen, hängt allerdings nicht nur von der Richtlinie selber ab, sondern auch von den jeweiligen Kontextbedingungen ihrer Inkorporierung in nationales Recht und nationale Verwaltungspraxis.

4.1.2 Das deutsche Umweltinformationsgesetz

a) (Umwelt)Informationsrechte in der BRD und ihre Grenzen

Trotz eines wachsenden Bewusstseins in der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Relevanz einer engagierten behördlichen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit für einen effektiven Umwelt- und Naturschutz und trotz einer zunehmenden praktischen Offenheit des politisch-administrativen Systems gegenüber den Informationsansprüchen in der Gesellschaft, besteht in der BRD bis in die 1990er Jahre eine eher als restriktiv zu bezeichnende Rechtslage hinsichtlich der Zugänglichkeit von Umweltinformationen für private Akteure, die gerade auch Akteuren wie einzelnen Bürger/innen oder Naturschutzverbänden nur einen sehr bedingten Zugriff auf Daten über die Umweltqualität, über umweltrelevante Vorhaben oder über Emissionen und Emittenten erlaubt. In der Bundesrepublik dominiert bis in die 1990er Jahre ein auf Geheimhaltung verpflichtetes Verwaltungsmodell, in dessen Rahmen der Geheimhaltungsgrundsatz nur unter ganz bestimmten Bedingungen eine

Durchbrechung erfährt. (Turiaux 1995: 8f; Taeger 1989: 437; Reinhardt 1997; Schrader 2000: 487) So existieren in der BRD keine voraussetzungslosen alle Bereiche der Verwaltung erfassenden Informationsrechte, die auch den Zugang zu behördlichen Informationen über die Umwelt ermöglichen würden, und ebenso bestehen nahezu keine voraussetzungslosen speziell auf den Umwelt- und Naturschutz bezogenen Zugangsrechte zu Informationen bei den Behörden, die zumindest in diesem Bereich einen umfassenden Zugriff auf relevantes Datenmaterial gewährleisten könnten. Allerdings kommt das Prinzip der Verwaltungsöffentlichkeit, das passive und aktive Informationspflichten des Staates begründet, unter bestimmten Voraussetzungen zur Geltung, so insbesondere im Rahmen umweltrelevanter Zulassungsverfahren, wenngleich es vielfach insofern in doppelter Hinsicht als Prinzip einer beschränkten Aktenöffentlichkeit wirkt, als es nicht nur auf spezifische Fälle begrenzt bleibt, sondern die Aktenöffentlichkeit auch in diesen besonderen Fällen unter bestimmten Gesichtspunkten wie der Sicherung der Funktionstüchtigkeit des Verwaltungshandelns Einschränkungen unterworfen ist.

In der deutschen Umwelt- und Naturschutzpolitik ist es insbesondere der Bereich der verfahrensabhängigen (Umwelt)Informationen, in dem relativ weitreichende Bemühungen um eine rechtlich abgesicherte Verwaltungsöffentlichkeit zu entsprechenden Informationsansprüchen der gesellschaftlichen Akteure und zu passiven wie aktiven Informationspflichten der zuständigen Behörden führen und Geheimhaltungsansprüche zurückgedrängt werden. Während bis in die 1990er Jahre in der BRD jenseits laufender Verwaltungsverfahren nur äußerst beschränkte Zugangsrechte zu Umweltinformationen bestehen, sind in (umweltrelevanten) Verwaltungsverfahren, insbesondere Zulassungsverfahren mit obligatorischer Öffentlichkeits- und/oder Verbandsbeteiligung wie Planfeststellungsverfahren und immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigungsverfahren, Informationsrechte von mehr oder weniger großer Reichweite festgelegt. (Gurlit 1989; Turiaux 1995; Erichsen 1994; Burmeister/Winter 1990) Von zentraler Bedeutung ist das Verwaltungsverfahrensgesetz, das die verfahrensrechtliche Grundlage für die Regelung von Informationsansprüchen und -pflichten in den relevanten Zulassungsverfahren bildet, die im Übrigen entweder im Verwaltungsverfahrensgesetz selber oder in anderen (umweltrelevanten) Fachgesetzen formal ausgestaltet werden. (Turiaux 1995: 14ff) Entsprechend den Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist zwischen zwei Arten von Informationsrechten gesellschaftlicher Akteure bzw. Informationspflichten der zuständigen behördlichen Stellen zu unterscheiden: So werden zum einen bestimmte passive behördliche Pflichten zur Gewährung von Akteneinsicht oder Auskunftserteilung auf Anfrage bzw. Antragstellung grundsätzlich für alle Verwaltungsverfahren konstituiert, zum anderen begründet das deutsche Verfahrensrecht für bestimmte Zulassungsverfahren aktive Informationspflichten der zuständigen Behörden, die insbesondere eine öffentliche Bekanntmachung und Auslegung der Planungs- oder An-

tragsunterlagen vorzunehmen haben.

Die zentrale Vorschrift im Bereich der passiven behördlichen Informationspflichten in der BRD findet sich in § 29 VwVfG, der besagt, dass für die an Verwaltungsverfahren Beteiligten ein Einsichtsrecht in die das Verfahren betreffenden Behördenakten besteht, soweit die Kenntnis des Akteninhalts zur Geltendmachung oder Verteidigung der rechtlichen Interessen der Informationsersuchenden erforderlich ist. Das Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG ist somit an verschiedene Voraussetzungen gebunden, die seine Reichweite in der gesellschaftlich-administrativen Realität der Informationsnachfrage und -gewährung erheblich einschränken. (Turiaux 1995: 16ff; Burmeister/Winter 1990: 100ff, 108ff; Reinhardt 1997: 167) So bleibt der einsichtsberechtigte Personenkreis beschränkt, indem das Recht auf Informationszugang allein den Verfahrensbeteiligten zuerkannt wird. Auch wird die zeitliche Dauer des Einsichtsrechts oftmals als auf die Dauer des Verwaltungsverfahrens begrenzt betrachtet, so dass Einsichtsrechte nach Verfahrensabschluss nicht mehr geltend gemacht werden können. Schließlich ist die Reichweite des zugänglich zu machenden Datenmaterials eingegrenzt, wobei insbesondere diverse Geheimhaltungstatbestände wirksam werden, aber auch die Beeinträchtigung der behördlichen Aufgabenerfüllung das Recht auf Akteneinsicht beschneiden kann; die Entscheidung über die Gewährung der Auskunftserteilung oder Einsichtnahme bleibt im (pflichtgemäßen) Ermessen der zuständigen Behörden, die zwischen den betroffenen Belangen der Informationssuchenden und des Geheimnisses abzuwägen haben.

Für eine Reihe von Verwaltungsverfahren mit obligatorischer Öffentlichkeits- und/oder Verbandsbeteiligung wie Planfeststellungsverfahren und immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren bestehen weitere, über die Bestimmung des § 29 VwVfG hinausgehende *aktive* Informationspflichten der zuständigen Behörden und damit zusätzliche Informationsrechte der Öffentlichkeit, die dadurch charakterisiert sind, dass eine öffentliche Bekanntmachung und Auslegung der Planungs- bzw. Antragsunterlagen durch die Behörden erfolgen muss und jedermann - ohne Nachweis eines eigenen Interesses - die Möglichkeit zur Einsichtnahme in das ausgelegte Datenmaterial erhält. (Turiaux 1995: 22ff, 26ff; Burmeister/Winter 1990: 94ff, 99; Scholz/Selle 1996: 398ff) So werden etwa im Rahmen der Regelungen zur Durchführung von Planfeststellungsverfahren in § 73 Absatz 3 und 5 VwVfG die öffentliche Bekanntmachung der Auslegung der Planunterlagen, die die Bürger/innen im Sinn einer Anstoßfunktion auf die relevanten Vorhaben aufmerksam machen soll, sowie die Pflicht zur Auslegung der jeweils festzustellenden Pläne zur Einsichtnahme in den betroffenen Gemeinden vorgeschrieben. Diese Regelungen zur Information der Öffentlichkeit werden durch spezifische Informationsrechte der anerkannten Naturschutzverbände entsprechend § 29 BNatSchG ergänzt, die sich aus den Anhörungsrechten dieser Verbände in bestimmten Verwaltungsverfahren herleiten und in einem impliziten Anspruch

auf die Unterrichtung durch die zuständigen Behörden und in der Gewährung spezifischer Einsichtsrechte in Unterlagen zu den jeweiligen Verfahren bestehen (Erichsen 1994: Sp. 1091). Schließlich formulieren auch die rechtlichen Bestimmungen zur Durchführung von Anlagengenehmigungsverfahren nach Bundesimmissionsschutzgesetz oder Atomgesetz gesellschaftliche Informationsansprüche bzw. behördliche Informationspflichten, die ähnlich den Bestimmungen zur Planfeststellung im Verwaltungsverfahrensgesetz ausgestaltet sind: die jeweiligen Vorhaben sind von den zuständigen Behörden öffentlich bekannt zu machen, und die Projektanträge sowie die Antragsunterlagen sind für die Dauer der Auslegungsfrist zur Einsicht zugänglich zu machen, so dass sie von allen Interessierten und Betroffenen eingesehen werden können und die Möglichkeit zur Formulierung etwaiger Einwendungen gegeben ist.

Allerdings bestehen auch im Bereich der aktiven Informationspflichten der Behörden im Rahmen von Verwaltungsverfahren mit obligatorischer Öffentlichkeits- und ggf. Verbandsbeteiligung Grenzen für einen freien Zugang zu Umweltinformationen, da dieser erst relativ spät und nur für eine kurze Auslegungsfrist gewährt wird, die Akteneinsicht vor Ort erfolgen muss, Dokumente wie behördliche Stellungnahmen oder von den Behörden in Auftrag gegebene Sachverständigengutachten nicht impliziert sind und auch hier Geheimhaltungsansprüchen etwa im Hinblick auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Rechnung zu tragen ist (Erichsen 1994: Sp. 1092f). Die rechtlich verankerten Einschränkungen eines freien Zugangs zu den verfahrensrelevanten Unterlagen werden in ihrem Effekt noch dadurch verstärkt, dass die einschlägigen Informationsrechte so allgemein oder unbestimmt formuliert sind, dass sie zahlreiche Möglichkeiten zu einer restriktiven Auslegungs- und Anwendungspraxis bieten oder einer solchen sogar Vorschub leisten. In der Folge wird regelmäßig - z.T. massive - Kritik an der administrativen Praxis der Öffentlichkeitsinformation laut, die diverse Barrieren für einen freien Zugang zu (Umwelt)Informationen errichtet (Burmeister/Winter 1990; Führ 1990; siehe auch Kapitel 1.2.1 und Kapitel 3).

Während die mal mehr, mal weniger weitreichende Durchbrechung des Prinzips der Geheimhaltung staatlicher Informationen in der BRD in erster Linie im Bereich der verfahrensbezogenen (Umwelt)Information erfolgt, bestehen in der Bundesrepublik Einsichts- und Auskunftsrechte bzgl. umweltrelevanter Daten unabhängig von Verwaltungsverfahren bis in die 1990er Jahre nur in sehr geringem Umfang. Eine wichtige Ausnahme stellen Umweltinformationen im Bereich der Bauleitplanung dar (Turiaux 1995: 24). So bestehen im Rahmen der Aufstellung kommunaler Flächennutzungs- und Bebauungspläne nach dem Baugesetzbuch verschiedene Informationspflichten der Behörden: die Bürger/innen sind möglichst frühzeitig über die Ziele, Alternativen und voraussichtliche Auswirkungen der Planungen zu unterrichten, die Planentwürfe sind mit dem Erläuterungsbericht oder der Be-

gründung öffentlich auszulegen, und die Genehmigung der Pläne ist öffentlich und amtlich bekannt zu machen (Burmeister/Winter 1990: 100; Habermann-Nieße/Nieße 1994: 154f; Scholz/Selle 1996: 413ff). Damit werden in der Bauleitplanung, die selber nicht als Verwaltungsverfahren entsprechend dem VwVfG zu werten ist, da hier kommunales Satzungsrecht geschaffen wird, aktive behördliche Informationspflichten konstituiert, die denen im Rahmen der Planfeststellungs- und Anlagengenehmigungsverfahren entsprechen. Darüber hinaus bestehen weitergehende Informationsansprüche der Öffentlichkeit hinsichtlich der beschlossenen Bebauungspläne, die bei den kommunalen Behörden zugänglich sind und von jedermann auf Antrag eingesehen werden können (Burmeister/Winter 1990: 100). Eine weitere Ausnahme im Bereich der verfahrensunabhängigen Informationsrechte bilden die Wasserbücher, in denen nach § 37 WHG die Erlaubnisse, Bewilligungen, alte Rechte und Befugnisse, Wasserschutzgebiete und Überschwemmungsgebiete einzutragen sind. Die Wassergesetze der deutschen Bundesländer sehen z.T. voraussetzungslose Einsichtsrechte in die Wasserbücher vor, während allerdings keine Einsichtsrechte in die Kontrollkarteien konstituiert werden, in die die Ergebnisse der Gewässeraufsicht - d.h. u.a. gerade die für eine kritische Öffentlichkeit interessanten Daten über Rechtsverstöße - aufgenommen werden (Turiaux 1995: 24f; Burmeister/Winter 1990: 122f).

Jenseits rechtlich verankerter Informationsansprüche der Öffentlichkeit bzw. passiver oder aktiver Informationspflichten der Behörden bestehen diverse Möglichkeiten - so etwa im Hinblick auf Emissionskataster, Luftreinhaltepläne oder Lärminderungspläne - informationsersuchenden gesellschaftlichen Akteuren gemäß behördlichem Ermessen Auskunft zu erteilen oder Akteneinsicht zu gewähren (Erichsen 1994: Sp. 1092; Burmeister/Winter 1990: 123f). Außerdem können die an der Verbreitung von Umweltinformationen interessierten Stellen Gebrauch von der Befugnis zur eigeninitiativen Publizierung von umweltbezogenem Datenmaterial machen, solange sie damit nicht gegen Ansprüche des Geheimnisses verstößen (Turiaux 1995: 39). Diese behördlichen Möglichkeiten der Weitergabe von Umweltdaten eröffnen informationsuchenden gesellschaftlichen Akteuren u.U. gute Chancen, sich auch ohne explizite Informationsrechte über die Umweltsituation bei den zuständigen Behörden zu informieren. Auch wenn die zuständigen Stellen in der BRD eine wachsende Offenheit gegenüber den Informationsbegehren der gesellschaftlichen Akteure zeigen, bleibt eine solche freiwillige Zugangsgewährung zu weiteren Informationen über die Umwelt in das Ermessen der Behörden gestellt, die im jeweiligen Einzelfall über das Ob und Wie der Akteneinsicht oder Auskunftserteilung relativ frei entscheiden können. Die Nachfrager/innen bleiben so hinsichtlich des Erfolgs ihrer Bemühungen zum einen vom „Goodwill“ der Behörden abhängig, während sie zum anderen weitreichende Einengungen aufgrund vielfältiger rechtlicher Einschränkungen wie gesetzlich geregelte Geheimhaltungstatbestände hinnehmen müssen.

Vor diesem Hintergrund gestaltet sich die Rechtslage hinsichtlich eines freien Zugangs zu Informationen über die Umwelt bei den Behörden für eine Öffentlichkeit, die an einer umfassenden und aufschlussreichen Einsichtnahme in Verwaltungsakten und/oder eine entsprechende Auskunftserteilung durch die zuständigen Stellen interessiert ist, in der Bundesrepublik Deutschland nur sehr bedingt günstig und motivierend für eigenaktive Bemühungen von Bürger/innen oder Gruppen und Verbände um einen guten Informationsstand über die Umweltqualität des eigenen Lebensraums, über umweltrelevante Vorhaben oder belastende Emissionen und Emittenten. Gleichwohl führt der im Rechtssystem der BRD erkennbare Modernisierungsbedarf im politisch-administrativen System der Bundesrepublik bis in die 1990er Jahre keineswegs zu erfolgreichen Reformbemühungen des deutschen Informationsrechts und begründet auch keine besonders offene Haltung gegenüber der europäischen Umweltinformationsrichtlinie und ihrer Intention der Konstituierung umfassender und voraussetzungsloser Rechtsansprüche auf Umweltinformationen.

b) Genese und Inhalt des deutschen Umweltinformationsgesetzes

Angesichts der rechtlichen Ausgangssituation, die durch das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit in der BRD charakterisiert ist, stellen der Erlass der europäischen Richtlinie 90/313/EWG vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt und die Pflicht zu ihrer nationalen Umsetzung eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für das politisch-administrative System in Deutschland bzw. für die deutsche Rechts- und Verwaltungskultur im Bereich der Öffentlichkeitsinformation dar. (Turiaux 1995: 8ff, 13; Reinhardt 1997; Héritier u.a. 1994: 277f) Während das deutsche Informationsrecht in erster Linie auf die Erfüllung der Rechtsschutz- und Autonomisierungsfunktion von Informationsansprüchen abzielt, geht es dem neu geschaffenen europäischen Umweltinformationsrecht v.a. um die Realisierung der Kontrollfunktion wie auch der Bildungs- und Partizipationsfunktion. Die neue europäische Umweltinformationsrichtlinie institutionalisiert vor diesem Hintergrund EG-weite Zugangsrechte zu Umweltinformationen für jedermann, die unabhängig von laufenden Verwaltungsverfahren und vom Vorliegen oder Nachweis eines eigenen Interesses der Informationssuchenden zu gewähren sind. Angesichts des Fehlens eines grundsätzlich umfassenden, voraussetzungslosen und verfahrensunabhängigen Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformationen der Verwaltung im deutschen Recht wird es also in der BRD notwendig, die europäische Richtlinie durch ergänzende Rechtsetzung bzw. neue rechtliche Regelungen umzusetzen. In Deutschland bedeutet diese Innovation für den Umweltsektor eine Abkehr vom bisher vorherrschenden Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit und eine grundsätzlich veränderte Haltung zum Grundsatz des Amtsgeheimnisses, dem gegenüber der Aspekt der

Transparenz erheblich aufzuwerten ist.

Zwar werden auch in der BRD seit den 1970er Jahren immer wieder Vorstöße zugunsten einer verstärkten rechtlich vorgeschriebenen Verwaltungsöffentlichkeit unternommen, so etwa 1987 von Seiten der Bundestagsfraktion der Grünen mit dem Entwurf eines Gesetzes über das Einsichtsrecht in Umweltakten oder im gleichen Jahr von Seiten des Landes Hamburg mit einem Gesetzentwurf zum Auskunftsrecht über Umweltdaten. Diese Initiativen bleiben aber erfolglos. (Turiaux 1995: 14; Gurlit 1989: 225ff) Dementsprechend konfrontiert die europäische Umweltinformationsrichtlinie den deutschen Gesetzgeber im Rahmen der Transformationsgesetzgebung mit erheblichen Modernisierungserfordernissen. Die fehlende Kompatibilität des deutschen mit dem europäischen Umweltinformationsrecht hat allerdings sowohl eine bedeutende zeitliche Verzögerung der Umsetzung der Richtlinie der EG in nationales Recht zur Folge als auch eine wenig ambitionierte Transposition, so dass die mangelnde Richtlinienkonformität des deutschen Umweltinformationsgesetzes (UIG) in den Jahren nach seiner Verabschiedung in einer Reihe von Punkten von der EG beanstandet wird und schließlich Nachbesserungen erforderlich macht. Die EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt war nach Artikel 9 Absatz 1 spätestens bis zum 31. Dezember 1992 in nationales Recht umzusetzen. Diese Frist kann von der Bundesregierung wegen des erheblichen Abstimmungsbedarfs bei der Erstellung des Regierungsentwurfs nicht eingehalten werden, so dass das deutsche Umweltinformationsgesetz faktisch erst 1½ Jahre später, am 19. Mai 1994, vom Deutschen Bundestag verabschiedet wird und am 16. Juli 1994 in Kraft tritt (Kramer 1996: 1). Vor dem Regierungsentwurf des UIG, der schließlich im wesentlichen auch Gesetz wird, existieren verschiedene Vorentwürfe, die dadurch gekennzeichnet sind, dass sie sich im Verlauf der Überarbeitung tendenziell immer weiter vom Grundgedanken der Richtlinie, einer weitgehenden Informationsfreiheit, entfernen (Turiaux 1995: 71). So wird die Reichweite des Informationszugangsrechtes zunehmend verringert, etwa durch eine engere Definition des Behördenbegriffs, der ein zentraler Streitpunkt während der dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren vorausgehenden Abstimmungsphase ist; auch wird die ursprüngliche Zielsetzung der Umweltinformationsfreiheit, die Verbesserung des Umweltschutzes, aus § 1 des Gesetzestextes gestrichen; und ebenso werden die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Umweltmedien und die Auswirkungen auf den Menschen nicht mehr ausdrücklich als Gegenstand der Umweltinformation erwähnt; darüber hinaus war zunächst vorgesehen, dass Kosten erhoben werden *können*, während im Regierungsentwurf des UIG die Kostenerhebung *zwingend* vorgesehen ist.

Im Laufe der Debatte um die Umsetzung der europäischen Umweltinformationsrichtlinie in ein deutsches Transformationsgesetz werden von Seiten der Opposition diverse Vorschläge unterbreitet, um Informationsansprüche im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes in ein

progressiveres Recht zu gießen, das die Vorgaben der UI-RL als möglichst nutzerfreundlich auszugestaltende Mindestanforderungen für eine offene Informationspolitik interpretiert. So legt die Gruppe Bündnis 90/Die Grünen im September 1993 einen eigenen Entwurf für ein Umweltinformationsgesetz vor, der u.a. den Kreis der zugangsverpflichteten Behörden als auch den Begriff der Umweltinformation weiter als der Regierungsentwurf auslegt, darüber hinaus ein umfassendes Akteneinsichtsrecht vorsieht sowie das Prinzip eines kostenlosen Informationszugangs durch die Behörden sichern will, so dass lediglich die entstehenden Sachkosten von den Informationssuchenden übernommen werden sollen. (Turiaux 1995: 71) Auch die SPD-Fraktion vertritt weiterreichende Vorstellung von einem freien Zugang zu Umweltinformationen als die Regierung und bringt im Rahmen der 2. Beratung des Regierungsentwurfs im Bundestag einen Änderungsantrag ein, der vor allem auf folgende Änderungen abzielt: Der Behördenbegriff soll erweitert werden; den Antragstellern soll ein Wahlrecht hinsichtlich der Form des Zugangs zu Umweltinformationen eingeräumt werden; das Umweltinformationsgesetz soll auch auf laufende Genehmigungsverfahren angewendet werden können; es soll von einer gesetzlich widerlegbaren Vermutung, dass Emissions- und Immissionsdaten nicht unter das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis fallen, ausgegangen werden; die Kostenregelung soll vorsehen, dass für die Übermittlung von Informationen lediglich die Auslagen erhoben werden und ablehnende Bescheide kostenfrei sind (Kramer 1996: 9f).

Der Gesetzesentwurf der Grünen wird vom Bundestag - ungeachtet der z.T. positiven Äußerungen der im federführenden Umwelt-Ausschuss angehörten Sachverständigen - ebenso abgelehnt wie der Änderungsantrag der SPD-Fraktion (Turiaux 1995: 71f). Die Koalitionsfraktionen stellen die Richtliniekonformität des Gesetzentwurfs der Bundesregierung fest und vertreten den Regierungsentwurf in seiner durch die eigenen Anträge modifizierten Form als einen gelungenen Kompromiss zwischen dem Wunsch nach einem möglichst umfassenden Informationsanspruch der Bürger/innen einerseits und der Sorge der Bundesländer, die Verwaltung werde durch dieses Gesetz in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigt, die in der sehr viel restriktiveren Stellungnahme des Bundesrates zum Ausdruck gebracht wird, andererseits (Kramer 1996: 9f). Vor diesem Hintergrund wird in der BRD schließlich ein Umweltinformationsgesetz verabschiedet, das die neu zu schaffenden Rechtsansprüche weitgehend auf dem niedrigst möglichen Niveau konstituiert, indem es nahezu vollkommen darauf verzichtet, über die europäischen (Minimal-)Vorgaben hinauszugehen, und stattdessen die in der Richtlinie formulierten Restriktionsmöglichkeiten ausschöpft.

Das Umweltinformationsgesetz, das 1994 vom deutschen Gesetzgeber beschlossen wird, konstituiert für jede natürliche oder private Person einen Rechtsanspruch auf freien Zugang

zu Informationen über die Umwelt (§§ 1 und 4 Absatz 1), die bei einer Behörde oder einer Person des Privatrechts, die öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnimmt und die der Aufsicht von Behörden unterstellt ist, vorhanden sind (§ 2). Es schafft somit auch in der BRD ein Jedermannrecht auf Informationszugang, für dessen Wahrnehmung keine besonderen Voraussetzungen erfüllt sein müssen und lediglich die Stellung eines entsprechenden Antrags erforderlich ist (§ 5). Als Informationen über die Umwelt gelten alle in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegenden Daten über den Zustand der verschiedenen Umweltmedien, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume wie auch über all die Tätigkeiten und Maßnahmen, die einen negativen oder positiven Einfluss auf den Zustand der Umwelt ausüben (können) (§ 3 Absatz 2). Nach dem UIG bleibt es den zuständigen Behörden überlassen, darüber zu entscheiden, in welcher Form sie den gewünschten Informationszugang gewährleisten wollen, d.h. ob sie Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationsträger in sonstiger Weise zur Verfügung stellen (§ 4 Absatz 1 Satz 2). Die jeweils zuständige Behörde hat innerhalb einer Frist von 2 Monaten den Informationsersuchenden bzw. Antragstellern eine positive oder negative Antwort zu erteilen, wobei sie aber bei der Auskunftserteilung oder der Zurverfügungstellung von Informationsträgern nicht verpflichtet ist, die inhaltliche Richtigkeit der Daten zu überprüfen (§ 5 Absatz 2). Das UIG sieht im Übrigen vor, dass die Behörden für die Gewährung des Zugangs zu Umweltinformationen Gebühren nach dem Kostendeckungsprinzip erheben sollen (§ 10 Absatz 1 Satz 1 und 2).

Der neue Rechtsanspruch auf Zugang zu Umweltinformationen besteht allerdings nicht ausnahmslos, sondern wird durch diverse Ausnahmetatbestände eingegrenzt, die im deutschen UIG systematisch unter dem § 7, Ausschluss und Beschränkung des Anspruchs zum Schutz öffentlicher Belange, und dem § 8, Ausschluss und Beschränkungen des Anspruchs zum Schutz privater Belange, subsumiert sind und weitgehend die bereits in der Umweltinformationsrichtlinie aufgelisteten Gründe für eine mögliche Ablehnung eines Informationsantrags umfassen. So sieht das UIG u.a. vor, dass Informationsansprüche während der Dauer eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sowie eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen, zurückgewiesen werden können (§ 7 Absatz 1 Satz 2), dass Anträge abzulehnen sind, wenn sie sich auf die Übermittlung noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten oder verwaltungsinterner Mitteilungen beziehen (§ 7 Absatz 1 Satz 2) oder offensichtlich missbräuchlich gestellt sind (§ 7 Absatz 1 Satz 3). Weiterhin besteht kein Anspruch auf Umweltinformation, wenn dadurch schutzwürdige Interessen betroffener Personen beeinträchtigt würden oder der Schutz des geistigen Eigentums tangiert ist, auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dürfen nicht unbefugt zugänglich gemacht werden (§ 8 Absatz 1). Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Artikel 8 Absatz 1 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören (§ 8 Absatz

2).

Das deutsche Transformationsgesetz zur Umweltinformationsrichtlinie der EG schafft zwar eine grundsätzlich neue Rechtssituation im Bereich der Umweltinformation in der BRD. Gleichwohl stellt es - wie schon zuvor das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in den 1980er Jahren - nicht das Produkt einer ambitionierten Gesetzgebungsinitiative der Bundesrepublik dar, sondern die eher widerstrebende Implementation eines neuen Steuerungsansatzes, der nur sehr halbherzig unterstützt wird und somit zu einer Rechtsetzung in Deutschland führt, die mindestens ebenso konzeptions- und ausgestaltungsdefizitär wie die europäische Rechtsetzung ist.

c) Das Umweltinformationsgesetz - eine kritische Analyse

Wie die Umweltinformationsrichtlinie verdient auch das deutsche Umweltinformationsgesetz zunächst eine grundsätzlich positive Bewertung, da es die durch das Prinzip der Geheimhaltung dominierte Rechtskultur in der BRD im Bereich der Umweltinformation zugunsten des Prinzips der Verwaltungsöffentlichkeit und damit verbundener umfassender Rechtsansprüche prinzipiell neu definiert. Durch das neue Informationsrecht im deutschen Umwelt- und Naturschutz wird das hierarchische Verhältnis zwischen den Prinzipien der Verwaltungsöffentlichkeit und der Geheimhaltung umgekehrt, so dass nunmehr der freie Informationszugang zum Regelfall und der Geheimnisschutz zum klar bestimmten Ausnahmefall wird. Damit erfolgt eine erhebliche Ausweitung von gesellschaftlichen Informationsansprüchen und behördlichen Informationspflichten, indem ein Jedermannrecht auf Zugang zu behördlichen Umweltdaten verankert wird, der nunmehr voraussetzungslos und unabhängig von behördlichem Ermessen zu gewähren ist und nur unter ganz bestimmten - ggf. gerichtlich überprüfbaren - Bedingungen verweigert werden darf. Trotz dieses zunächst einmal positiven Ansatzes zu Verbesserung der Informationssituation im deutschen Umwelt- und Naturschutz ist aber bei einer eingehenderen Analyse festzustellen, dass das UIG lediglich eine Minimalumsetzung der europäischen Umweltinformationsrichtlinie darstellt und damit die Konzeptions- und Gestaltungsdefizite der UI-RL weitestgehend übernimmt.³⁴

Zwar bedeutet die europäische Umweltinformationsrichtlinie für das deutsche Umweltinformationsrecht einen Traditionsbruch und gewisse Herausforderungen an die Umsetzung in nationales Recht. Allerdings impliziert die UI-RL kein radikales Demokratieverständnis mit einer entsprechend durchgreifenden Ausgestaltung von Informationsrechten. Darüber hinaus bleibt die Umweltinformationsrichtlinie in weiten Bereichen des Rechtstextes sehr

unbestimmt und bietet zahlreiche Anhaltspunkte für eine moderate Umsetzung. Der deutsche Gesetzgeber nutzt eben diese minimalistischen Regelungen und die sich daraus ergebenden breiten Gestaltungsspielräume der europäischen Richtlinie, um so weit wie möglich an einer eher restriktiven Rechtstradition festzuhalten, insbesondere indem er die Regelungen der Richtlinie möglichst weitgehend einfach übernimmt, nahezu in keinem Punkt über die Bestimmungen des europäischen Rechts hinausgeht, sie sogar z.T. defensiv interpretiert und schließlich kaum konkreter wird, als es die Richtlinie selber ist. So ergibt sich eine nahezu weitgehende Übertragbarkeit der Kritik an der UI-RL auf das Umweltinformationsgesetz: Auch das deutsche UIG operiert auf der Basis einer eindimensionalen Vorstellung der Herstellbarkeit von Transparenz im Bereich des (behördlichen) Umweltschutzes (aa), es weist ebenfalls ein stark formales Gleichheitsverständnis auf (bb), ignoriert die faktisch sehr begrenzte Relevanz durchgesetzter Informationsansprüche aufgrund einer fehlenden Einklagbarkeit der Behebung aufgedeckter Vollzugsdefizite (cc) und bleibt schließlich in vielen Punkten äußerst unbestimmt (dd), so dass Probleme der Untersteuerung bzw. einer eigentlich nicht intendierten restriktiven Auslegung in der Vollzugspraxis zu befürchten sind.

aa) Eindimensionales Transparenzverständnis

Das zentrale Anliegen des deutschen Umweltinformationsgesetzes als Transformationsgesetz der europäischen Umweltinformationsrichtlinie besteht darin, für die Öffentlichkeit in der BRD eine weitreichende Transparenz sowohl hinsichtlich der Umweltsituation im Land als auch hinsichtlich der öffentlichen und privaten Aktivitäten mit Relevanz für den Umwelt- und Naturschutz herzustellen, so dass umwelt- und naturschützerische Anstrengungen des Staates optimale Ergänzung durch gesellschaftliches Engagement und gesellschaftliche Kontrolle erfahren. Allerdings kommt auch im deutschen Umweltinformationsgesetz wie in der europäischen Umweltinformationsrichtlinie ein stark vereinfachtes Verständnis von der Herstellbarkeit weitreichender Transparenz im Umwelt- und Naturschutz zum Tragen, das sich in einer sehr zurückhaltenden und eindimensional ausgerichteten Regulierung gesellschaftlicher Informationsansprüche und behördlicher Informationspflichten niederschlägt. So werden auch im UIG weder Vorkehrungen für die Sicherung einer hohen Qualität der zugänglichen Umweltinformationen getroffen noch Sicherungsmechanismen installiert, die die möglichst weitreichende Reduktion praktischer Zugangserschwernisse von einer unübersichtlichen Datenverwaltung über ungünstige behördliche Bürozeiten und weit entfernte Orte der Akteneinsicht bis hin zu materieller Ressourcenknappheit der Informationssuchenden gewährleisten würden. Wie die UI-RL nimmt auch das UIG weder selber Konkretisierungen vor, noch formuliert es Aufträge für die untergesetzliche Regulierung zur Umweltinformation, um den möglichst hindernisfreien Zugang zu relevantem Datenmaterial in der Praxis zu gewährleisten. Dementsprechend bleibt auch das UIG selbst hinter sich bereits vollziehenden Entwicklungen in der administrativen Praxis zurück, die etwa bei

der Umstellung auf digitale Informationsträger verstärkt dazu übergeht, nicht geschützte Informationen zunehmend mehr in das Internet zu stellen (Schrader 2000: 491f). Vor diesem Hintergrund wäre etwa die Verpflichtung der Behörden zu einer sukzessiv zu gewährleistenden Online-Zugänglichkeit aller nicht geschützten Umweltinformationen eher eine Unterstützung aktueller Trends als eine besonders progressive Fortentwicklung der Gesetzgebung gewesen, die gleichwohl im Sinn der Sicherung von Bürgerfreundlichkeit - bei gleichzeitig reduziertem Verwaltungsaufwand - positiv hätte beurteilt werden können. Ein Minimum an Kontrolle und Erwartungssicherheit wird den Antragsteller/innen lediglich dadurch gewährt, dass das UIG vorschreibt, dass Anträge auf Umweltinformation innerhalb von zwei Monaten zu bescheiden sind.

Während das UIG nahezu keine Regelungen beinhaltet, um praktische Zugangserschwerisse zu formal frei zugänglichen Informationen abzubauen, finden sich im Umweltinformationsgesetz - wie in der europäischen UI-RL - diverse Bestimmungen, die das Potential in sich tragen, weitreichend zugunsten von Informationszurückhaltung und Geheimnisschutz ausgelegt zu werden und damit mehr oder weniger tiefgreifende negative Auswirkungen auf den freien Zugang zu Umweltinformationen bzw. zur effektiven Herstellung von Transparenz zu entfalten. In diese Richtung weist insbesondere die breite Palette von Ausnahmetatbeständen, die das UIG auflistet und die den zuständigen Behörden in einer Vielzahl von Fällen die Zurückhaltung von Datenmaterial erlauben, nahe legen oder sogar vorschreiben. In die gleiche Richtung weist die Bestimmung des UIG, die darauf verzichtet, den Nachfrager/innen ein Wahlrecht hinsichtlich der Art des Zugangs zu den gewünschten Umweltdaten zuzugestehen, und stattdessen die Art der Zugangsgewährung in das Ermessen der Behörden stellt, die auf Antrag entweder Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationsträger in sonstiger Weise zur Verfügung stellen können. Damit wird zwar den Bedürfnissen der zuständigen Stellen Rechnung getragen, im Interesse eines reibungslosen Arbeitsablaufs keinen unvermeidbaren Aufwand zur Gewährung von Akteneinsicht oder Auskunftserteilung betreiben zu müssen; hinsichtlich einer möglichst guten Nachvollziehbarkeit und Nachprüfbarkeit der behördlichen Zugangsgewährung durch die Informationssuchenden wirft diese Regelung allerdings ernstzunehmende Probleme auf. Und auch mit der Kostenregelung, die vorschreibt, dass für Amtshandlungen auf der Basis des UIG Gebühren und Auslagen zu erheben sind, schafft das Umweltinformationsgesetz ernstzunehmende Stolpersteine für einen weitreichenden Zugang zu Umweltinformationen. Unter derartigen rechtlichen Voraussetzungen können etwa rechercheintensive Informationsanträge bei den Behörden sehr kostenaufwendig werden und damit eine regelmäßige Nutzung von Informationsrechten - etwa im Sinn des Monitorings längerfristiger Maßnahmen zur Behebung von Umweltbelastungen - schon aus Kostengründen sehr unattraktiv machen. So läuft das Umweltinformationsgesetz mit einer Regelsetzung, die sich stärker mit der Kon-

trolle als mit der Ermöglichung eines effektiven Informationszugangs befasst, Gefahr, die Transparenz des Umwelt- und Naturschutzes in der BRD weiterhin ganz erheblich zu unterminieren.

bb) Formales Gleichheitsverständnis

Während zum einen das konservative Verständnis von Transparenz und unzureichende Vorstellungen von ihrer effektiven Herstellung Zweifel hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit des UIG im Sinn der Motivierung engagierter Nachfrage nach Umweltinformation und der Sicherung einer kundenfreundlichen Bereitstellung des nachgefragten Materials aufwerfen, begründet zum anderen die Übernahme des nahezu rein formalen Gleichheitsverständnisses der UI-RL in das Umweltinformationsgesetz Skepsis hinsichtlich der Chancen gerade von bislang informationell oder materiell unterprivilegierten Akteuren, durch das UIG einen verbesserten Zugang zu den relevanten Informationen zu erhalten. Auch das UIG geht davon aus, dass ein umfassender und gleicher Zugang für jedermann allein dadurch gewährleistet werden kann, dass allen Interessierten und Betroffenen das gleiche formale Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen zugestanden wird und keiner von diesem Zugang ausgeschlossen werden bzw. die Zugangsverweigerung nur in genau definierten Ausnahmefällen erfolgen darf. Dass bestehende Informations-, Kapazitäts- und Machtgefälle in der Alltagspraxis gleichwohl zu sehr ungleichen Zugangschancen führen können, bleibt auch im Rahmen des Umweltinformationsgesetzes vollständig unberücksichtigt. So werden auch hier keinerlei Maßnahmen ergriffen, um einem stärker materiellen Gleichheitsverständnis Rechnung zu tragen und spezifische Hilfestellungen und Unterstützungsleistungen für fachlich weniger versierte und materiell schwächere Personen und Gruppen im Sinn einer administrativen Kompensation gesellschaftlicher Ungleichheiten beim Informationszugang zu verankern. Nicht nur im Rahmen passiver behördlicher Informationspflichten bleiben entsprechende Steuerungsmöglichkeiten ungenutzt, auch im Hinblick auf die Regelungen zu einer aktiven Informationspolitik zeigt sich, dass die wenig ambitionierte europäische Rechtsetzung auch beim deutschen Gesetzgeber keine Fantasien zugunsten freiwilliger Verpflichtungen zur Förderung innovativer Maßnahmen auslöst. So spricht die einschlägige Regelung im UIG allein die nationale Ebene an und verpflichtet die Bundesregierung lediglich darauf, in vierjährigen Abständen einen Bericht über den nationalen Umweltzustand zu veröffentlichen. Chancen zur Verankerung aktiver Informationspflichten auf allen Verwaltungsebenen, die etwa die gezielte und regelmäßige Unterrichtung der Öffentlichkeit über Informationsrechte und ihre effektiven Nutzungsmöglichkeiten betreffen, bleiben ungenutzt.

cc) Minimale Handlungsrelevanz des Informationszugangs

Nicht nur im Hinblick auf Transparenz und Gleichheit des freien Zugangs zu Informationen über die Umwelt bei den Behörden reproduziert das deutsche Umweltinformationsgesetz

die Konzeptions- und Ausgestaltungsdefizite der europäischen Umweltinformationsrichtlinie. Auch im Hinblick auf den Aspekt der Handlungs- und Entscheidungsrelevanz der Informationsrechte der gesellschaftlichen Akteure kompensiert das UIG nicht die Steuerungsschwächen der UI-RL, sondern verstärkt sie sogar z.T. noch. Die rechtliche Verankerung von Rechtsansprüchen der Bevölkerung auf Akteneinsicht und Auskunftserteilung bzw. der passiven und aktiven Informationspflichten von Behörden ist nicht als Selbstzweck gedacht, sondern verfolgt das Ziel, zu einer signifikanten Verbesserung des Umwelt- und Naturschutzes in der Gemeinschaft und der BRD beizutragen. Dabei reicht es nicht aus, dass der freie Zugang zu Umweltinformationen die gesellschaftlichen Nachfrager/innen nach entsprechenden Daten in die Lage versetzt, ihr eigenes Handeln verstärkt an umwelt- und naturschützerischen Handlungserfordernissen auszurichten. Die Intention der europäischen Rechtsetzung zielt nicht zuletzt darauf ab, dass sich die Informationersuchenden mit ihrem neu gewonnenen Wissen wirkungsvoll in politisch-administrative Prozesse des Umwelt- und Naturschutzes einbringen können und etwa über die Kontrolle des relevanten Verwaltungshandelns Einfluss auf eine effektive Umsetzung öffentlicher und privater umwelt- und naturschützerischer Maßnahmen nehmen. Eine solche wirkungsvolle Einflussnahme wird aber durch das UIG keinesfalls zuverlässig gewährleistet.

Das Umweltinformationsgesetz konstituiert zwar Rechtsansprüche auf Informationszugang, die letztlich auch vor Gericht eingeklagt werden können. Darüber hinaus schafft das UIG aber keinerlei weitere Klagebefugnisse, die es ermöglichen würden, dass bei (tatsächlich oder vermeintlich) festgestellten Vollzugsdefiziten behördliches Handeln erzwungen wird, das die Überprüfung des Sachverhaltes und ggf. die Reduzierung oder Beseitigung der entsprechenden Umweltbelastungen zum Gegenstand hat. Das wiegt insbesondere vor dem Hintergrund schwer, dass das UIG in der BRD in ein Rechtssystem eingebettet ist, das selber nur sehr bedingt Klagemöglichkeiten für gesellschaftliche Akteure bietet, die sich für einen verbesserten Umwelt- und Naturschutz stark machen wollen. Der stark individualisierte bzw. subjektivierte deutsche Rechtsschutz sieht vor, dass eine Klagebefugnis v.a. denjenigen Dritten zukommt, die eine Betroffenheit in ihren eigenen rechtlich geschützten Interessen geltend machen können; eine Popularklage oder (altruistische) Verbandsklage zur Geltendmachung bestimmter öffentlicher Interessen existiert nicht bzw. bis zur jüngsten Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes nur auf Länderebene und auch nur mit sehr beschränkter Reichweite. Darüber hinaus muss den jeweiligen Behörden rechtswidriges Entscheiden nachgewiesen werden können, damit eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage Erfolg hat, wobei zu berücksichtigen ist, dass unbestimmte Rechtsbegriffe, behördliches Planungsermessen oder Prognoseentscheidungen den Behörden Entscheidungsspielräume zugestehen, die die Feststellung der Unrechtmäßigkeit behördlichen Handelns vielfach sehr unsicher machen. (Reinhardt 1997; Jänicke/Kunig/Stitzel 2000: 222) Angesichts

der z.T. sehr eingeschränkten Möglichkeiten der rechtlichen Erzwingbarkeit behördlichen Handelns bleibt gesellschaftlichen Kritiker/innen administrativer Vollzugsmaßnahmen v.a. der - ebenfalls sehr unsichere - Weg der Publizierung aufgedeckter Vollzugsdefizite oder der Drohung mit einer solchen, um de facto-Druck auf die relevanten administrativen Stellen auszuüben und die Behebung von Vollzugsdefiziten zu forcieren.

Darüber hinaus schließt das UIG - zumindest bis zu seiner Nachbesserung im Jahr 2001 - die Nutzung des Informationsrechts gerade in dem Bereich aus, in dem das Informationsersuchen sehr zeitnah zu behördlichem Handeln und Entscheiden mit z.T. erheblicher Relevanz für den Umwelt- und Naturschutz erfolgt und damit relativ gute Chancen der Nachfrager/innen generiert, ihre gewonnenen Erkenntnisse gezielt zur Geltung zu bringen, nämlich im Zusammenhang mit laufenden verwaltungsbehördlichen Verfahren. Hier gilt weiterhin allein das bestehende Recht, das insbesondere bei Verfahren ohne Öffentlichkeits- und/oder Verbandsbeteiligung sehr restriktiv wirkt, aber selbst bei Verfahren mit obligatorischer Information und Beteiligung gesellschaftlicher Dritter Einsichts- und Auskunftsmöglichkeiten nur zeitlich, räumlich und sachlich begrenzt bietet. So wird das Umweltinformationsrecht gerade im Zusammenhang mit Prozessen formalisierter administrativer Entscheidungsfindung zu umweltrelevanten Vorhaben außer Kraft gesetzt und damit in seiner nutzungs- und nutzenbezogenen Dimension systematisch unterminiert.

dd) Hoher Grad der rechtlichen Unbestimmtheit

Abschließend ist für das deutsche Umweltinformationsgesetz - wie für die europäische Umweltinformationsrichtlinie - das Fazit zu ziehen, dass zum einen ein konservativer Ansatz der Installierung von Rechtsansprüchen auf freien Zugang zu staatlichen Umweltinformationen ohne wirklichen Impulscharakter verfolgt wird und dass zum anderen insofern ein sehr vorsichtiger Vorstoß zur Verbesserung der Transparenz im Umwelt- und Naturschutz unternommen wird, als das formulierte Informationsrecht sehr unbestimmt bleibt und weitreichende Gestaltungsspielräume für seine Auslegung im Vollzug durch die zuständigen Behörden belässt. Spezifizierungen werden nicht unternommen, um neue Maßnahmen zugunsten der signifikanten Ausweitung von Informationsmöglichkeiten - sei es etwa durch Vorgaben für eine aktive behördliche Informationspolitik, durch Bestimmungen zur Kompensation gesellschaftlicher Informationsgefälle oder durch Regelungen zur innovativen Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien - zu begründen. Konkretisierungen - ggf. unter Rückgriff auf untergesetzliche Vorschriften - werden aber auch nicht getroffen, um Vorkehrungen gegen administrative Verfahrensroutinen zu treffen, die sich in der bisherigen Verwaltungspraxis z.T. als intendierte, z.T. als unbeabsichtigt entstehende Zugangsbarrieren für informationssuchende gesellschaftliche Akteure erwiesen haben. So bestehen altbekannte Regelungslücken, die bislang als Einfallstore für einen restriktiven oder zumindest nur schwach nutzerfreundlichen Umgang mit Informationsrechten

fungieren konnten, auch im UIG weiter.

ee) Kritik europäischer Institutionen an der deutschen Transformationsgesetzgebung

Nicht nur während des Gesetzgebungsprozesses ist die Bundesregierung auf Kritik hinsichtlich ihrer zögerlichen Umsetzung der europäischen Umweltrichtlinie bzw. ihres mangelnden Engagements für ein progressives Informationsrecht gestoßen. Auch nach der Verabschiedung des UIG hält in den 1990er Jahren die Kritik an, wobei insbesondere von Seiten der EU der Vorwurf erhoben wird, dass das deutsche Umweltinformationsgesetz in verschiedenen Punkten nicht richtlinienkonform ausgestaltet ist. Vor diesem Hintergrund reicht die Kommission der Europäischen Gemeinschaft im Sommer 1997 Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ein (Rechtssache C-217/97), der sie zum Vorwurf macht, dass sie mit ihrer Transformationsgesetzgebung gegen diverse Verpflichtungen aus der Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt verstößt. Die Kommission führt als Gründe für diesen Vorwurf an, dass das deutsche UIG (1) keine Regelungen für eine möglicherweise auszugsweise Informationsübermittlung trifft, (2) Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarverfahren generell von der Auskunftspflicht ausnimmt, (3) einen Anspruch auf Zugang zu entsprechenden Informationen während der Dauer eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens ausschließt und (4) die Erhebung unangemessen hoher Gebühren sowie die Gebührenerhebung bei Antragsablehnung zulässt (KGV-Rundbrief 3+4/1997: 24). In seinem Urteil vom Herbst 1999 gibt der Europäische Gerichtshof der Kommission in der Mehrheit ihrer Klagepunkte weitgehend Recht (Schrader 2000: 489f). Damit sieht sich die BRD zum Ende der 1990er Jahre zur Gewährleistung einer europarechtskonformen Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie zu einer Nachbesserung ihres Umweltinformationsgesetzes gezwungen. So werden schließlich Korrekturen des UIG vorgenommen, die die Wahlmöglichkeiten der Antragsteller im Hinblick auf die Art des Informationszugangs, die auszugsweise Übermittlung von Informationen, die Erteilung von Ablehnungsbescheiden, den ehemaligen Ausnahmetatbestand der laufenden verwaltungsbehördlichen Verfahren und die Gebührenregelung betreffen und damit die Position der Informationssuchenden stärken. Diese Änderungen des UIG werden allerdings erst im Jahr 2001 rechtskräftig und weisen auch weiterhin einen stark inkrementalistischen Charakter auf, da der deutsche Gesetzgeber nach wie vor keine Ambitionen zeigt, die supranationalen Vorgaben nur als Minimalvorgaben für ein offenes Informationsrecht zu interpretieren und selber weiterreichende Regelungsmöglichkeiten zur Konstituierung einer offensiven Rechtskultur zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit zu nutzen (Scholles 2004: 157; Schrader 2000: 491f).

d) Zwischenresümee

Der möglichst weitreichende Zugang zu Informationen über die Umwelt ist eine wichtige Voraussetzung für die effektive gesellschaftliche Beteiligung an einem umfassenden Umwelt- und Naturschutz und damit auch für eine erfolgreiche staatliche Umwelt- und Naturschutzpolitik. In der Europäischen Gemeinschaft wird die informationelle Dimension eines wirkungsvollen Engagements in diesem Politikfeld schon früh erkannt, so dass Informationsrechte und -pflichten in diversen Programmen, Richtlinien und Verordnungen verankert werden und 1990 die Umweltinformationsrichtlinie als zentraler Rechtsakt zur Sicherung eines freien Zugangs zu Informationen über die Umwelt in den europäischen Mitgliedstaaten erlassen wird. Die damit induzierte Harmonisierung des Umweltinformationsrechts in der EG stellt insbesondere für Mitgliedstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland eine Herausforderung dar, in denen bislang der Grundsatz der Geheimhaltung des Behördenhandeln dominiert hat und nur in bestimmten Fällen v.a. im Interesse eines individuellen Rechtsschutzes zugunsten des Prinzips der Verwaltungsöffentlichkeit durchbrochen wird. Allerdings repräsentiert die Umweltinformationsrichtlinie nur einen recht konservativen Vorstoß auf dem Weg zur Herstellung einer weitreichenden Verwaltungsöffentlichkeit und weist gemessen an Kriterien umfassender Teilhabe gesellschaftlicher Akteure an einer offenen Informationskultur der relevanten Behörden ernstzunehmende Konzeptions- und Ausgestaltungsdefizite auf.

Der moderate Charakter der europäischen Richtlinie kann leicht in die nationale Transformationsgesetzgebung übernommen werden, wenn der jeweilige Gesetzgeber sich für eine Minimal-Umsetzung entscheidet, wie das etwa in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist. Dementsprechend weist das deutsche Umweltinformationsgesetz die gleichen Konzeptions- und Ausgestaltungsdefizite auf wie die UI-RL, die begründete Zweifel hinsichtlich der praktischen Steuerungswirkungen des neuen Umweltinformationsrechts im Vollzug der Umwelt- und Naturschutzpolitik durch die zuständigen Verwaltungsstellen sowie die gesellschaftlichen Normadressaten aufkommen lassen. Wie die Regelungen der UI-RL sind auch die Bestimmungen des UIG durch einen hohen Grad an (verfahrens)rechtlicher Unbestimmtheit charakterisiert und operationalisieren stark vereinfachte Vorstellungen von Transparenz, Gleichheit und praktischer Nutzbarkeit. Die Rechtsanalyse legt somit nahe, dass das 1994 beschlossene Umweltinformationsgesetz nur sehr schwache Anreizstrukturen für eine engagierte und motivierte Nachfrage auf Seiten der gesellschaftlichen Akteure wie auch für einen vorbehaltlosen transparenten Verwaltungsvollzug auf Seiten der zuständigen (Umwelt)Behörden schafft. Vor diesem Hintergrund ist es von besonderem Interesse, die Anwendungspraxis des UIG selber daraufhin zu überprüfen, ob, inwiefern und inwieweit sich die Konzeptions- und Gestaltungsdefizite von Richtlinie und Gesetz negativ auf Nachfrage und Angebot der Umweltinformation auswirken oder ob das neue Informationsrecht

trotz seiner Schwächen behördliche Öffnungstendenzen fördert und effektive Chancen des Zugangs zu und Umgangs mit Umweltinformationen schafft.

4.2 Die Umweltgruppen und der freie Zugang zu Umweltinformationen

Im Sommer 2004 tritt in der Bundesrepublik Deutschland das neue Umweltinformationsgesetz als Transformationsgesetz der europäischen Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt in Kraft. Das neue Umweltinformationsrecht zielt darauf ab, die Transparenz im Bereich der europäischen Umwelt- und Naturschutzpolitik möglichst weitreichend zu verbessern und damit einer erfolgreichen Umsetzungspraxis Vorschub zu leisten. Eine wichtige Voraussetzung für die effektive Steuerungswirkung des neuen Umweltinformationsrechts ist seine engagierte Nutzung durch die gesellschaftlichen Akteure, die so in die Lage versetzt werden sollen, ihr Wissen über die Umweltsituation zu verbessern, eigene Verhaltensweisen im Interesse eines gestärkten Umwelt- und Naturschutzes zu ändern sowie die Verhaltensweisen anderer (insbesondere administrativer und betrieblicher) Akteure im Hinblick auf ihre Umweltauswirkungen zu kontrollieren und ggf. durch öffentlichen Druck umzulenken. Als wichtige Adressatengruppen werden nicht zuletzt die Umwelt- und Naturschutzgruppen angesprochen, da sie aufgrund ihres ausgewiesenen Interesses an einem effektiven Umwelt- und Naturschutz sowie an der Mitwirkung an entsprechenden politisch-administrativen Prozessen prädestiniert für eine gezielte Nachfrage und Nutzung von Informationen in diesem Aufgabenfeld sind.

In der BRD trifft das neue Umweltinformationsrecht allerdings auf eine ambivalente Ausgangslage, die gerade auch die Situation der Umwelt- und Naturschutzgruppen wie die lokalen Einheiten von BUND und NABU und ihre Möglichkeiten der Beschaffung von Informationen über die Umwelt betrifft. Das Setting verbandlichen Engagements ist dadurch gekennzeichnet, dass zwar spezifische, u.U. auch ernstzunehmende Defizite hinsichtlich des Zugangs zu Umweltdaten bei den Behörden bestehen, diese Defizite allerdings von den Gruppen kaum (noch) als problematisch wahrgenommen werden, da sich die institutionellen und damit auch informationellen Rahmenbedingungen ihres umwelt- und naturschützerischen Einsatzes über die letzten Jahrzehnte so weitgehend verbessert haben, dass ein grundsätzlicher Wandel des verbandlichen Informationsproblems zu verzeichnen, nämlich von der Problematik gravierender Informationsdefizite zur Problematik massiver Informationsüberflutung (2.2.1). Diese Ausgangslage bietet insbesondere einen ungünstigen Boden für die Entfaltung eines neuen Umweltinformationsrechts, das selber eher konservativ und defensiv gehalten ist und damit nur wenig Anreize für einen engagierten Rückgriff auf Re-

gelingen schafft, deren Mehrwert angesichts der bestehenden Situation von den Adressaten grundsätzlich infrage gestellt wird bzw. deren Nutzung eher als hinderlich für eine effektive Umwelt- und Naturschutzarbeit gewertet wird (2.2.2).

4.2.1 Die Arbeit der Umweltgruppen und die Rolle der Umweltinformation

a) Die Bedeutung der Information über die Umweltinformationen

Auch für die Arbeit der (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen in der BRD gilt der allgemeine Grundsatz, dass die Formulierung und Implementierung problemangemessener Entscheidungen bei der Bearbeitung bestehender Aufgaben des Umwelt- und Naturschutzes einer möglichst hochwertigen Informationsbasis bedarf, um adäquate Problemdefinitionen vorzunehmen, effektive Lösungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen oder wirkungsvolle Überzeugungsarbeit zu betreiben. So sind sich die lokalen Gruppen von BUND und NABU durchaus bewusst, dass auch sie fundierte Informationen benötigen, um eine gute Verbandsarbeit im lokalen Umwelt- und Naturschutz leisten zu können (Interview UG-I-02; Interview UG-I-06): Die praktische Naturschutzarbeit kann umso zielgerichteter und effektiver durchgeführt werden, je besser die Informationen über die örtliche Umweltsituation sind; die verbandliche Arbeit der Umweltbildung und -beratung erfordert ebenfalls gute Kenntnisse über allgemeine wie örtliche Umweltprobleme sowie nationale und lokale Handlungsangebote, um auf qualitativ hohem Niveau erfolgen zu können; auch die wirkungsvolle Einspeisung von Impulsen in die lokale Umweltpolitik erfordert einen guten Wissensstand; ebenso ist eine qualifizierte Einbringung im Rahmen von Verwaltungsverfahren zur Verhinderung oder Modifizierung umweltschädlicher Projekte und zur Förderung umweltfreundlicher Maßnahmen nur auf der Basis frühzeitiger und umfassender Information möglich; und schließlich kann auch die Kritik behördlicher und betrieblicher Vollzugsdefizite durch kompetente Umweltgruppen nur auf der Basis guter Kenntnis der Sachlage und eines gesicherten Zugangs zu Umweltinformationen erfolgen.

Allerdings stellen die Beschaffung, Auswertung und Nutzung von Umweltinformationen nicht zu unterschätzende Herausforderungen gerade auch für die lokalen Einheiten von BUND und NABU und ihren mehr oder weniger großen, hauptsächlich ehrenamtlich tätigen Mitarbeiterstab dar. Angesichts der immensen Komplexität der Problemmaterie des Umwelt- und Naturschutzes bedarf es einer Vielfalt und Vielzahl von Umweltinformationen, die für eine erfolgreiche Problembearbeitung erforderlich und damit auch für die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen von großem Interesse sind. (Interview UG-I-06; Interview UG-I-02; Gappel 1992; Noyhuys/Schmitt 1992: 102ff) So sind zunächst einmal Informationen über den Zustand der (lokalen) Umwelt von erheblicher Bedeutung, die Aus-

kunft über die diversen schützenswerten Umweltgüter wie Klima, Wasser oder Landschaft sowie über ihre Wechselwirkungen, ihre Belastungen und Gefährdungen geben können, um Handlungsbedarfe und Problemlösungsansätze im Umwelt- und Naturschutz vor Ort überhaupt identifizieren zu können. Neben den Informationen über die Umweltqualität sind Emissionsdaten zu (lokalen) Belastungsfaktoren wie Schadgasen, Stäuben oder Chemikalien von besonderer Relevanz, um Aufschluss über die Einflussfaktoren auf die natürlichen Schutzgüter und die Art ihrer Wirkungen zu erhalten. Eng mit den Emissionsdaten verbunden sind die Informationen über die jeweiligen Belastungsquellen bzw. die (lokalen) Emittenten, die in mehr oder weniger großem Umfang in allen Bereichen der Produktion und Reproduktion vom Verkehr über Industrie, Gewerbe und Energieerzeugung, Handel und Dienstleistungen, Land- und Forstwirtschaft bis zu den Privathaushalten und der Freizeitgestaltung zu verorten sind und dort sowohl auf die Verstärkung als auch auf die Reduzierung von Umweltbelastungen einwirken.

Quer zu den unterschiedlichen Gruppen deskriptiver Umweltdaten liegen die sog. Orientierungsdaten, die zentrale Anhaltspunkte zur Beurteilung der zunächst beschriebenen (lokalen) Umweltsituation darstellen. Es handelt sich bei diesen Daten um Grenz- oder Richtwerte zu Immissionen und Emissionen, um Qualitätsziele oder technische Standards wie den "Stand von Wissenschaft und Technik", die in Gesetzen und untergesetzlichen bzw. technischen Regelwerken, aber auch in Stellungnahmen, Gutachten oder wissenschaftlichen Publikationen erarbeitet, dokumentiert und ggf. rechtlich verbindlich gemacht sind. Darüber hinaus stellen Informationen über (technische) Instrumente und Verfahren zur Reduzierung und/oder Vermeidung von Umweltbelastungen sowie zur Erhebung und Auswertung von Umweltdaten Umweltinformationen in einem weiteren Sinn dar, die für eine adäquate Einordnung und Bewertung der obengenannten Informationen von großem Vorteil, wenn nicht gar unerlässlich sind. Schlussendlich sind es "weiche" Informationen über relevante Akteure in der (lokalen) Umwelt- und Naturschutzpolitik, über ihre Interessen, Werte und Positionen zu unterschiedlichen Maßnahmen von umwelt- und naturschützerischer Relevanz, deren Bedeutung als Umweltinformationen in einem weiteren Sinn von den lokalen Einheiten von BUND und NABU hervorgehoben wird, da sie wesentlichen Einfluss darauf haben können, wie erfolgreich die fachlichen Kenntnisse über den aktuellen Umweltzustand, die Umweltbelastungen und Handlungsbedarfe sowie (technischen) Problemlösungsmöglichkeiten eingesetzt werden können (Interview UG-I-17; Interview UG-I-05). So ergibt sich insgesamt ein weites, nur noch schwer überschaubares und aufgrund seines fortgeschrittenen Entwicklungsstandes hochgradig anspruchsvolles Feld des Umgangs mit Umweltinformationen, das auch für die alltägliche Arbeit der Umwelt- und Naturschutzgruppen prinzipiell von Bedeutung ist.

Insbesondere im Rahmen der Beteiligung an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren erlangen nahezu alle genannten Kategorien von Umweltinformationen - zuzüglich prozeduraler Kenntnisse zum (rechtlich normierten) Verlauf entsprechender Verfahren sowie zu (gesetzlich geregelten) Informations-, Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten - für die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen Bedeutung, wenn sie sich effektiv in diese Verfahren einbringen möchten und gerade auch bei umweltrelevanten Großvorhaben umwelt- und naturschützerischen Anliegen Nachdruck verleihen wollen. Aber auch jenseits umweltrelevanter Verwaltungsverfahren etwa im Bereich der Umweltberatung oder kommunalpolitischer Gremienarbeit sind die Anforderungen an einen sinnvollen Umgang mit Umweltinformationen nicht zu unterschätzen. Gleichwohl betrachten die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen einen guten Kenntnisstand als Fundament für eine qualitativ hochwertige Arbeit, das es zu sichern und zu pflegen gilt. Dementsprechend heben die Gruppen die besondere Bedeutung der Entwicklungen der letzten Jahrzehnte hervor, die gerade dadurch gekennzeichnet sind, dass der Informationsbestand im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes nicht nur wesentlich erweitert und vertieft worden ist, sondern auch dadurch, dass die Information der Öffentlichkeit über umwelt- und naturschutzrelevante Sachverhalte eine erhebliche Verbesserung erfahren hat, nicht zuletzt durch die rechtliche Verankerung spezifischer Informationspflichten und -ansprüche wie auch durch die sukzessive freiwillige Öffnung des politisch-administrativen Systems für die Informationsbedürfnisse der Bevölkerung und gesellschaftlichen Gruppen.

b) Informationsmöglichkeiten der Umweltgruppen

Während auf der einen Seite ein weitreichender und vielschichtiger Informationsbedarf der (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen als Basis einer guten und erfolgreichen Verbandsarbeit besteht, existiert auf der anderen Seite ein immer breiteres Angebot an Informationen und Informationsquellen, das von den lokalen Gruppen in mehr oder weniger großem Umfang genutzt werden kann und eine als durchaus zufriedenstellende Informationssituation der lokalen Einheiten von BUND und NABU in der BRD begründet (Interview UG-I-06). So betonen die lokalen Gruppen in den 1990er Jahren relativ nachdrücklich, dass Informationsdefizite und Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung keine gravierenden Probleme ihrer verbandlichen Arbeit darstellen, wobei dieser zufriedenstellende Zustand keinesfalls das Produkt neuerer Entwicklungen ist, sondern bereits in die 1980er Jahre zunehmend deutlich spürbar wird. (Interview UG-I-08; Interview UG-I-05; Interview UG-I-18) Die Gründe für die weitgehende Zufriedenheit der lokalen Umweltgruppen mit ihrer Informationssituation vor Ort liegen zum einen bei dem allgemein vorhandenen Informationsbestand, der immer mehr auch auf der lokalen Ebene ein hohes Qualitätsniveau erreicht hat, sowie zum anderen bei der Zugänglichkeit der relevanten Informa-

tionen für die lokalen Gruppen selber, die zur Informationsbeschaffung auf diverse Kanäle - inklusive der Nutzung politischer und administrativer Informationsträger - zurückgreifen können (Interview UG-I-13; Interview UG-I-17) .

Nach drei Dekaden einer eigenständigen Umweltpolitik in der BRD und einer mehr oder weniger systematischen Schaffung umfassender wie spezialisierter umweltschutzrelevanter Datenbestände in Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft hat sich ein äußerst umfangreiches und auch fundiertes Wissen über umwelt- und naturschutzrelevante Problemlagen, Wirkungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten angesammelt, das nicht nur sehr günstige Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Problembearbeitung verantwortlicher Akteure in Politik, Verwaltung und Wirtschaft schafft, sondern das auch zu einem nicht unerheblichen Teil an die breite Öffentlichkeit weitergeleitet wird und zu einer wachsenden Transparenz des Umwelt- und Naturschutzes in der BRD führt (Interview UG-I-08). Vor diesem Hintergrund können die - oftmals selber schon über mehrere Jahrzehnte aktiven und mit der Generierung und Verarbeitung von Umweltinformationen befassten - Umweltgruppen einen Grundbestand an Wissen zusammentragen, der von allgemeinem Grundlagenwissen, über spezialisierte Fachkenntnisse in einzelnen Aufgabenfeldern bis zu detaillierten Einblicken in die umwelt- und naturschutzrelevanten Gegebenheiten vor Ort reicht, auf den sie für ihre alltägliche Aufgabenbewältigung regelmäßig zurückgreifen und der nahezu automatisch einer kontinuierlichen Weiterentwicklung unterliegt (Interview UG-I-10; Interview UG-I-16).

Einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zu der relativ guten Versorgung der Öffentlichkeit mit Umweltinformationen bzw. zu der wertvollen Grundausrüstung der Umweltgruppen mit umwelt- und naturschützerischem Datenmaterial leisten insbesondere die rechtlichen Innovationen zur Schaffung oder Ausweitung von Informationsansprüchen in den 1970er und 1980er Jahren, die etwa mit der Gesetzgebung zu Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren oder zur kommunalen Bauleitplanung eingeführt werden. (Interview UG-I-05; Interview UG-I-10) So tragen z.B. die Planungs- und Antragsunterlagen, die im Rahmen der jeweiligen Verfahren öffentlich auszulegen und für jedermann einsehbar sind und die Grundlage für schriftliche Stellungnahmen und Einwendungen bilden, zur Generierung und Offenlegung eines wertvollen Datenbestandes zu den jeweiligen Vorhaben, aber auch zur allgemeinen (örtlichen) Umweltsituation bei, der den Umwelt- und Naturschutzgruppen als aufmerksamen Beobachtern und Teilnehmern an entsprechenden Verfahren wichtige Einsichten vermittelt und die Akkumulation fundierter verbandlicher Wissensbestände unterstützt. Aber nicht nur rechtliche Innovationen führen zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Informationssituation, auch infolge vielfältiger freiwilliger Maßnahmen der behördlichen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, etwa über die Veröffentlichung von

Messwerten, über (Fach-)Publikationen wie kommunale Umweltberichte oder über Informations- und Diskussionsveranstaltungen, wird sowohl den Bürger/innen als auch den gesellschaftlichen Gruppen ein breites Spektrum an Informationen über die Umwelt, Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten zugänglich gemacht, das ihre Wissensbestände zusätzlich erweitert. (Interview UG-I-09; Interview VW-I-08; Interview VW-I-02) Eine verstärkende Wirkung in dieser Richtung haben darüber hinaus für die (lokalen) Umweltgruppen die sukzessive Öffnung des politisch-administrativen Systems für die Belange und Partizipationsforderungen dieser Gruppen, die - nicht zuletzt im Rahmen kontinuierlicher Kontakte bei der Gremienarbeit und Mitwirkung an Verwaltungsverfahren - entstehenden langjährigen Informations- und Austauschbeziehungen zwischen den Gruppen, Politik und Verwaltung, das gewachsene Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren und die sich so herausbildenden informellen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung (Interview UG-I-02; Interview UG-I-11).

Weitere (schriftliche) Informationsquellen wie wissenschaftliche Fachzeitschriften und -bücher, Gutachten aus nahestehenden Forschungseinrichtungen, betriebliche Veröffentlichungen von Messdaten und Umwelterklärungen und in jüngerer Zeit nicht zuletzt das Internet tragen zu einer guten Informiertheit der interessierten Öffentlichkeit und gerade auch der Umwelt- und Naturschutzgruppen bei (Interview UG-I-06). Schließlich fördert das im Netzwerk der Verbände selber generierte Datenmaterial, das insbesondere im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, etwa im Rahmen von Biotopkartierungen, erstellt wird und u.U. sogar an öffentliche oder private Nachfrager bzw. Auftraggeber verkauft wird, nicht unerheblich die günstige Informationslage und hohe Zufriedenheit der lokalen Einheiten von BUND und NABU (Interview UG-I-05). Vor diesem Hintergrund sehen sich die Gruppen hinsichtlich ihrer Versorgung mit Informationsmaterial in einer oftmals mehr als komfortablen Situation, deren spezifische Problematik sich zum Ende des 20. Jahrhunderts längst nicht mehr als die Problematik mangelhafter Kenntnisse über den Sachstand und unzureichender Beschaffungsmöglichkeiten darstellt, sondern vielmehr als das Problem der sinnvollen Nutzung eines Überflusses an Datenmaterial.

c) Informationsprobleme der Umweltgruppen

Trotz der überwiegend bekundeten Zufriedenheit der Umwelt- und Naturschutzgruppen mit der gegebenen Informationssituation bedeutet der Umgang mit Umweltinformationen für die lokalen Einheiten von BUND und NABU gleichwohl eine nicht zu unterschätzende Herausforderung. Dabei macht nicht so sehr die Problematik eines begrenzten oder erschwerten Zugangs zu relevanten Umweltdaten, sondern vielmehr die Problematik einer Überflutung der lokalen Gruppen mit mal mehr, mal weniger relevanten Informationen den

Umgang mit dem verfügbaren Datenmaterial zu einem sehr anspruchsvollen Prozess. (Interview UG-I-08) So müssen die Gruppen keinesfalls immer selber aktiv werden, um mit beachtlichen Datenmengen zum lokalen oder überregionalen Umwelt- und Naturschutz versorgt zu sein. Vielmehr werden ihnen regelmäßig Informationen von ihren Dachverbänden zugeschickt, erhalten sie immer wieder Datenmaterial von den an Öffentlichkeitsarbeit und an der Zusammenarbeit mit den Umweltgruppen interessierten (lokalen) Umweltbehörden oder werden ihnen im Rahmen von § 29-Verfahren (umfangreiche) Unterlagen zugesandt. Als besonders stark empfinden die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen die Informationsüberflutung gerade im Rahmen ihrer Mitwirkung an Verwaltungsverfahren zu umweltrelevanten (Groß-)Vorhaben, in denen aktive Informationspflichten der Behörden gegenüber der Öffentlichkeit und z.T. in besonderer Form gegenüber den anerkannten Naturschutzverbänden bestehen und sehr umfangreiches Datenmaterial zur Einsichtnahme öffentlich ausgelegt oder an die Verbände verschickt wird. Während die Gruppen auf der einen Seite die relativ gute Zugänglichkeit von Umweltinformationen in diesem Kontext als Ermöglichung einer qualifizierten Verfahrensbeteiligung sehr schätzen, müssen sie auf der anderen Seite immer wieder feststellen, dass die Auswertung des relevanten Informationsmaterials für sie schon aufgrund seines Umfangs eine besondere - u.U. nicht zu bewältigende - Herausforderung darstellt. (Interview UG-I-08; Interview UG-I-01) Soll die im Rahmen der Verwaltungsverfahren behördlicherseits bereitgestellte Fülle an umweltrelevanten Informationen adäquat bearbeitet und bewertet werden, bedarf es außerdem der zusätzlichen Beschaffung von Orientierungsdaten, die ihrerseits aus einem Meer an Informationen herausgefiltert werden können, die in der Fachliteratur, im Internet, in der Grauen Literatur des Umweltschutznetzwerkes oder auch von Behörden vorgehalten und zugänglich gemacht werden. Dabei ist die Zusammenstellung von Umweltdaten für eine adäquate Analyse der lokalen Umweltsituation, für die Feststellung von Handlungsbedarf und die Entwicklung und Umsetzung von Problemlösungen nur der erste Schritt einer langen Kette von Aktivitäten zur Problembearbeitung. Auch die weiteren Tätigkeiten der Auswertung, Interpretation und (präsentationsfähigen) Aufbereitung der zugänglichen Umweltdaten für die effektive Nutzung zugunsten wirkungsvoller umwelt- und naturschützerischer Maßnahmen sind ebenso anspruchsvoll wie die Aktivitäten der Informationsbeschaffung, setzen etwa die adäquate Anwendung von naturwissenschaftlichen, methodischen und rechtlichen Fachkenntnissen voraus sowie die Verfügbarkeit technischer Hilfsmittel oder ggf. finanzieller Ressourcen für die Hinzuziehung von externem Sachverstand. (Interview UG-I-13; Interview UG-I-02) So steigt mit der Zunahmen des verfügbaren Informationsmaterials auch das Anforderungsniveau an seine adäquate Verarbeitung und Aufbereitung, wobei diese Tätigkeiten wiederum nur die Vorstufen für eine effektive Nutzung in entsprechenden Interaktionsprozessen mit anderen Akteuren des umwelt- und naturschutzrelevanten Implementationsnetzwerks sind.

Der Sachverhalt der Informationsüberflutung stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund der chronischen Ressourcenknappheit der lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen als durchaus problematisch dar. Die Menge und Vielfalt der erforderlichen und auch verfügbaren Informationen für eine adäquate Befassung mit Fragen des Umwelt- und Naturschutzes und die wirkungsvolle Einbringung in entsprechende politisch-administrative Prozesse macht eindrucksvoll deutlich, dass schon die Auswertung und Interpretation von relevanten Umweltdaten allein eine größere Anzahl von Personen beschäftigen kann, zumal ein entsprechender Grad an Spezialisierung für eine qualifizierte Expertise immer unerlässlicher wird (Interview UG-I-06). In einer Situation, in der selbst (Umwelt-)Behörden, die mit einer weit größeren Zahl an (hauptamtlichen) Mitarbeiter/innen ausgestattet sind als die (lokalen) Umweltgruppen, Kapazitätsengpässe beklagen und Kompetenzgrenzen etwa hinsichtlich der Auswertung und Interpretation von betrieblichen Umweltdaten bekennen (Interview VW-I-15; Interview UG-II-02), stellt sich die Herausforderung für die lokalen Umweltgruppen mit ihren ehrenamtlichen und einzelnen hauptamtlichen Mitarbeiter/innen als umso ernster dar. Ihre stark begrenzten Kapazitäten und ihre i.d.R. nur in einzelnen Bereichen wie dem Naturschutz spezialisierten Kompetenzen machen eine intensive und umweltschützerischen Erfolg versprechende Befassung mit Umweltinformationen nur sehr bedingt möglich. (Interview UG-I-08) Vor diesem Hintergrund ist auch zu berücksichtigen, dass die positive Einschätzung der Informationssituation vor Ort durch die Umweltgruppen eine nicht zu unterschlagende Kehrseite aufweist und nicht zuletzt aus einer selbstkritischen Bewertung der eigenen Leistungsfähigkeit durch die Umweltgruppen resultiert. So sind es gerade auch die chronischen Kapazitätsengpässe der Umweltgruppen und ihre immer wieder selbst eingestandenen Kompetenzdefizite in Bereichen wie etwa dem betrieblichen Umweltschutz, die zur Folge haben, dass sie bestimmte Umweltprobleme gar nicht erst zur Kenntnis nehmen, thematisieren und hinsichtlich ihrer weiteren Entwicklung beobachten, dass sie keinen zusätzlichen Informationsbedarf formulieren und selbst brisante ökologische Fragestellungen anderen Akteuren zur Bearbeitung überlassen (Interview UG-I-01; Interview UG-II-02; Interview UG-I-08).

Im Übrigen aber stellt sich für die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen das Problem der Umweltinformation weniger als ein Erkenntnisproblem dar, sondern v.a. als ein Umsetzungsproblem, da auch hochwertige Expertisen und empirisch fundierte Argumentationen für den Nutzen und die Notwendigkeit engagierter Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen nur wenig auszurichten vermögen, wenn sie etwa auf konfligierende wirtschaftliche Interessen stoßen oder mit dem Willen relevanter Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung zur Durchsetzung bestimmter (prestigeträchtiger) Großvorhaben konfrontiert sind (Interview UG-I-02). So machen die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen im Rahmen von Verwaltungsverfahren zu umweltrelevanten öffentlichen oder privaten Projekten die

Erfahrung, dass ihre fundierte informationelle Zuarbeit zwar sehr gefragt ist und sie mit Stellungnahmen auf hohem (Informations-)Niveau u.U. sogar gewisse faktische Einflussmöglichkeiten auf die Projektgestaltung erhalten, doch dies erfolgt innerhalb eines relativ engen Korridors der Gestaltungsmöglichkeiten, der insbesondere durch die grundsätzliche Zustimmung zu dem jeweiligen Vorhaben und seiner prinzipiellen Ausrichtung und Ausgestaltung definiert ist (siehe Kapitel 3).³⁵ Sind schon die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, die sich auf der Basis eines guten umwelt- und naturschutzbezogenen Informationsstandes für die lokalen Gruppen ergeben, im Rahmen von Zulassungsverfahren zu umweltrelevanten Vorhaben relativ begrenzt, so fallen die politisch-administrativen Einflussmöglichkeiten dieser Gruppen als Resultat der Nutzung von Umweltinformationen im Bereich der verfahrensunabhängigen Informationsbeschaffung und -verwertung noch wesentlich geringer aus. Die Schwierigkeiten bestehen bereits aufgrund des Umstandes, dass es z.T. eines ganz erheblichen Aufwands und nicht zu unterschätzender Fachkenntnisse bedarf, um Vollzugsdefizite aufzudecken und nachzuweisen, so z.B. im Falle betrieblicher Emissionsdaten, die die Verbände vor erhebliche Interpretationsprobleme stellen können (Interview UG-II-02; Interview UG-I-17). Darüber hinaus ist der Sachverhalt nicht zu unterschätzen, dass die Aufdeckung von Vollzugsdefiziten keinesfalls zwingend zu ihrer erfolgreichen Beseitigung führen muss. Stattdessen ist es von diversen Faktoren wie etwa dem umweltpolitischen Engagement oder den personellen Kapazitäten der Aufsichtsbehörden, der Bereitschaft von belastenden Betrieben zur Normkonformität, den rechtlichen und faktischen Sanktionsmöglichkeiten für Regelverstöße oder auch dem technologischen Entwicklungsstand abhängig, ob und in welchem Ausmaß eine Problemlösung angegangen wird (Interview UG-I-05). Die Erfahrungen der Umweltgruppen mit der Behebung aufgedeckter Vollzugsdefizite sind durchaus gemischt und reichen von relativ guten Erfahrungen mit der Anzeige von Regelverstößen etwa im wasserrechtlichen Bereich (Interview UG-I-05) bis zur Feststellung der schlichten Unerheblichkeit einer Problematisierung bedenklicher Immissionswerte etwa aufgrund hoher Verkehrsaufkommen (Interview UG-I-06). Schließlich ist keinesfalls auszuschließen, dass die Behebung von gravierenden Umweltbelastungen nur über einen langwierigen Prozess zu erreichen ist und einen nicht nur punktuellen, sondern dauerhaften Einsatz kritischer externer Beobachter/innen verlangt, über die die Umwelt- und Naturschutzgruppen aber kaum verfügen.

Die spezifische Konstellation der Informationsprobleme der (lokalen) Umweltgruppen, die durch Informationsüberflutung, knappe Ressourcen und begrenzte Handlungsrelevanz umweltpolitischer Erkenntnisse charakterisiert ist, hat in der Praxis der verbandlichen Arbeit die Verfolgung einer spezifischen Handlungsrationalität beim Umgang mit Umweltinformationen zur Konsequenz. Dabei kommt der Frage des Zugangs zu Umweltinformationen nur noch sehr nachgeordnete Bedeutung zu. Stattdessen ist das Handeln der Gruppen v.a.

auf die Optimierung der Informationsnutzung ausgerichtet und wird weitgehend unter Vernachlässigung einer optimierten Informationsbeschaffung bzw. der Erschließung möglichst hochwertiger Informationen und Informationsquellen praktiziert.

d) Strategien der Umweltgruppen zum optimalen Umgang mit Umweltinformationen

In dem Maß, in dem selbst der auf der lokalen Ebene bestehende Wissensbestand zu umwelt- und naturschutzrelevanten Fragestellungen schon aufgrund seines Umfangs von den lokalen Einheiten von BUND und NABU kaum noch umfassend aufzunehmen und zu verarbeiten ist, sehen sich die Gruppen zu mehr oder weniger durchgreifenden Maßnahmen der Reduzierung ihrer Befassung mit Umweltinformationen gezwungen. Für die lokalen Umweltgruppen haben sich insbesondere die folgenden Strategien als handlungsleitend herauskristallisiert: Zunächst einmal räumen die Gruppen dem umwelt- und naturschützerischen Handeln eindeutigen Vorrang vor der vertieften Auseinandersetzung mit Umweltinformationen und insbesondere vor einer optimierten Informationsbeschaffung ein (aa); darüber hinaus gestaltet sich ihre Befassung mit Umweltinformationen stark selektiv und konzentriert sich i.d.R. auf ganz spezifische Themen- bzw. Tätigkeitsbereiche (bb); dabei geben die Umweltgruppen bei der Beschaffung von Informationen leicht zugänglichen und schnellen Informationskanälen den Vorzug und nehmen auch Qualitätsprobleme des so erhältlichen Datenmaterials in Kauf (cc); schließlich beinhaltet eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Informationsnachfrage der Gruppen bei den Behörden die Rücksichtnahme auf Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsbedürfnisse der zuständigen Stellen, um so die generelle Kooperationsbereitschaft dieser Akteure zu sichern (dd).

aa) Vorrang des praktischen Handelns vor einer Informationsoptimierung

In dem Maß, in dem sich die lokalen Umweltgruppen mit einer Informationsüberflutung konfrontiert sehen, die dazu geeignet ist, ihre Arbeitskapazitäten weitgehend zu absorbieren und u.U. lahm zu legen, fühlen sie sich zu der vorrangigen Maßnahme gezwungen, Umweltinformationen weitgehend zu selektieren und die Befassung mit ihnen oftmals auf das absolut Notwendige zu beschränken. Das bedeutet zum einen, dass sich die Gruppen v.a. mit den Informationen befassen, die bereits bei ihnen vorliegen bzw. die ihnen auf freiwilliger und eigeninitiativer Basis von anderer Seite zur Verfügung gestellt werden (Interview UG-I-08; Interview UG-I-17). Zum anderen bedeutet der Zwang zur massiven Effektivierung des Umgangs mit Umweltinformationen, dass die Gruppen selbst mit den vorliegenden oder problemlos zugänglichen Informationen stark selektiv umgehen und insbesondere nur (noch) sehr begrenzten Wert auf eine Optimierung ihrer Informationsbasis als Voraussetzung für das umwelt- und naturschützerische Engagement legen. So wird etwa auf ein Gros der - kontinuierlich erscheinenden - behördlichen Publikationen zu umwelt- und na-

turschutzrelevanten Problem- und Fragestellungen gar nicht mehr zurückgegriffen, da der Aufwand der Rezeption, der Datenauswertung und -interpretation zu hoch ist angesichts der begrenzten Kapazitäten der Gruppen. (Interview UG-I-08) Informationsnachfragen bei den Behörden, insbesondere unabhängig von geplanten oder laufenden Verwaltungsverfahren, stellen sich vor diesem Hintergrund erst recht nur (noch) in Ausnahmefällen als sinnvoll dar, zumal die örtliche Umweltsituation seit langem hinsichtlich ihrer zentralen Problematiken gut erfasst und weitreichend bekannt ist und neue Informationen i.d.R. keinen wirklichen Erkenntnisgewinn bringen, der handlungs- und entscheidungsrelevant werden könnte (Interview UG-I-02; Interview UG-I-18). Vielmehr wird eine intensivere Befassung mit der Beschaffung von Umweltinformationen als kontraproduktiv befunden, da wertvolle Zeit und Energie in aufwendigen Kommunikationsprozessen mit mal mehr, mal weniger kooperationswilligen Behörden gebunden werden, während produktive Aktivitäten etwa der Landschaftspflege oder der Umweltberatung zurückgestellt und damit praktische Erfolge für den Umwelt- und Naturschutz, direkte Kontakte mit der Öffentlichkeit und damit Gewinne für die individuelle Motivation der Umwelt- und Naturschützer/innen auf (unbestimmte Zeit) verschoben werden (Interview UG-I-05). In der Konsequenz gilt für die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen die eindeutige Priorität des praktischen Handelns vor der intensiven Auseinandersetzung mit Umweltinformationen, insbesondere aber vor der Beschaffung von (zusätzlichen) Informationen bei den Behörden.

bb) Selektion und Schwerpunktsetzung

Auch wenn die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen der Befassung mit behördlichen Umweltinformationen und insbesondere ihrer Beschaffung bei den Behörden einen nachgeordneten Stellenwert zuweisen, ist eine solche Befassung doch immer wieder notwendig und auch die Beschaffung von Daten, die bei den Behörden vorliegen, lässt sich nicht regelmäßig umgehen - zumal dann nicht, wenn in den Gruppen ein mehr oder weniger ausgeprägtes Interesse an einem Engagement im Rahmen der politisch-administrativen Prozesse vor Ort besteht. Allerdings sind die Befassung mit Umweltinformationen und insbesondere ihre Beschaffung v.a. dadurch charakterisiert, dass starke Selektionen, die Setzung eindeutiger Prioritäten und eine klare Spezialisierung das Vorgehen bestimmen. Die Fälle, in denen sich die Gruppen mit Umweltinformationen intensiver auseinandersetzen und ggf. auch zusätzliches Datenmaterial von den (Umwelt)Behörden beziehen, liegen so in erster Linie im Kernbereich der eigenen Interessen- und Arbeitsschwerpunkte, während Informationen zu anderen Themen - unabhängig von ihrer Wichtigkeit - nur am Rande wahrgenommen oder ganz ignoriert werden.

Vor diesem Hintergrund ist es v.a. der Bereich der Mitwirkung der (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen im Rahmen umweltrelevanter Verwaltungsverfahren, in dem sich die

Gruppen dem Erfordernis der Auseinandersetzung mit und ggf. der Beschaffung von behördlichen Umweltinformationen stellen. (Interview UG-I-08; Interview UG-I-02; Interview UG-I-17; siehe auch: Rowan-Robinson u.a. 1996: 28f) In diesem Bereich besteht ein besonderes Interesse der Gruppen an den behördlichen Informationen aufgrund des Umstands, dass es hier um konkrete öffentliche oder private Vorhaben mit u.U. erheblichen negativen Umwelteffekten geht, auf deren Realisierung bzw. Ausgestaltung sie bei einer rechtzeitigen Einbringung auf der Basis guter Informiertheit unmittelbaren Einfluss nehmen können. Das gilt v.a. dann, wenn die verfahrensrechtlichen Vorgaben in den jeweiligen Fällen eine Beteiligung der Öffentlichkeit und/oder der anerkannten Naturschutzverbände vorsehen, so dass effektive Einflusschancen gegeben sind und eine relativ starke Motivation der lokalen Gruppen besteht, sich in die Verfahren einzubringen und zu diesem Zweck für eine adäquate Informationsbasis ihrerseits zu sorgen. Von besonderer Bedeutung ist, dass ihnen in diesen Fällen durch die bestehende Rechtslage zugearbeitet wird, indem den Behörden aktive Informationspflichten in Form der öffentlichen Bekanntgabe der jeweiligen Informationsmöglichkeiten sowie der öffentlichen Auslegung der relevanten Planungs- oder Antragsunterlagen aufgegeben sind. Gerade die aktive Informationspflicht der Behörden bedeutet einen erheblich erleichterten Zugang zu Umweltinformationen und damit einen effektiven Anreiz zu ihrer Nutzung durch die (lokalen) Umweltgruppen, der insbesondere in den § 29-Verfahren wie den Planfeststellungsverfahren spürbar wird, bei denen eine explizite Einladung an die Verbände ergeht und ihnen die Planungsunterlagen zugeschiedt werden. In dem Maß, in dem aber selbst in diesem Arbeitskontext die verbandlichen Bemühungen um die Informationsbeschaffung begrenzt bleiben und u.U. sogar zugesandtes Datenmaterial aufgrund überlasteter Arbeitskapazitäten nicht bearbeitet wird (Interview UG-I-09), verliert erst recht der Zugang zu behördlichen Umweltinformationen außerhalb dieses Bereichs an praktischer Relevanz für die (lokalen) Umweltgruppen (Interview UG-I-02).

cc) Präferenz für schnelle und bequeme Informationskanäle

Auch wenn der Informationsbedarf der (lokalen) Umweltgruppen jenseits der im Rahmen von Verwaltungsverfahren ausgelegten oder zugeschickten Unterlagen i.d.R. nur sehr gering ausfällt, treten immer wieder Fälle auf, in denen die Gruppen doch auf Umweltinformationen der Behörden zurückgreifen möchten, die ihnen nicht über die öffentliche Auslegung im Rahmen von verwaltungsbehördlichen Zulassungsverfahren problemlos zugänglich sind und also auf anderem Weg beschafft werden müssen, so etwa, wenn die Umweltgruppen im Rahmen von Zulassungsverfahren zusätzliche Informationen zu den ausgelegten Unterlagen wie die Stellungnahmen beteiligter Behörden einholen wollen oder wenn sie außerhalb laufender Verwaltungsverfahren Immissions- oder Emissionsdaten zur Bewertung aktueller Problemlagen benötigen. Kapazitätsprobleme, die Notwendigkeit eines sensiblen Umgangs mit der behördlichen Kooperationsbereitschaft und ein gewisser interner wie

externer Erfolgsdruck auf die Verbandsarbeit bei faktisch begrenzten Erfolgs- und Profilierungschancen im Betätigungsfeld der Informationsnachfrage führen vor diesem Hintergrund vielfach dazu, dass die (ehrenamtlichen) Umwelt- und Naturschützer/innen von vornherein unkomplizierte - wenn auch teilweise weniger hochwertige - Informationskanäle präferieren, über die eine schnelle Informationsübermittlung erwartet werden kann, so dass zeitnahes Handeln zu aktuellen Aufgabenstellungen möglich ist. (Interview UG-I-05) In diesem Sinn hat sich über lange Jahre hinweg die Nutzung unterschiedlicher Informationsquellen insbesondere auf informellem Weg bewährt, die als das Produkt sorgfältig gepflegter Vertrauensverhältnisse den Umweltgruppen in mehr oder weniger großem Umfang in Politik, Verwaltung und Gesellschaft zugänglich sind. (Interview UG-I-17; Interview UG-I-11) So betonen die lokalen Gruppen, dass sie eine Vielzahl der sie interessierenden Informationen über direkte Nachfragen bei den (ihnen bekannten) Sachbearbeiter/innen in den (Umwelt-)Behörden - sei es über telefonische Kontaktaufnahme, sei es über persönliche Besuche vor Ort - beziehen können und dass in den Fällen des Versagens dieses Informationskanals als Alternativen etwa Stadträt/innen oder auch kompetente Mitglieder ähnlich orientierter Bürgerinitiativen geeignete Ansprechpartner/innen darstellen.

Ein weiteres Medium der Umweltgruppen zum - aktiven oder passiven - Bezug von Informationen über die Umwelt, das von z.T. eminent großer Bedeutung für die lokalen Einheiten von BUND und NABU ist, stellt die Gremienarbeit dieser Gruppen, insbesondere die Mitwirkung in den (Umwelt)Ausschüssen der jeweiligen Stadträte, aber auch die Beteiligung in den lokalen Naturschutzbeiräten oder die Mitarbeit in sonstigen umweltpolitischen Arbeitskreisen und Diskussionsrunden, dar. (Interview UG-I-01; Interview UG-I-13; Interview UG-I-06) Die informationellen Vorteile der Gremienarbeit beginnen damit, dass der Informationsfluss in diesem Rahmen i.d.R. an politisch-administrative Entscheidungsprozesse gekoppelt ist, so dass die Versorgung mit Umweltinformationen nicht im luftleeren Raum erfolgt, sondern mit konkreten Mitwirkungs- und Einflusschancen an bzw. auf umweltrelevante Maßnahmen und Vorhaben verbunden ist. (Interview UG-I-06; Interview UG-I-01; Interview UG-I-13) Im Rahmen der Gremienarbeit sind darüber hinaus gerade auch die Informationen von Interesse, die v.a. in informellen Gesprächen nebenbei einfließen. So erfolgen in diesem Rahmen oftmals auf der Basis einer langen und relativ vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und gesellschaftlichen Gruppen Prozesse des Informations- und Meinungsaustausches, in deren Verlauf Informationen vermittelt werden, die von den Umweltgruppen nicht hätten nachgefragt werden können, weil sie von dem jeweiligen Sachverhalt bis dahin gar keine Kenntnis hatten, oder die einen relativ hohen Grad an Vertraulichkeit besitzen und bei formalen Nachfragen nicht oder nur in kurzen bzw. wenig aussagekräftigen offiziellen Versionen weitergegeben worden wären (Interview UG-I-14; Interview UG-I-11).

Darüber hinaus ist im Rahmen der Gremienarbeit - insbesondere in den Ratsausschüssen - die informationelle Zuarbeit der zuständigen Behörden, die im Vergleich zu den Umweltgruppen mit umfangreichen Kompetenzen und Kapazitäten zur Informationserfassung-, -auswertung und -aufbereitung ausgestattet sind, zentrales und seit langem rechtlich verankertes und eingespieltes Element der Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und ggf. gesellschaftlichen Gruppen, das von den zuständigen Stellen auch als solches wahr- und ernstgenommen wird. Damit sind die Umweltgruppen im Rahmen der Gremienarbeit oftmals der mühsamen Aufgabe enthoben, selber umfassende Recherche-, Beschaffungs-, Aufbereitungs- und Auswertungsarbeiten zu leisten, und können sich auf das Nachfragen und Nachbohren dort beschränken, wo der Informationsfluss von Seiten der Behörden zu wünschen übrig lässt. (Interview UG-I-01; Interview UG-I-06) Darüber hinaus bieten die formal und inhaltlich relativ weitreichenden Informationspflichten der Behörden gegenüber den Stadträten und ihren Ausschüssen die Möglichkeit, Aufträge an die lokalen Behörden zur Beschaffung fehlender Informationen - sei es von anderen behördlichen Stellen oder auch Betrieben, sei es durch eigene Erhebungen oder die Vergabe von Gutachten - zu erteilen oder relativ weitreichende Anforderungen an das vorzulegende Informationsmaterial etwa hinsichtlich der Art der Aufbereitung oder des Detaillierungsgrades zu formulieren (Interview UG-I-06). Zwar spielen auch im Rahmen der Gremienarbeit Probleme eine Rolle, die sich etwa aus dem Informationsgefälle zwischen den hauptberuflichen Verwaltungsmitarbeiter/innen einerseits und den nebenberuflich aktiven Gremienmitgliedern andererseits ergeben,³⁶ gleichwohl gestaltet sich der Informationstransfer in diesem Kontext als ein sehr komfortabler und instruktiver Prozess, dem von Seiten der Umweltgruppen gerne der Vorrang vor anderen Formen der Informationsbeschaffung gegeben wird (Schönfelder 1979: 59ff, 100ff).

dd) Respektierung von Grenzen des Informationszugangs

Während die Umweltgruppen auf der einen Seite weitreichende Zugangsmöglichkeiten zu Umweltinformationen feststellen, die z.T. weit über ihre eigenen Aufnahmekapazitäten hinausgehen, konstatieren sie auf der anderen Seite weiterhin rechtliche und faktische Grenzen eines freien Zugangs zu entsprechendem (behördlichem) Datenmaterial. Die Akzeptanz eben dieser Informationsbarrieren gehört allerdings als selbstverständlicher Bestandteil zum Bündel der zentralen Handlungsstrategien der Gruppen zur Effektivierung ihres Umgangs mit Umweltinformationen und damit zur Effektivierung ihres umweltschützerischen Engagements überhaupt. Dabei spielt nicht nur das Kalkül eine Rolle, sich nicht in wenig effizienten Grabenkämpfen um mehr oder weniger nützliche Auskünfte und Einsichten zu verzetteln (Interview UG-I-05), auch die Anerkennung informationspolitischer Schwierigkeiten und Dilemmata der (Umwelt-)Behörden selber motiviert die lokalen Gruppen zu einem moderaten Nachfrageverhalten. In dem Maß, in dem die Umweltgruppen Kontaktpflege

und vertrauensbildende Maßnahmen gegenüber Politik und Verwaltung als eine wichtige Voraussetzung einer einigermaßen erfolgreichen und reibungslosen verbandlichen Arbeit vor Ort einstuft, sind sie auch bereit, Rücksichten auf behördliche Bedarfe an einer kontrollierten Informationsweitergabe zu nehmen und in bestimmten Situationen oder zu bestimmten Fragen Erfordernissen der Diskretion oder des Geheimnisschutzes Rechnung zu tragen. Dabei sind die lokalen Umweltgruppen zum einen von einem ernsthaften Verständnis für eine vorsichtige Informationspolitik ihrer „Kolleg/innen“ v.a. in den kommunalen Umweltämtern geleitet, die sich in die Behörden-Hierarchie eingebunden sehen, bürokratischen Zwängen unterworfen sind und diverse rechtlich geregelte Ansprüche auf Vertraulichkeit und Geheimhaltung zu berücksichtigen haben - selbst wenn sie selber ein relativ großes Interesse an einem offenen und u.U. auch vollzugskritischen Informationsaustausch mit den Umweltgruppen haben. (Interview UG-I-11; Interview UG-I-16) Zum anderen sind es aber auch nicht einfach zu ignorierende Opportunitätsabwägungen, die die Umweltgruppen zu einem moderaten Nachfrageverhalten veranlassen. Selbst wenn die Gruppen ein großes Interesse an der Offenlegung bestimmter Daten besitzen, kann es für sie u.U. vorteilhafter sein, nicht auf der Veröffentlichung bestimmter Sachverhalte zu bestehen und auf ein zu beharrliches Nachbohren zu verzichten, um so das Vertrauensverhältnis zu den relevanten Verwaltungsmitarbeiter/innen nicht empfindlich zu stören und deren Kooperationsbereitschaft u.U. nachhaltig zu untergraben. (Interview UG-I-17; Interview UG-I-05) Während auf der einen Seite eine gewisse Abhängigkeit der Umweltgruppen von der informationellen Zuarbeit der Behörden hinsichtlich passiver wie aktiver Informationsweitergabe besteht, garantiert auf der anderen Seite - nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines relativ stark individualisierten Rechtsschutzes - die Ausübung von Druck weder den Erhalt effektiv verwertbarer Informationen noch die wirkungsvolle Nutzung der erhaltenen Informationen im Sinne der Erzielung von Verhaltensänderungen bei Behörden und Umweltbelastern wie Industriebetrieben. Eine kritische Hinterfragung der Aktivitäten gerade auch nahestehender Behörden kann stattdessen zu einem starken Belastungsmoment für Beziehungen werden, die für eine dauerhafte Zusammenarbeit und eine gemeinsame nachdrückliche Vertretung von Umwelt- und Naturschutzbelangen von großer Wichtigkeit sind.

d) Zwischenresümee

Zum ausgehenden 20. Jahrhundert sehen sich die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen bei der Ausübung ihrer verbandlichen Arbeit mit einer Informationssituation konfrontiert, die sie selber als komfortabel und befriedigend wahrnehmen. Der immense Datenbestand zu örtlichen und überörtlichen Fragestellungen des Umwelt- und Naturschutzes, der ihnen in relativ weiten Bereichen zugänglich ist und an dessen Generierung sie u.U. sogar

beteiligt sind, schafft insbesondere weniger Probleme der Beschaffung und Verfügbarkeit relevanter Informationen als Probleme der effektiven und effizienten Nutzung des vorhandenen Materials. Zwar bestehen für die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen auch weiterhin Grenzen des Zugangs zu (behördlichen) Datenbeständen, allerdings werden diese Grenzen angesichts der allgemeinen Informationsüberflutung, der verbandlichen Kapazitätsengpässe sowie der eher unter dem Zeichen der Informationsreduktion stehenden verbandlichen Strategien zum sinnvollen Umgang mit der gegebenen Informationssituation kaum schmerzlich spürbar. So besteht bei den (lokalen) Umweltgruppen zwar ein abstrakter Bedarf an zusätzlichen Umweltinformationen und auch (u.U. sogar deutlich) gestärkten Informationsrechten, im konkreten Verbandsalltag ist dieser Bedarf allerdings stark beschränkt und führt kaum zu entsprechenden verbandlichen Forderungen nach einer Verbesserung der Situation - zumindest nicht solange, die eigenen Kapazitäten bereits durch die Nutzung der aktuell gegebenen Möglichkeiten weitestgehend ausgelastet sind. Dementsprechend wird denn auch die neue Rechtssituation im Bereich der Umweltinformation, die sich Mitte der 1990er Jahre mit dem Inkrafttreten des UIG einstellt, von den (lokalen) Umwelt- und Naturschutzgruppen nur am Rande registriert und nur sehr bedingt durch eine entsprechende Veränderung des verbandlichen Zugangs zu und Umgangs mit Umweltinformationen honoriert, wobei allerdings nicht allein der bereits erreichte Standard an Transparenz und Teilhabemöglichkeiten das verbandliche Desinteresse bewirkt, sondern auch grundsätzliche Zweifel der Gruppen an der tatsächlichen Leistungsfähigkeit des neuen Umweltinformationsrechts.

4.2.2 Die Umweltgruppen und das neue Umweltinformationsrecht

a) Das neue Umweltinformationsrecht aus der Perspektive der Umweltgruppen

Das Umweltinformationsgesetz als Transformationsgesetz der europäischen Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt tritt Mitte der 1990er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland zu einem Zeitpunkt in Kraft, zu dem die (lokalen) Umwelt- und Naturschutzverbände sich bereits in einer relativ komfortablen Situation der Versorgung mit Umweltinformationen befinden und ihre Aufmerksamkeit sehr viel weniger auf die Beschaffung von relevanten Informationen richten als auf eine möglichst effiziente und effektive Nutzung der vielfältigen vorhandenen Datenbestände, auf die sie mehr oder weniger leicht rekurrieren können. So stößt das neue Umweltinformationsgesetz in den 1990er Jahren bei den lokalen Einheiten von BUND und NABU auf eine gewisse Indifferenz, die sich etwa darin ausdrückt, dass sich die Gruppen kaum eingehender mit dem neuen Rechtsanspruch befassen und etablierte Praktiken des Informations- und Meinungsaustauschs mit Politik und Verwaltung weitgehend unverändert fortführen, ohne sie durch eine neue Stra-

tegie der Informationsbeschaffung mittels des Rückgriffs auf das UIG zu ergänzen. Zwar würdigen die Umwelt- und Naturschutzgruppen das neue Informationsrecht ganz allgemein, indem sie eine Verbesserung der Rechtslage konstatieren und ein Jedermannrecht auf freien Zugang zu Umweltinformationen bei den Behörden insbesondere als einklagbaren Standard der Informationspolitik für Zeiten politisch-administrativer Geschlossenheit begrüßen (Interview UG-I-05), für die aktuelle Praxis ihrer Verbandsarbeit sprechen sie dem UIG aber kaum Bedeutung zu (Interview UG-I-02; Interview UG-I-18). Die starke Zurückhaltung der Umwelt- und Naturschutzgruppen gegenüber dem neuen Umweltinformationsrecht findet ihre Begründung in einem dreistufigen Erklärungsmodell: Zunächst einmal verspricht das UIG Lösungen für ganz bestimmte Probleme, die sich für die lokalen Umweltgruppen in der Praxis aber kaum stellen (aa); sodann bietet es keine signifikanten Verbesserungen für die tatsächlich gegebenen Informationsschwierigkeiten der Gruppen (bb); schließlich befürchten die lokalen Einheiten von BUND und NABU eine Verschlechterung ihrer Informationssituation - insbesondere in der informellen Sphäre ihrer Kontakte zu den (Umwelt)Behörden -, die sich aus einer engagierten und kritischen Nutzung des UIG ergeben könnte (cc).

aa) Die Lösung von Non-problems durch das UIG

Als das Umweltinformationsgesetz 1994 in Kraft tritt, empfinden die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen ihre Versorgung mit Umweltinformationen längst nicht mehr aufgrund eines zu geringen Informationsstandes, der sie an einer wirkungsvollen Arbeit in den von ihnen ausgewählten Tätigkeitsfeldern und Aktionsbereichen behindern würde, als problematisch, sondern vielmehr aufgrund der Informationsüberflutung, der sie sich zu erwehren haben, um ihre praktische Handlungsfähigkeit zu sichern. In dem Maß, in dem die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen nur über begrenzte Kapazitäten verfügen, um sich überhaupt an den politisch-administrativen Prozessen in ihren Städten beteiligen zu können, reduziert sich auch ihr Bedarf an Informationsbeschaffung und -verarbeitung in diesem Bereich und damit ihr Bedarf an Einsichtnahme in die Datenbestände der (Umwelt)Behörden. Es ist insbesondere der von den lokalen Gruppen als sehr wichtig eingestufte Bereich der Verwaltungsverfahren zu umweltrelevanten (Groß-)Vorhaben vor Ort, in dem sich die lokalen Einheiten von BUND und NABU in diesem Sinn herausgefordert sehen. Allerdings wird die Herausforderung der Informationsbeschaffung im Kontext der Betreuung von Zulassungsverfahren von den Umweltgruppen angesichts längst verankerter Informations- und Beteiligungsrechte sowie etablierter Kommunikationsbeziehungen zu anderen Verfahrensbeteiligten vielfach als sehr begrenzt betrachtet. (Interview UG-I-11) So stellt sich die Informationsversorgung der Umweltgruppen in diesem Kontext angesichts aktiver Informationspflichten der zuständigen Stellen aufgrund der rechtlich verankerten Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung, angesichts der verbandlichen Mitwirkung in tangierten lokalen

Gremien sowie einer relativ großen Offenheit der Behörden gegenüber betroffenen und interessierten gesellschaftlichen Dritten schon im Interesse der Schaffung von Planungs- und Rechtssicherheit für das Vorhaben i.d.R. als sehr gut dar. Größere Schwierigkeiten oder Konflikte hinsichtlich des Zugangs zu wichtigen Umweltdaten ergeben sich für die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen damit kaum noch. In der Folge bedarf es im Bereich der Verfahrensbeteiligung bzw. der verfahrensbezogenen Umweltinformation weniger einer Informationsoptimierung oder gar -maximierung; vielmehr geht es für die Umweltgruppen v.a. um die sinnvolle Nutzung des - z.T. nur noch mit Mühe abzuarbeitenden - Datenmaterials im Sinn einer wirkungsvollen Beteiligung. Vor diesem Hintergrund liegt es den lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen fern, Kritik an dem Sachverhalt zu üben, dass das UIG Verwaltungsverfahren - bis zu seiner Nachbesserung 2001 - aus seinem Anwendungsbereich ausschließt und damit bestimmte Verbesserungsmöglichkeiten des freien Zugangs zu verfahrensbezogenen Umweltinformationen ungenutzt lässt, da der bereits erreichte Standard in diesem wichtigen Tätigkeitsbereich längst zufriedenstellend ist und vielfach aufgrund verbandlicher Kapazitätsengpässe nicht voll genutzt werden kann.³⁷

Es ist ein anderer Bereich, in dem der Zugang zu Informationen über die Umwelt bei den Behörden für die Öffentlichkeit und auch die lokalen Umweltgruppen aufgrund einer lange Zeit unzureichenden Rechtslage und z.T. vehement verteidigter Geheimhaltungsansprüche von größerer Brisanz sein bzw. sich konfliktreicher gestalten könnte, nämlich der Bereich der Kontrolle der Vollzugsbehörden und der (betrieblichen) Umweltnutzer jenseits der Durchführung von Verwaltungsverfahren im alltäglichen Vollzug der Umweltschutzpolitik (Interview UG-I-05). Während die Europäische Gemeinschaft einen zentralen Anwendungsbereich ihrer Umweltinformationsrichtlinie bzw. der nationalen Transformationsgesetze in eben dieser Sphäre des gesellschaftlichen Engagements zur Verbesserung des Umwelt- und Naturschutzes sieht, distanzieren sich die lokalen Gruppen von BUND und NABU aber sehr dezidiert von diesem Aufgabenfeld, für das sie aus mehreren Gründen eine Verantwortung weitgehend ablehnen und in dem sie keinen Handlungsbedarf ihrerseits sehen bzw. in dem sie eher in Ausnahmefällen aktiv werden oder zukünftig aktiv zu werden gedenken (Interview UG-I-01; Interview UG-I-05; Interview UG-I-08). Abgesehen von einem nicht unbeträchtlichen Aufwand, der sich mit derartigen Kontrollaktivitäten - gerade auch gegenüber der nicht örtlich ansässigen Verwaltung - verbinden würde (UG-II-02), bekunden die Gruppen ein relativ großes Vertrauen in das Behördenhandeln und insbesondere in das ernsthafte Problemlösungsinteresse der (kommunalen) Umweltverwaltung, sei es, dass es um die Sanierung von Altlastenflächen geht, um die Reduzierung von verkehrsbedingten Luftbelastungen oder um betriebliche Emissionen (Interview UG-I-02). Die Gruppen bestätigen den Umweltbehörden einen engagierten Einsatz zur Verbesserung der örtlichen Umweltsituation und sehen vor diesem Hintergrund keinen Anlass, ihre vertrauensvollen und kooperativen Beziehungen zu den entsprechenden Stellen und ihren

Mitarbeiter/innen durch Überwachungsaktivitäten zu stören.

Gerade im Hinblick auf die Beobachtung und Kontrolle der umweltrelevanten Aktivitäten von Industrie und Gewerbe vor Ort verneinen die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen ihre Zuständigkeit und damit das Bestehen eines weitreichenden Bedarfs an Informationen zu den emittierenden Betrieben bzw. das Erfordernis entsprechender Informationsnachfragen bei den zuständigen Stellen. (Interview UG-I-08; Interview UG-I-11; Interview UG-I-13) Die Umweltgruppen weigern sich, diesen Part einer Umweltpolizei zur Aufdeckung (rechtswidriger) betrieblicher Umweltbelastungen zu übernehmen, da sie sich im Hinblick auf ihre Kapazitäten und Kompetenzen, die nicht nur begrenzt sind, sondern auch in anderen Bereichen wesentlich effektiver zum Einsatz gebracht werden können, kaum zu einer solchen Tätigkeit, die vielfach hoch spezialisierten Sachverstand erfordert, in der Lage fühlen. Darüber hinaus zeigen sie umso weniger Interesse an der Wahrnehmung einer voraussehbar undankbaren Aufgabe, als das immense Informationsgefälle zwischen umweltbelastenden Betrieben und Umweltgruppen in verfahrensunabhängigen Kontexten in besonderem Ausmaß zum Tragen kommt sowie einer Durchsetzbarkeit von betrieblichen Verhaltensänderungen im Konfliktfall nur wenig Chancen eingeräumt werden (Interview UG-I-05; Interview UG-I-16). Während auf der einen Seite der Nachweis gravierender Verstöße gegen das Umweltrecht durch bestimmte Betriebe z.T. erhebliche Schwierigkeiten aufweist, zeigen auf der anderen Seite die Erfahrungen, dass das Aussitzen der Konflikte um aufgedeckte Rechtsverletzungen für ihre betrieblichen Verursacher ein häufig praktiziertes und bewährtes Reaktionsmuster darstellt.

Im Übrigen aber sehen die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen einen wichtigen Grund für ihr mangelndes Interesse an der Beschaffung und Bearbeitung von betrieblichen Umweltdaten in einer reduzierten Notwendigkeit zu Monitoring und Kontrolle des betrieblichen Umwelthandelns, da infolge verschärfter Gesetzgebung und erheblicher technologischer Fortschritte eine wesentliche Verbesserung der Umweltqualität in den letzten Jahren eingetreten ist, auch und gerade durch erhebliche Erfolge im betrieblichen Umweltschutz. (Interview UG-I-05; Interview VW-I-16) So bestehen immer weniger gravierende bzw. auf signifikanten Rechtsverstößen beruhende Umweltbelastungen durch Unternehmen und Betriebe, die von Seiten der Umweltgruppen beobachtet, aufgedeckt und angeprangert werden müssten. In den zunehmend selteneren Fällen, in denen schwerwiegende betriebliche Rechtsverstöße doch akut werden, bleibt es vorrangig die Aufgabe der zuständigen Behörden, die nicht zuletzt mit den dafür notwendigen Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet sind, ihre Funktion als Kontroll- und Durchsetzungsinstanzen wahrzunehmen - was sie denn auch nach Einschätzung der Gruppen durchaus kompetent und wirkungsvoll tun. Vor diesem Hintergrund erfährt das Interesse der lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen an

verfahrensunabhängigem Zugang zu Umweltinformationen insbesondere im Hinblick auf betriebliche Umweltdaten bei den Behörden auch durch das UIG keine Stimulierung - zumal die Umwelt- und Naturschutzgruppen starke Zweifel an der tatsächlichen Wirksamkeit des neuen Umweltinformationsrechts hegen.

bb) Keine effektiven Lösungen des UIG für bestehende Informationsprobleme

Während das neue Umweltinformationsrecht in Bezug auf das Engagement der lokalen Umweltgruppen zum einen deshalb nicht greift, weil diese nur sehr begrenzten Handlungsbedarf im Sinn der Informationsbeschaffung bei den Behörden ausmachen, bleibt das UIG zum anderen bei gelegentlich dennoch auftretendem Bedarf an (zusätzlichen) behördlichen Umweltinformationen regelmäßig ungenutzt, weil die lokalen Umweltgruppen seine Nutzung als nur wenig erfolgversprechend einschätzen und von ihm keine wirkliche Verbesserung der noch bestehenden Defizite eines freien Informationszugangs erwarten. Während die Umweltgruppen zum einen darauf verweisen, dass das UIG ihr zentrales Problem chronischer Ressourcenknappheit - bei zunehmender Informationsüberflutung - grundsätzlich unberührt lässt, so dass einer engagierten Nachfrage von vornherein kapazitätsbedingt enge Grenzen gesetzt sind (Interview UG-I-08), bleiben zum anderen aber auch Probleme eines effektiven Informationszugangs durch das UIG ungelöst, die aus rechtlich-institutionellen Restriktionen resultieren.

Keine wirkliche Erleichterung des praktischen Informationszugangs. Für die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen ergibt sich aus dem neuen Informationsrecht kein wirklich erleichteter praktischer Zugang zu Umweltinformationen. Die verbandlichen Bedenken hinsichtlich des Mehrwerts oder der prinzipiellen Sinnhaftigkeit der Nutzung des UIG beginnen beim aufwendigen Prozedere der Informationsnachfrage bei den Behörden: So bringt der Rückgriff auf das UIG das Erfordernis einer schriftlichen Antragstellung mit sich, macht die Akzeptanz einer Bearbeitungsfrist bis zu zwei Monaten erforderlich und konfrontiert die Nachfrager/innen schließlich mit der Zahlung von Gebühren, die u.U. sogar in beträchtlicher Höhe anfallen können (Interview UG-I-05). Die einschlägigen Regelungen des Umweltinformationsgesetzes stellen für die lokalen Gruppen Komplikationen der Informationsbeschaffung dar, die die Attraktivität der Informationsnachfrage unter Verweis auf das UIG erheblich einschränken. Das gilt umso mehr, als gute praktische Erfahrungen mit seit langem etablierten und immer wieder genutzten Informationskanälen vorliegen, die Informationsbeschaffung ohne (zeit)aufwendige schriftliche Antragstellung, mit schnellen behördlichen Reaktionen zugunsten einer zeitnahen Problembearbeitung der Gruppen und ohne die (zwingende) Erhebung von Gebühren bieten. Darüber hinaus können die Umweltgruppen auch unter dem UIG - bis zu seiner Änderung im Jahr 2001 - nicht selber über die Art des Zugangs zu Umweltinformationen entscheiden, so dass sie auch weiterhin von den Präferenzen der zuständigen Behörden abhängig bleiben, wenn es darum geht, ob sie

Akteneinsicht nehmen sollen, die Zusendung der nachgefragten Informationen in Papierform erfolgt oder ihnen die Daten - wie oftmals von verbandlicher Seite gewünscht - auf elektronischen Datenträgern zur Verfügung gestellt werden (Interview UG-I-14; Interview UG-I-13). Darüber hinaus besteht ein weiteres Problem praktischer Zugangserschweris fort - und wird u.U. durch die distanzschaffende oder -erhaltende Wirkung der schriftlichen Antragstellung noch verschärft -, das sich aus dem Umstand ergibt, dass für Außenstehende wie z.T. auch für die Verwaltung selber vielfach nur schwer erkennbar ist, welche Datenbestände in welcher Form und welchem Umfang bei den diversen Behörden vorliegen und bei welcher Stelle sie jeweils genau zu beantragen sind (Interview UG-I-17). So ergibt sich auch unter dem UIG das Problem, dass die Informationersuchenden u.U. zunächst eine Odyssee durch die unterschiedlichen Behörden antreten müssen, um das von ihnen gewünschte Datenmaterial an der richtigen Stelle aufzuspüren und den Informationszugang schließlich bei der tatsächlich zuständigen Verwaltungseinheit beantragen zu können.

Keine wirkliche Verbesserung der Qualität der zugänglichen Informationen. Die Zweifel an der Nützlichkeit des UIG werden noch dadurch verstärkt, dass eine relativ große Unsicherheit hinsichtlich der Qualität der tatsächlich zugänglichen Umweltinformationen besteht, da das UIG keinerlei Vorkehrungen dafür trifft, dass die Behörden sich um eine adäquate Bereitstellung nachgefragter Informationen zu bemühen bzw. die Verantwortung für eine möglichst hochwertige Information der Nachfrager/innen zu tragen haben. (Interview UG-I-06) Die wirkungsvolle Nutzbarkeit von Umweltinformationen der Behörden hängt zwar nicht zuletzt von ihrer guten Beschaffenheit, d.h. etwa von ihrer Vollständigkeit, Aktualität, Richtigkeit oder Validität, sowie von ihrer effizienten Verwaltung, also z.B. der Übersichtlichkeit und Kompatibilität der jeweils vorhandenen Datenbeständen, ab (Clausen 1996; Interview UG-I-02). Diesem Umstand wird aber durch das UIG in keiner Form gezielt Rechnung getragen, so dass mit seiner Nutzung von Seiten der Umweltgruppen kaum Erwartungen verknüpft werden, die sich auf eine wesentlich verbesserte Qualität der unter Rückgriff auf das UIG zugänglichen Informationen gegenüber den bislang schon - vielfach informell - erhältlichen Informationen richten würden. Vielmehr verfestigen etwa die diversen Ausnahmetatbestände des UIG, die die Umweltbehörden hinsichtlich der Zurückhaltung von nachgefragten Umweltinformationen geltend machen können, sollen oder müssen, Zweifel der lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen an einer effektiven Nutzbarkeit des neuen Umweltinformationsrechts zugunsten einer qualitativ hochwertigen Information über die Umwelt (Interview UG-I-05). Neben dem Problem, dass die zuständigen Behörden nur ein bedingtes Eigeninteresse an einer möglichst optimalen Versorgung der Informationersuchenden mit Umweltinformationen haben und somit die praktische Unterstützungsbereitschaft der Behörden begrenzt bleibt, besteht im Übrigen das nicht zu unterschätzende Problem, dass eine unzureichende Datenlage bei der Verwaltung selber den Nutzen zugäng-

licher Umweltinformationen erheblich reduzieren kann. So stellt sich behördliches Datenmaterial immer wieder als räumlich und zeitlich lückenhaft oder zu grob für eine brauchbare Nutzung im Rahmen lokaler Problembearbeitung dar (Gappel 1992: 94; Interview UG-I-08). Da aber kein Rechtsanspruch auf die behördliche Bereitstellung bzw. Beschaffung adäquater Informationen durch das UIG konstituiert wird, erhalten die Umweltgruppen keinerlei Handhabe, um in dieser Richtung auf die (Umwelt)Verwaltung positiv einzuwirken und etwa die Erhebung von aktuellem oder tiefenschärferem Datenmaterial einzufordern oder auf die Kompatibilisierung von Datenbeständen zu dringen (Interview UG-I-06; Interview UG-I-02).

Keine wirkliche Verbesserung der Durchsetzbarkeit von Informationsbegehren. Die Bedenken der lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen hinsichtlich der praktischen Nutzbarkeit und Nützlichkeit des UIG stützen sich nicht nur auf die Argumente der relativen Umständlichkeit der Informationsnachfrage unter Rückgriff auf das UIG und der erheblichen Unsicherheit bzgl. der Qualität der tatsächlich zugänglichen Umweltinformationen, sondern auch auf Zweifel hinsichtlich der praktischen Durchsetzbarkeit von bestehenden Rechtsansprüchen. Während selbst problematische Informationen für die Umweltgruppen auch vor Verabschiedung des UIG immer wieder über den einen oder anderen ihrer diversen Informationskanäle zu beziehen waren, stellt das UIG keinesfalls eine Gesetzesmaterie dar, die bei den Umweltgruppen großes Vertrauen in die Erzwingbarkeit von Umweltinformationen weckt, an deren Zurückhaltung die Umweltbehörden ein starkes Interesse haben. Auch und gerade das UIG mit seinen zahlreichen Ausnahmeregelungen enthebt die Nachfrager/innen nach „kritischem“ Datenmaterial, das die Umweltbehörden nicht weitergeben wollen, nicht eines mühsamen Nachbohrens, das sich über lange Zeiträume hinziehen kann und hinsichtlich seiner faktischen Ergebnisse offen ist (Interview UG-I-05). Die Beschreibung des Klageweges zur Beschaffung von Umweltinformationen stellt für die (lokalen) Umweltgruppen i.d.R. keine sinnvollerweise zu wählende Option dar. Stärker noch als die Unsicherheit hinsichtlich der richterlichen Rechtsprechung wirkt hier, dass der Rückgriff auf Rechtsmittel zur Durchsetzung eines schlichten Informationsbegehrens als unverhältnismäßig erscheint oder doch als zu aufwendig für eine mehr als nur exzeptionelle Vorgehensweise bewertet wird (Interview UG-I-17). Das gilt umso mehr, als mit der Erzwingung des Zugangs zu bestimmten Umweltinformationen das Problem der praktischen Nutzbarkeit des zugänglich gemachten Datenmaterials noch nicht gelöst ist (Interview UG-I-06). Gerade im Bereich der verfahrensunabhängigen Umweltinformation, in dem kein unmittelbarer Entscheidungsbezug der nachgefragten Informationen gegeben ist, stellt sich mit besonderer Dringlichkeit die Frage, inwiefern die Informationssuchenden die gewonnenen Erkenntnisse einsetzen können, um praktisches Behördenhandeln im Sinne der Behebung von Vollzugsdefiziten und der Verbesserung der Umweltsituation zu forcieren, zumal selbst in umwelt- und naturschutzrelevanten Verwaltungsverfahren Probleme hinsichtlich

der erfolgreichen Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse fortbestehen. Vor diesem Hintergrund bleibt der Vorteil des UIG gegenüber informellen Informationsnachfragen, ein- klagbare Rechtsansprüche zu generieren, in der Praxis vielfach bedeutungslos.

Insgesamt stellen die lokalen Einheiten von BUND und NABU fest, dass die Informations- gesetzgebung, die Mitte der 1990er Jahre in der EG bzw. der Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, im wesentlichen an ihren eigentlichen Anliegen und Bedarfen vorbeigeht bzw. zu kurz greift, um Problemlösungen für Informationsprobleme anzubieten, die auf verband- licher Seite tatsächlich als solche wahrgenommen werden und deren Behebung erst wirk- lich zu einer Verbesserung der verbandlichen Arbeitssituation und Mitwirkungsmöglichkei- ten am politisch-administrativen Umwelt- und Naturschutz beitragen würde. Allerdings bleiben aktuelle Informationsprobleme der Umwelt- und Naturschutzgruppen unter dem UIG nicht nur ungelöst, vielmehr könnte der Rückgriff auf das UIG - so befürchten die Gruppen - unter den bestehenden Bedingungen sogar zu einer Verschärfung der Problema- tik führen.

cc) Schaffung von Probleme durch die Nutzung des UIG

Die große Zurückhaltung der lokalen Umweltgruppen gegenüber den in den 1990er Jahren neu geschaffenen Informationsrechten äußert sich schließlich nicht nur in erheblichen Be- denken hinsichtlich der tatsächlichen Nützlichkeit des Umweltinformationsgesetzes bzw. des verbandlichen Rückgriffs auf das UIG. Vielmehr sehen die Gruppen die Gefahr, dass sich der Rekurs auf das UIG sogar kontraproduktiv für sie auswirken könnte, da eine solche Vorgehensweise der Logik der mittlerweile etablierten und bewährten Praxis des relativ of- fenen Informationsaustauschs zwischen Umwelt- und Naturschützer/innen einerseits und (Umwelt)Behörden andererseits widerspricht, der vielfach im Rahmen der Verfahrensbetei- ligung wie der Gremienarbeit und insbesondere im Rahmen sonstiger informeller Kontakte auf der Basis vertrauensvoller Kommunikation mit wechselseitiger Rücksichtnahme er- folgt. Die Nutzung des UIG - evtl. mit dem deutlich erklärten Ziel der Kontrolle des Behör- denhandelns und/oder der Erzwingung von Umweltinformationen - könnte von den tangier- ten Stellen als Misstrauensvotum bzw. als Vertrauensbruch in der Beziehung von Umwelt- gruppen und Umweltbehörden gedeutet werden oder als Rückfall auf einen konfrontativen Interaktionsmodus, so dass die Gruppen auf der behördlichen Seite mit zunehmender Ab- schottung und Härte als Reaktion auf die eigenen Aktivitäten rechnen müssen (Interview UG-I-05; Interview VW-I-05).

(Umwelt)Behörden, die sich durch das kritisch-kontrollierende Agieren der Umwelt- und Naturschützer/innen betroffen und angegriffen fühlen, können auf eine Reihe von de facto- Sanktionsmöglichkeiten zurückgreifen, die von einer langsamen Bearbeitung von Informa-

tionsnachfragen über die Erhebung von (hohen) Gebühren bis hin zum Versiegenlassen informeller Informationsquellen reichen (Interview VW-I-12; Interview UG-I-16). Derartige Entwicklungen liegen keinesfalls im Interesse der Umweltgruppen. Weder ihre begrenzten Kapazitäten noch die bestehende Rechtslage lassen es als geraten erscheinen, verstärkt auf eine konfliktorientierte Handlungsstrategie zu setzen und auf das Entgegenkommen und die freiwillige behördliche Zuarbeit zu verzichten. Das gilt umso mehr, als der Zugang zu „kritischen“ Umweltinformationen noch keinesfalls gleichzusetzen ist mit der Identifizierung von (rechtswidrigen) Vollzugsdefiziten oder gar der Durchsetzung ihrer Behebung. Die an einer praktischen Problemlösung orientierte Nutzung von Umweltinformationen macht vielmehr weitere, u.U. aufwendige Aktivitäten der Umweltgruppen zum Nachweis von Rechtsverstößen, zur öffentlichen Sensibilisierung für Vollzugsdefizite oder zur Entwicklung von Strategien und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung erforderlich, bei denen erneut die behördliche Bereitschaft zur Zu- und Zusammenarbeit von nicht zu unterschätzendem Vorteil sein kann oder gar eine unverzichtbare Erfolgsbedingung darstellt (Interview UG-I-06). Eine solche gute Kooperation mit den zuständigen Behörden lässt sich aber von den (notorisch ressourcenschwachen) Umweltgruppen nicht erzwingen - schon gar nicht durch Rückgriff auf das UIG, das die Rechtsposition der Informationssuchenden nur sehr bedingt stärkt -, sondern bedarf andauernder Pflege und Vertrauensbildung und damit des konsequent kooperativen Verhaltens der Gruppen, so dass sich unter prinzipiell offenen Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit von Behörden und gesellschaftlichen Akteuren die Nutzung des UIG nicht nur erübrigt, sondern z.T. sogar verbietet. Diese Einsicht bestimmt denn auch weitgehend das tatsächliche - moderate - Handeln der Umweltgruppen im Umgang mit Umweltinformationen bzw. bei ihren Bemühungen der Informationsbeschaffung.

b) Das Nachfrageverhalten der Umweltgruppen unter dem UIG

In der verbandlichen Alltagspraxis bedeutet die eher pessimistische Einstellung der lokalen Umweltgruppen zum Umweltinformationsgesetz, dass das Verhalten der Gruppen hinsichtlich der Beschaffung von Informationen über die Umwelt in den Jahren nach dem Inkrafttreten des UIG gegenüber der Zeit vor 1994 nahezu keine Unterschiede aufweist. Stattdessen lässt sich eine konsequente Perpetuierung tradierter Muster des verbandlicherseits artikulierten Informationsinteresses und des gezeigten Nachfrageverhaltens feststellen, die gar nicht oder nur ganz geringfügig durch die Einführung des neuen Informationsrechts modifiziert werden. (Interview UG-I-11; Interview UG-I-17) So ist zunächst einmal zu konstatieren, dass das Interesse der (lokalen) Umweltgruppen an der Nachfrage von Umweltinformationen bei den Behörden auch nach Inkrafttreten des UIG zumeist recht gering bleibt. Die Umweltgruppen zeigen sich aber nicht nur nach wie vor sehr zurückhaltend hinsichtlich der Informationsnachfrage bei den Behörden; insbesondere greifen sie nicht auf das

UIG zurück, wenn sie doch einen Bedarf an zusätzlichen behördlichen Informationen feststellen und Aktivitäten zur Beschaffung der benötigten Informationen entwickeln. Für die Umweltgruppen bietet das UIG keinerlei praktische Anreize, um sich zur Auffüllung vorhandener Informationslücken schneller als bislang an die Behörden zu wenden. Die vereinzelten Erfahrungen, die die Umweltgruppen mit der Nutzung des UIG in der Praxis sammeln, wirken kaum als Stimuli für weitere Aktivitäten in dieser Richtung, da sich die Umständlichkeit dieses Weges der Informationsbeschaffung bei gleichzeitig minimalem informationellem Mehrwert durchaus bestätigt (Interview UG-I-05).

Die ungebrochene Kontinuität des verbandlichen Handelns hinsichtlich der Nachfrage nach Umweltinformationen bzw. der Nutzung des UIG zeigt sich etwa bei den verschiedenen verbandlichen Handlungsschwerpunkten, in denen Informationen über die Umwelt bei den Behörden Bedeutsamkeit erlangen und die je spezifische Voraussetzungen für einen sinnvollen Rückgriff auf das UIG aufweisen. Auch nach Inkrafttreten des UIG verschieben sich die im Rahmen der Verbandsarbeit präferierten Bereiche der faktischen Nachfrage nach behördlichen Umweltdaten kaum. Die verbandliche Mitwirkung im Rahmen politisch-administrativer Prozesse vor Ort konzentriert sich weiterhin auf die Beteiligung an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren, bei denen eine gesonderte Informationsnachfrage nach Umweltdaten unter Rückgriff auf das UIG aufgrund relativ weitreichender behördlicher Pflichten zur Bekanntmachung und Auslegung von Planungs- bzw. Genehmigungsunterlagen kaum erforderlich wird (Interview UG-I-02). In dem für die effektive Mitwirkung der Umweltgruppen an politisch-administrativen Prozessen relativ wichtigen Bereich der Verfahrensbetreuung bedarf es angesichts der günstigen Ausgangslage nur noch sehr bedingt einer Verbesserung der Rechtssituation, die vom UIG aber gerade nicht geleistet wird, das insbesondere in Bezug auf laufende Verwaltungsverfahren kaum Steuerungswirkungen entfalten kann. Während nach wie vor relativ viele Kapazitäten der Umweltgruppen in die Informationsbeschaffung und insbesondere -auswertung und -nutzung im Rahmen von Verwaltungsverfahren investiert werden, wird weiterhin nur ein sehr begrenzter verbandlicher Aufwand betrieben, um verfahrensunabhängige Umweltinformationen der Behörden zu beschaffen und zu nutzen (Interview UG-I-08). Das UIG erweitert zwar gerade in diesem Bereich die Zugangsmöglichkeiten - zumindest unter formalrechtlichen Gesichtspunkten - ganz wesentlich. Gleichwohl bleibt dieser Bereich weiterhin wenig relevant für die Arbeit der Umwelt- und Naturschutzgruppen, da zum einen der zu erwartende praktische Nutzen der Umweltinformation ohne Bezug zu konkreten Verfahren oder Projekte selbst bei optimaler Versorgung mit Datenmaterial eher als gering zu veranschlagen ist und da zum anderen der Rückgriff auf das UIG in der Praxis keinen wirklich signifikant erleichterten Informationszugang zu entsprechenden Daten verspricht. So bleibt das UIG auch im Bereich der verfahrensunabhängigen Umweltinformation weitgehend ohne Bedeutung.

Schließlich präferieren die Umwelt- und Naturschutzgruppen weiterhin die bewährten Kanäle, über die gewünschte Umweltinformationen bei den Behörden im Falle eines tatsächlich entstehenden Informationsbedarfs bezogen werden, ganz eindeutig, so dass entsprechender Informationsbedarf auch nach Inkrafttreten des UIG nahezu unverändert über den informellen Austausch mit den relevanten Stellen und insbesondere nahestehenden Behördenmitarbeiter/innen sowie über die Mitwirkung in den verschiedenen Gremien des lokalen Umwelt- und Naturschutzes abgedeckt wird. Angesichts der (potentiellen und faktischen) Grenzen der Rechtsansprüche auf Akteneinsichtung und Auskunftserstattung unter dem UIG bzw. ihrer praktischen Nutzung fallen die relativen Vorteile der tradierten Informationskanäle für die Umweltgruppen umso mehr ins Gewicht. Auch unter dem UIG erfolgt die Informationsnachfrage über informelle Kontakte zu Mitarbeiter/innen der zuständigen Behörden, insbesondere der lokalen Umweltämter, anstatt über den formalen Weg der Antragstellung unter Rückgriff auf das UIG, weil so den Informationsersuchen relativ schnell nachgekommen wird und weil so auch vertraulichere Informationen mitgeteilt werden, die auf formalem Weg keine Erwähnung finden (Interview UG-I-17; Interview UG-I-14). Zwar weist die formalisierte Form der Informationsnachfrage über das neue Informationsrecht gewisse Schwächen der informellen Informationsbeschaffung wie etwa die fehlende Schriftlichkeit und/oder die begrenzte Nutzbarkeit in der Öffentlichkeit nicht auf, der weniger formalisierte Weg bedeutet aber bei einem gewissen Entgegenkommen der anderen Seite eine oftmals unkompliziertere und umfassendere Informationsbeschaffung, die im Ernstfall die Möglichkeit offen lässt oder gar erst schafft, bei der Feststellung problematischer Sachverhalte weiterzubohren und Druck zur Offenlegung und/oder Verhaltensänderung auf die zuständigen Stellen auszuüben.

Ebenso wie die Nutzung informeller Informationskanäle bewahrt die Beschaffung von Umweltinformationen über die Gremienarbeit der Umweltgruppen unter dem UIG ihre Attraktivität, deren besondere Bedeutung weiterhin betont wird und durch das UIG keine Einschränkung erfährt (Interview UG-I-08; Interview UG-I-01). Die institutionalisierten Gremien verfügen über spezifische rechtliche Informationsansprüche und ggf. demokratische Legitimitätsansprüche, die gegenüber den zuarbeitenden Verwaltungsstellen besonders ins Gewicht fallen und die denen der lokalen Umweltgruppen als einzelnen (externen) Akteuren - auch unter dem UIG - weit überlegen sind (Interview UG-I-06). Die formalisierten Gremien wie Umweltausschüsse und - in eingeschränkterem Ausmaß - Naturschutzbeiräte haben einen Rechtsanspruch auf Umweltinformationen, die ihnen von den zuständigen Stellen schriftlich und kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere die Mitarbeit im Stadtrat und seinen Ausschüssen eröffnet relativ weitreichende Chancen, auf Umfang und Qualität der Informationen - etwa hinsichtlich der Art ihrer Aufarbeitung oder ihrer Detailliertheit - gezielten Einfluss zu nehmen. So haben die Gremienmitglieder etwa die

Möglichkeit, Informationsanträge an die zuständigen Behörden zu stellen, die nicht zuletzt die Generierung neuer Daten etwa über die Durchführung eigener Messungen oder sonstiger Erhebungen zur Aktualisierung von Datensätzen oder über die Vergabe von externen Fachgutachten zur Bewertung spezifischer Problemlagen induzieren. (Interview UG-I-06) Darüber hinaus bietet die Mitarbeit in den zuständigen Ratsausschüssen hinsichtlich der Beschaffung problematischerer Daten wie etwa betrieblicher Emissionsdaten über die Möglichkeiten des UIG hinausgehende spezifische Chancen des Informationszugangs, indem etwa auf diesem Wege Aufträge an die Stadtverwaltung zur Einholung von Umweltinformationen von anderen, z.T. weniger bürgernahen Behörden wie z.B. den Staatlichen Umweltämtern in NRW oder von betrieblichen Emittenten erteilt werden können (Interview UG-I-05). Damit kann u.U. der rechtliche und faktische Machtvorsprung der amtlichen Stellen von den lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen als Gremienmitgliedern in Anspruch genommen werden, um auf diesem Wege ansonsten nur äußerst mühsam oder gar nicht zugängliches Datenmaterial zu beziehen. So zeigen die spezifischen Leistungsangebote etablierter Informationskanäle die besonderen Leistungsgrenzen des UIG auf, das gerade im Vergleich nur wenig nutzer- bzw. partizipationsfreundlich erscheint.

c) Zwischenresümee

Die Einführung des Umweltinformationsgesetzes in der BRD Mitte der 1990er Jahre hat für die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen keine Veränderung ihrer Arbeitsbedingungen bzw. keine Veränderungen ihrer umwelt- und naturschützerischen Operationsmodi zur Folge. Aufgrund ihrer skeptischen Haltung gegenüber dem Nutzen des UIG haben die lokalen Einheiten von BUND und NABU bislang nur sehr begrenzte Erfahrungen mit dem Rückgriff auf das neue Umweltinformationsrecht gesammelt. Allerdings empfinden die Gruppen diese fehlenden Erfahrungen kaum als Defizit, da sie mit der seit den 1970er Jahren sukzessiv verbesserten Informationssituation durchaus zufrieden sind und nur sehr begrenzte Bedarfe für eine weitere Verbesserung der bestehenden Informationsmöglichkeiten sehen. Die im Rahmen von Verwaltungsverfahren verankerten relativ weitreichenden Informationsrechte, die kontinuierliche Öffnung der (Umwelt-)Verwaltung und ihre Bemühungen im Bereich der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Informationsmöglichkeiten im Rahmen verbandlicher Gremienarbeit bieten einen Zugang zu Umweltinformationen gerade auch bei den Behörden, der über die rechtliche Verankerung von Mindestansprüchen eines allgemeinen Zugangsrechts kaum signifikant verbessert werden kann. So zeigen die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen kaum Interesse an der durch das UIG veränderten Rechtssituation und sehen auch zukünftig keinen Grund für einen vermehrten Rückgriff auf das Umweltinformationsgesetz, auch wenn sich gelegentlich - dauerhafte - Grenzen der

Möglichkeiten adäquater Umweltinformation abzeichnen. Zwar wirken sich Einflussfaktoren wie die begrenzten Kapazitäten und Kompetenzen der Umweltgruppen oder behördliche Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsansprüche als Bremsen für verbandliche Bemühungen um den Zugang zu Umweltinformationen aus, die prinzipiell über entsprechende rechtliche Regelungen zur Verbesserung der bestehenden Informationssituation in ihrer Wirkungskraft abgemildert werden könnten. In dem Maß, in dem eine solchermaßen ausgerichtete Verbesserung der Informationssituation aber von der Anwendung des UIG gerade nicht erwartet werden kann, ist die Motivation der Umweltgruppen zu einem Rückgriff auf das neue Informationsrecht nur sehr gering.

Das Umweltinformationsgesetz weist einen stark defensiven Charakter auf, der in der Praxis des Umgangs mit behördlichen und sonstigen Umweltinformationen keinen spürbar erleichterten Zugang zu relevantem Datenmaterial verspricht, sondern aufgrund von Ausnahmetatbeständen und restriktiv wirkenden Formalisierungen weiterhin schwer überwindbare Zugangshindernisse erwarten lässt und u.U. sogar neue Komplikationen schafft. Die Umweltgruppen beobachten, dass (fort)bestehende Restriktionen eines freien Zugangs zu Umweltinformationen nicht zuletzt aus einer Rechts- und Verwaltungskultur resultieren, die auch durch das neue Umweltinformationsrecht keinen Wandel erfährt, sondern ihrerseits das neue - nur wenig bestimmte - Umweltinformationsrecht an die bestehenden Verfahrensroutinen anpasst. Für die ressourcenschwachen Umweltgruppen, die mit den bereits vorhandenen Möglichkeiten des Informationszugangs und der Informationsverarbeitung an die Grenzen ihrer Arbeitskapazitäten stoßen, besteht kein Anreiz, diesem Trend entgegenzutreten. Das gilt umso mehr, als sie für die Verfolgung derartiger Zielsetzungen auf Seiten der Vollzugsverwaltung wenig Unterstützung zu erwarten haben. Dass auf behördlicher Seite tatsächlich nur eine begrenzte Bereitschaft besteht, die deutsche Informationskultur im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes nachhaltig im Sinn einer grundsätzlichen Offenheit zu ändern, behördliche Möglichkeiten eines stark kontrollierten Informationszugangs aufzugeben und darüber hinaus u.U. sogar gesellschaftliche Akteure gezielt in die Lage zu versetzen, formalrechtlich garantierte Informationsmöglichkeiten - und damit ggf. auch gesellschaftliche Kontrollmöglichkeiten - faktisch wirkungsvoll zu nutzen, lässt sich sowohl aus ihren geäußerten Einstellungen als auch aus ihrem praktischen Handeln vor Inkrafttreten des UIG und nach Einführung des neuen Informationsrechts ablesen. So sehen sich die gesellschaftlichen Informationssuchenden mit einer mal mehr mal weniger paternalistischen Haltung der zuständigen Behörden konfrontiert, die die Informationskultur in der BRD fortgesetzt prägt.

4.3 Die Umweltverwaltung und der freie Zugang zu Umweltinformationen

Als Mitte der 1990er Jahre das Umweltinformationsgesetz in der BRD in Kraft tritt, sind nicht nur die gesellschaftlichen Akteure wie die Umweltgruppen als (potentielle) Nutznießer durch die neue Rechtslage tangiert, sondern gerade auch die Vollzugsbehörden im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes als Träger desjenigen Informationsmaterials, das nunmehr umfassend, voraussetzungslos und unabhängig von behördlichem Ermessen für jedermann zugänglich gemacht werden soll. Anders als bei den gesellschaftlichen Akteuren als der einen Adressatengruppe des neuen Umweltinformationsrechts, die frei über seine Nutzung entscheiden können, ist die Anwendung des UIG nicht in das Belieben der zuständigen Behörden als der zweiten Adressatengruppe gestellt. Diese unterliegen jetzt der Pflicht, ihre umfangreichen Datenbestände zum Umwelt- und Naturschutz auf Nachfrage bzw. auf Antrag gesellschaftlicher Informationssuchender offen zu legen und so zur Erfüllung der diversen Funktionen des Umweltrechts von der Gewährleistung individuellen Rechtsschutzes über Bewusstseinsbildung und Verwaltungskontrolle bis zur Partizipationsförderung beizutragen. In Deutschland bedeutet das Inkrafttreten des UIG das Wirksamwerden einer neuen Rechtslage, die rein formalrechtlich eine Trendwende für die administrative Informationspolitik im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes indiziert, da die Hierarchie zwischen den Prinzipien des Geheimnisschutzes und der Verwaltungsöffentlichkeit umgekehrt wird. Allerdings ist festzustellen, dass die deutsche Rechts- und Verwaltungskultur im Bereich der Umweltinformation bereits in den 1970er und insbesondere den 1980er Jahren durch eine sukzessive Öffnung der (Umwelt)Verwaltung für die Belange der Öffentlichkeitsinformation und der Transparenz des Verwaltungsvollzugs charakterisiert ist und neben rechtlich verankerten Formen der passiven und aktiven behördlichen Informationspflichten auch diverse Maßnahmen der freiwilligen behördlichen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zur Anwendung kommen (2.3.1). Vor diesem Hintergrund relativieren sich die informationspolitischen Neuerungen des UIG und ihre Implikationen für eine offene Informationspolitik der zuständigen Stellen. Tatsächlich sehen sich die tangierten Behörden in der Verwaltungspraxis nur begrenzt durch die Einführung des UIG herausgefordert, da bestehende Routinen bereits relativ progressiv sind, da außerdem kein wesentlich verändertes Nachfrageverhalten auf der Seite der gesellschaftlichen Akteure durch das neue Informationsrecht stimuliert wird und da schließlich die neue Rechtslage vielfältige (rechtskonforme, aber auch weniger rechtskonforme) Möglichkeiten zur Fortsetzung etablierter Verhaltensweisen - nicht zuletzt der Informationszurückhaltung - bietet (2.3.2).

4.3.1 Die (Umwelt)Verwaltung und die Information der Öffentlichkeit in der BRD

a) Umweltinformationen im administrativen Prozess

Die Generierung und Pflege von (möglichst) hochwertigen Beständen an Umweltinformationen stellt sich für Politik und Verwaltung seit dem Beginn einer eigenständigen Umwelt- und Naturschutzpolitik als basale Aufgabenstellung dar - wenn auch zunächst weniger im Hinblick auf eine adäquate Öffentlichkeitsinformation als vielmehr im Interesse der Schaffung geeigneter informationeller Grundlagen für die eigene wirkungsvolle Aufgabenerfüllung. Die Einsicht in umweltpolitische Handlungsnotwendigkeiten und ihre informationellen Implikationen verbunden mit einem rasanten naturwissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt und kontinuierlich verbesserten Möglichkeiten der technologischen Erfassung, Aufbereitung und Verwaltung von Umweltinformationen führt dazu, dass in der Bundesrepublik Deutschland in ständig wachsendem Umfang weitreichende und vielfältige Informationsbestände zum aktuellen Zustand und zur Entwicklung umweltpolitischer Schutzgüter, zu Einfluss- und Belastungsfaktoren für die Umwelt, zu politisch-administrativen und privaten Handlungsmöglichkeiten des Umwelt- und Naturschutzes, zur Einschätzung und Bewertung geplanter und durchgeführter Maßnahmen und Vorhaben sowie zur Feststellung von Vollzugserfolgen und -defiziten und ihren Ursachen generiert und gepflegt werden können.

Die umfangreichen Datenbestände des Umwelt- und Naturschutzes werden in einem ausdifferenzierten Netz von (Umwelt-)Behörden auf Bundes-, Länder-, regionaler und kommunaler Ebene geschaffen und vorgehalten, die mit jeweils spezifischen Aufgaben der Datenerfassung, -aufbereitung, -auswertung und -nutzung betraut sind und in ihren jeweiligen Tätigkeitsfeldern z.T. stark spezialisierten Sachverstand herausbilden. Die große Bedeutung, die einer fundierten Umweltinformation für den Umwelt- und Naturschutz zugeschrieben wird, zeigt nicht zuletzt der Umstand, dass in der BRD auf Bundes- und Landesebene zahlreiche Sonderbehörden eingerichtet sind, die ausschließlich oder vorrangig mit der Datenbeschaffung und -verarbeitung befasst sind und insbesondere die Aufgabe der wissenschaftlichen Vorbereitung und Begleitung von Legislativ- und Exekutivaufgaben, der Dokumentation und auch der Öffentlichkeitsarbeit wahrnehmen. Bei den Sonderbehörden in den Ländern wie den Landesämtern für Umweltschutz oder den Staatlichen Umweltämtern auf der nachgeordneten Verwaltungsebene wird gerade auch besonderes technisches Fachwissen für den Verwaltungsvollzug generiert, da sie oftmals die vorbereitenden und unterstützenden Aufgaben wie Messen, Begutachten und Planen wahrnehmen (Dittmann 1994: Sp. 1553ff, Sp.1556f). Dieses naturwissenschaftlich-technische Fachwissen wird der allgemeinen Vollzugsverwaltung, so etwa den zuständigen Dezernaten der Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen, zur Erfüllung ihrer außenwirksamen Vollzugsaufgaben im Umwelt- und Naturschutz zur Verfügung gestellt, die ihrerseits über eigene Pla-

nungen, Genehmigungs- und Zulassungsverfahren, (freiwillige) Umweltverträglichkeitsprüfungen oder selber durchgeführte Messungen, Gutachten oder Kartierungen Datenbestände für die effektive Arbeit vor Ort schafft bzw. vervollständigt (Dittmann 1994: 1556ff; Smollich 1994).³⁸

Unter den Bedingungen der Etablierung einer ausdifferenzierten und mit umfassenden Aufgaben der Generierung und Pflege umwelt- und naturschutzrelevanter Datenbestände befassten Umweltverwaltung ist in der BRD eine hochwertige Informationsbasis geschaffen worden, die nicht nur auf Bundes- und Länderebene die Voraussetzungen für eine fundierte Umwelt- und Naturschutzpolitik bietet, sondern seit den 1980er Jahren gerade auch im Rahmen der kommunalen Umweltpolitik als wichtiger Ebene eines bürger- und problemnahen Verwaltungsvollzugs die Möglichkeiten problemadäquater Aufgabenerfüllung wesentlich verbessert (Hucke 1998: 660f). Eine besondere Beachtung kommt in diesem Zusammenhang den kommunalen Umweltbehörden zu. In dem Maß, in dem die Aufgaben des kommunalen Umweltschutzes in den letzten Jahrzehnten ständig gewachsen sind, haben sich auch die Anforderungen an eine umfassende Information über die Umweltsituationen in den Städten und Gemeinden erhöht, die die zuständigen Verwaltungsstellen für eine effektive Problembearbeitung bei der Umsetzung der umfangreichen Umweltgesetzgebung sowie für die Durchführung freiwilliger Maßnahmen - unter Berücksichtigung der hohen Komplexität der ökologisch-technologischen Wirkungszusammenhänge - benötigt. Die kommunalen Umweltämter zeichnen auf der dezentralen Handlungsebene für die Verfügbarkeit erforderlichen Expertenwissens verantwortlich, indem sie möglichst viele Informationen über die lokale Umweltsituation sammeln, aufbereiten und verwalten, die sie entweder von anderen (Sonder-)Behörden erhalten, selber erheben, über Antrags- oder Planungsunterlagen beziehen, von gesellschaftlichen Gruppen zur Verfügung gestellt bekommen oder durch externe Gutachter, Planungsbüros oder sonstiger Einrichtungen erstellen lassen. Auf diese Weise werden Planungsgrundlagen und Bewertungskriterien für eine vorsorgende, umwelt- und ressourcenschonende Entwicklung geschaffen, auf deren Basis lokale Umweltproblematiken, Zielvorstellungen und geplante Maßnahmen zunehmend problemadäquat entwickelt, bewertet und durchgeführt werden können. (Fiebig/Ohligschläger/Rösler 1994: 9; Otto-Zimmermann/Du Bois 1992; Getz 1994) Die kommunale Umweltverwaltung wird dabei auch zu einer zentralen Anlaufstelle für gesellschaftliche Akteure, die einen Bedarf an Informationen zur (lokalen) Umweltsituation oder zu (örtlichen) umwelt- und naturschutzrelevanten Maßnahmen und Vorhaben feststellen (Fiebig/Krause/Martinsen 1986: 38f).

b) Die Praxis der Öffentlichkeitsinformation in der Umweltpolitik

aa) Zunehmende Transparenz der Umweltverwaltung und ihre Gründe

Auch wenn die vielfältigen Umweltinformationen, die bei den zuständigen Behörden kontinuierlich erhoben, gesammelt, aufbereitet und verarbeitet werden, in erster Linie für den Eigenbedarf der (Umwelt)Verwaltungen zugunsten einer adäquaten Ausführung ihrer obligatorischen und freiwilligen Aufgaben geschaffen und verwendet werden, stellt ihre Verfügbarkeit gleichwohl auch eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren dar, der in den letzten Jahrzehnten eine wachsende Bedeutung zugemessen wird. (Interview VW-I-10; Interview VW-I-05) Mit der Herausbildung einer eigenständigen Umweltpolitik in der BRD in den 1970er Jahren und der fast zeitgleichen Entstehung und Etablierung der deutschen Umweltbewegung hat sich auch ein zunehmender Bedarf an Informationen über die Umwelt in der Bevölkerung herauskristallisiert sowie das Erfordernis einer behördlichen Auseinandersetzung mit dieser neuen Bedarfslage. Der gewachsene Druck auf die Behörden zu erhöhter Transparenz ihres Handelns führt dazu, dass die tangierten Stellen einen Prozess der zunehmenden Öffnung gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren und der verstärkten Publizität umwelt- und naturschutzrelevanter Informationsbestände durchlaufen.

Die Bemühungen der - insbesondere kommunalen - Umweltbehörden um zunehmende Transparenz des umweltrelevanten Verwaltungshandelns und eine offensive Informations- und Öffentlichkeitsarbeit haben eine Reihe weiterer Ursachen. Von nicht zu unterschätzender Relevanz ist eine sukzessive Aufwertung des Aspektes der Verwaltungsöffentlichkeit im Rahmen des prozeduralen Umweltrechts, das v.a. im Zusammenhang mit umwelt- und naturschutzrelevanten Verwaltungsverfahren behördliche Informationspflichten und gesellschaftliche Informationsansprüche generiert (siehe Kapitel 3). So wird in der BRD in den 1970er und 1980er Jahren mit der Konstituierung obligatorischer behördlicher Aufgaben zur öffentlichen Bekanntmachung und Auslegung von Planungs- bzw. Antragsunterlagen im Rahmen von Planfeststellungs- und anlagenbezogenen Genehmigungsverfahren - wie zuvor schon in der Stadtplanung - und zur Gewährung von bedingten Akteneinsichtsrechten in allen Verwaltungsverfahren entsprechend dem § 29 VwVfG eine Rechtslage geschaffen, die den (Umwelt)Behörden aktive und passive Informationspflichten aufgibt, die zwar begrenzt sind, nichtsdestotrotz die Behörden zu einem gewissen Maß an Offenheit gegenüber Dritten zwingt und Ansatzpunkte für die ggf. gerichtliche Durchsetzung entsprechender Rechtsansprüche bietet. Damit wird gleichzeitig eine gesellschaftliche Dynamik gefördert, die die Behörden zu einer kontinuierlichen Verbesserung ihrer Informationspolitik drängt. In dem Maß, in dem sich in der Bevölkerung ein wachsendes Umweltbewusstsein herausbildet, das sie zunehmend sensibler auf ökologische Belastungssituationen und Vollzugsdefizite reagieren sowie (staatlichen) Handlungsbedarf feststellen und entspre-

chendes Behördenhandeln einfordern lässt, ergibt sich nicht nur auf Seiten der Bevölkerung ein wachsender Informationsbedarf über Problemlagen, Problemlösungsansätze und tatsächliche Problemlösungsbemühungen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft, sondern auch ein behördlicher Bedarf an Aufklärung der Öffentlichkeit im Sinn eines wirkungsvollen Konfliktmanagements und der Akzeptanz- und Legitimationsbeschaffung (Interview VW-I-02).

Der Prozess der kontinuierliche Öffnung der (Umwelt)Verwaltung für die Informationsbedürfnisse der gesellschaftlichen Akteure hinsichtlich umwelt- und naturschutzrelevanter Problemlagen und Steuerungsmaßnahmen wird durch weitere Einflussfaktoren begünstigt, die den zuständigen Behörden die Herstellung von mehr Transparenz im Umwelt- und Naturschutz wesentlich erleichtern. So sind es etwa Veränderungen in der Behördenstruktur, wie sie durch die Einrichtung zahlreicher kommunaler Umweltämter in den 1980er Jahren induziert werden, die einen erheblichen Beitrag in dieser Richtung leisten. (Fiebig/Krause/Martinsen 1986; Hucke 1998: 654; Interview VW-I-08; Interview UG-I-16) Mit den lokalen Umweltämtern werden Verwaltungseinheiten geschaffen, in denen die Bündelung umweltpolitischer Kompetenzen erfolgt und die ein genuines institutionelles Eigeninteresse an einem erfolgreichen Umwelt- und Naturschutz konstituieren. Der relativ engagierte Einsatz dieser Einheiten für umwelt- und naturschützerische Belange, ihr Interesse an öffentlicher Präsenz, ihre relative Nähe zur Bevölkerung sowie die Einstellung neuer Mitarbeiter/innen, die noch wenig geprägt von einer paternalistischen Verwaltungstradition sind, zunehmend mehr eine fachspezifische Ausbildung genossen haben und z.T. aus den Reihen der Umweltbewegung selber kommen, schaffen ein günstiges Klima für eine relativ offene Informationspolitik der Behörden, die gerade auch an einer eigenaktiven Informationsvermittlung in die Öffentlichkeit interessiert sind. (Interview VW-I-07; Interview VW-I-08) Die lokalen Umweltämter stellen sich den Herausforderungen einer progressiveren Informationspraxis auf vielfältige Weise und reagieren mit einer breiten Palette von Maßnahmen und Maßnahmenkombinationen, die von der Publikation von Umweltberichten über die Einrichtung von Umwelttelefonen bis zur Gründung von Umweltinformationszentren reichen (Interview VW-I-02; Interview VW-I-13; Interview VW-I-17).

Zu einer Verbesserung der Informationssituation im (lokalen) Umwelt- und Naturschutz tragen auch akteursunabhängige Entwicklungen bei wie die Verbesserungen der technologischen Möglichkeiten der Datenerhebung, -aufbereitung, -verwaltung und -präsentation, die zu einer kontinuierlichen Aufwertung der Datenlage selber und ihrer Nutzbarkeit führen. (Interview VW-I-10; Du Bois/Otto-Zimmermann 1992) Gerade auch am Beispiel der kommunalen Umweltämter lässt sich zeigen, dass die Öffnung der Behörden für die Informationsbedarfe der Öffentlichkeit nicht nur eine Frage der prinzipiellen Bereitschaft, sich

als responsive Verwaltung zu präsentieren, darstellt, sondern auch eng verknüpft ist mit den behördlichen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung und -pflege. Während das Fehlen detaillierter gemeindebezogener Umweltzustandsdaten lange Zeit ein wesentliches Defizit des kommunalen Umwelt- und Naturschutzes darstellt und auch der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit enge Grenzen steckt, sind seit den 1980er Jahren im Bereich der Umweltinformation auf kommunaler Ebene vielerorts wesentliche Verbesserungen eingetreten. Der Ausbau von Umweltmessnetzen, die Fortschreibung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, die Durchführung freiwilliger und obligatorischer UVPs oder die Erstellung kommunaler Umweltberichte hat erheblich zu einer Verbesserung der Datenbasis und ihrer Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit beigetragen. (Hucke 1998: 660f; Interview VW-I-07; Interview VW-I-01) Insbesondere mit der Einrichtung kommunaler Umweltinformationssysteme zur integrativen Erfassung aussagefähiger Daten über Zustände, Entwicklungen und kritische Punkte der lokalen Umwelt ist ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur Überwindung eines Zustands eingeleitet worden, in dem benötigte Umweltinformationen erst ad hoc und zeitraubend ermittelt und zusammengetragen werden müssen (Interview VW-I-10; Interview VW-I-13).³⁹

Darüber hinaus wird den (Umwelt-)Behörden die Entwicklung zu mehr Transparenz in dem Maß erleichtert, in dem aufgrund der verschärften Gesetzeslage und Entwicklungen im Bereich der Umwelttechnologie spürbare Erfolge in der Umweltpolitik bzw. kontinuierliche Verbesserungen der lokalen Umweltsituationen oder zumindest bestimmter Umweltproblematiken vermeldet werden können. So hat zum einen die Zahl der (gravierenden) Vollzugsdefizite abgenommen, deren Bekanntwerden massive öffentliche Kritik und evtl. verwaltungsgerichtliche Kontrollverfahren auslösen könnte, und so bedeutet zum anderen die Publikation von Umweltdaten nunmehr auch die Veröffentlichung von eigenen Handlungserfolgen und somit die Möglichkeit zur positiven Selbstdarstellung. (Interview VW-I-02; Interview VW-I-07) Einen freieren Umgang mit betrieblichen Umweltdaten erlaubt den Behörden vor diesem Hintergrund auch eine wachsende Offenheit der Betriebe selber hinsichtlich der Weitergabe betriebsbezogener Umweltinformationen. Fortschritte im betrieblichen Umweltschutz und das zunehmende Interesse von - zumindest großen - Unternehmen an der Schaffung eines „grünen Images“ führen zu einer offeneren Informationspolitik der wirtschaftlichen Akteure, die ihren Ausdruck etwa in der eigenständigen Publikation betrieblicher Messdaten, von Umweltberichten oder Umwelterklärungen im Rahmen von Öko-Audits findet (Interview VW-I-15; Interview VW-I-16; Interview UG-I-06).

Last but not least trägt auch die wechselseitige Annäherung von Umweltbehörden und Umweltbewegung in der Folge der Institutionalisierung der Umweltbewegung, ihrem weitreichenden Verzicht auf ökologische Fundamentalkritik und ihrer zunehmend pragmatischen und konsensorientierten Ausrichtung zu einer vermehrten Öffnung der (Umwelt-)Verwal-

tung gegenüber den Umwelt- und Naturschutzverbänden und zur Konstituierung vertrauensvoller Informations- und Austauschbeziehungen bei. (Interview VW-I-10; Interview VW-I-15) Die Verbände können nunmehr als Kooperationspartner oder gar als Verbündete betrachtet werden, deren Informationsbegehren die Behörden schon deshalb relativ weitreichend entgegengekommen können, weil auf Seiten der Umwelt- und Naturschützer/innen eine deutliche Bereitschaft gezeigt wird, Vereinbarungen über Vertraulichkeit und den sensiblen Umgang mit Umweltdaten anzuerkennen und einzuhalten. So erhalten die Umwelt- und Naturschutzgruppen in ihren Informations- und Kommunikationsbeziehungen zu den Umweltbehörden u.U. sogar einen Sonderstatus, der vielfach auf langjähriger vertrauensvoller Zusammenarbeit basiert und ihnen einen erleichterten - ggf. informellen - Zugang zu den Behördenmitarbeiter/innen und den bei den Behörden vorhandenen Umweltinformationen gewährt. Die Gruppen sind damit besondere, aber längst nicht alleinige Nutznießer der wachsenden Offenheit der (Umwelt)Verwaltung, deren Informationspolitik im Lauf der Jahre nicht nur einen erheblichen, sondern auch einen mehrdimensionalen Wandel hin zu mehr Transparenz erfährt.

bb) Die Praxis der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Eine deutlich spürbare Öffnung der Umweltbehörden für die Bedarfe der Öffentlichkeitsinformation vollzieht sich - insbesondere auf der lokalen Ebene - im Bereich der freiwilligen und eigeninitiativen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der zuständigen Stellen. (Interview VW-I-02; Interview VW-I-08; Spindler/Klemisch/Schiller-Dickhut 1994: 193) Dabei sehen die (kommunalen) Umweltbehörden einen wichtigen Aufgabenbereich in (freiwilligen) Informations- und Aufklärungsmaßnahmen, die auf Bewusstseinsbildung und Verhaltensänderung bei den Bürger/innen selbst abzielen und zu denen Plakataktionen, die Veröffentlichung von Broschüren für einen breiten Adressatenkreis sowie Fachpublikationen für speziell interessierte Zielgruppen, die Veröffentlichung einzelner Messwerte wie Ozonwerte, die Einrichtung von Umwelterminals oder (Bürger)Beratungsstellen gehören. Eine Ergänzung finden diese Maßnahmen der Öffentlichkeitsinformation darüber hinaus in der Durchführung und Unterstützung von Informations- und Diskussionsveranstaltungen zur Bewusstseinsbildung und Akzeptanzbeschaffung, die sowohl unabhängig von bestimmten (lokalen) Vorhaben wie etwa jährliche Umwelttage, Umweltstammtische, Seminare und Workshops zur Flächenplanung oder Gewerbepolitik angeboten werden, als auch der gesteuerten Auseinandersetzung mit kontroversen örtlichen Projekten im Sinn eines zusätzlichen behördlichen Engagements zur gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung im Rahmen formaler Verwaltungsverfahren dienen. Ihre Aktivitäten im Bereich der freiwilligen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit begründen die Umweltbehörden sowohl mit den Erfordernissen des Konfliktmanagements als auch mit der nach wie vor bestehenden Notwendigkeit, die Aufmerksamkeit der Bevölkerung für Umweltproble-

matiken immer wieder neu zu wecken, um so - jenseits einiger besonders konflikthafter und öffentlichkeitswirksamer Debatten wie der um Müllverbrennungsanlagen - Problembewusstsein und Informationsnachfragen überhaupt zu generieren (Interview VW-II-01; Interview VW-I-15; Interview VW-I-05).

Die behördliche Politik der Gewährleistung einer zunehmend verbesserten Öffentlichkeitsinformation spiegelt sich auch im Rahmen von umwelt- und naturschutzrelevanten Verwaltungsverfahren wider. Diese Verbesserung ist vor allem auf die z.T. erheblich gesteigerte Qualität des Datenmaterials zurückzuführen, das im Rahmen der jeweiligen Zulassungsverfahren von den Projektträgern bei den Behörden eingereicht, von den zuständigen Stellen öffentlich ausgelegt und damit den Bürger/innen und sonstigen interessierten Dritten zugänglich gemacht werden muss. (Interview VW-I-03) Die erhöhte Sorgfalt, die in diesem Kontext auf die Bereitstellung und Offenlegung von hochwertigem Datenmaterial verwandt wird, resultiert nicht zuletzt aus den behördlichen und betrieblichen Erfahrungen, dass unvollständige oder anderweitig defizitäre Antrags- oder Planungsunterlagen im Rahmen von Verwaltungsverfahren es den Opponent/innen von Projekten z.T. ganz erheblich erleichtern, Entscheidungsprozesse zu verzögern oder gar Vorhaben ganz zu verhindern, wenn etwa mit großer Offensichtlichkeit erkennbar ist, dass auf der Basis des vorliegenden Datenmaterials kaum für form- und verfahrensfehlerfreie Entscheidungen der zuständigen Behörden garantiert werden kann. So ist die verbesserte Informationspolitik im Rahmen von Verwaltungsverfahren insbesondere der Erkenntnis bzgl. einer erhöhten Rechts- und Planungssicherheit und damit der Beschleunigung von Verwaltungsverfahren bei einwandfreien Planungs- oder Antragsunterlagen geschuldet (Interview VW-I-03; Interview VW-I-06). Allerdings stellen die Behörden auch fest, dass die Aufwertung der ausgelegten Unterlagen aufgrund ihrer Qualität und Komplexität für die interessierte und betroffene Öffentlichkeit nicht nur eine Verbesserung der Informationslage bedeutet, sondern auch neue zeitliche und fachliche Herausforderungen für eine adäquate Auseinandersetzung und Auswertung des relevanten Datenmaterials zur Folge hat, denen die gesellschaftlichen Akteure oftmals nur sehr unzureichend gewachsen sind (Interview VW-I-03; Interview VW-I-16). Für die Behörden ergibt sich damit die Schlussfolgerung, dass unter den Bedingungen erhöhter Informationsqualität erst recht den zuständigen Verwaltungsstellen bzw. den beteiligten Umwelt- und Naturschutzbehörden die Aufgabe zukommt, für eine adäquate Berücksichtigung der Umwelt- und Naturschutzbelange im Rahmen der Verwaltungsverfahren Sorge zu tragen, während die Information und Beteiligung gesellschaftlicher Akteure in dieser Hinsicht eher akzessorischen Charakter haben.

Schließlich zeigt sich die gewachsene Offenheit der Umweltbehörden auch hinsichtlich der eigeninitiativen Nachfragen nach bestimmten Umweltinformationen aus der Öffentlichkeit, mit denen die Behörden in mehr oder weniger großem Umfang z.T. im Kontext von Ver-

waltungsverfahren und z.T. im Zusammenhang mit diversen verfahrensunabhängigen Problem- und Fragestellungen konfrontiert sind und denen sie oftmals im Rahmen ihres behördlichen Ermessens nachzukommen haben bzw. nachkommen können. Auch in diesem Bereich einer passiven behördlichen Zugangsgewährung zu Umweltinformationen resultiert die zunehmende Offenheit der (Umwelt)Verwaltung nicht zuletzt aus einem behördlichen Lernprozess bzw. der Erfahrung, dass eine große Geschlossenheit und Abschottung der Verwaltung zu einer Steigerung von Kritik, Protest und Widerstand der gesellschaftlichen Akteure führt, während sich über - eine sorgfältig gesteuerte - offene Informationspolitik ein Beitrag zur Konfliktregulierung und Akzeptanzbeschaffung leisten lässt (Interview VW-I-02). In der Folge zeigen sich die Umweltbehörden durchaus bereit, interessierten oder besorgten Nachfrager/innen bestimmte (oftmals mündliche) Auskünfte etwa über örtliche Luftbelastungen, über die Grundwasserqualität oder Altlastenverdachtsflächen zu erteilen, um so Unsicherheiten in der Bevölkerung abzubauen, Vertrauen in ihre eigenen Aktivitäten zu schaffen und gesellschaftlichen Akteuren Möglichkeiten zu unabhängigem Engagement und selbständigen Vorbeugemaßnahmen zu bieten (Interview VW-I-05; Interview VW-I-02). So bildet sich bei den zuständigen Stellen nicht nur ein gewisses Verständnis für den Informationsbedarf der Öffentlichkeit heraus, sondern auch eine gewisse Wertschätzung der öffentlichen Aufmerksamkeit als Warnsystem für erhebliche Umweltbelastungen. In diesem Sinn ergreifen die Behörden z.T. sogar gezielt Maßnahmen wie die Einrichtung von Umwelttelefonen für Beschwerden und Anzeigen, um einen entsprechenden Informationsaustausch zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit in der behördlichen Alltagspraxis zu erleichtern und in diesem Zusammenhang die Chance zu nutzen, durch die Öffentlichkeit auf Vollzugsdefizite und rechtsverletzende Umweltbelastungen hingewiesen zu werden (Interview VW-I-11). Gleichwohl bleiben die betroffenen Stellen in dem Bereich der eigeninitiativen Informationsnachfrage der Öffentlichkeit bzw. der reaktiven behördlichen Zugangsgewährung zu Umweltinformationen eher zurückhaltend, und es existieren weiterhin "schwierige" Materien der Umweltinformation wie betriebliche Umweltdaten, bei deren Offenlegung die Behörden mit großer Vorsicht agieren oder deren Preisgabe vollständig verwehrt wird.

c) Grenzen der behördlichen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Auch wenn über die letzten Jahrzehnte eine kontinuierliche Öffnung der (Umwelt)Behörden für die Information der Öffentlichkeit und damit verbunden eine ständige Verbesserung der Informationslage der Bürger/innen oder Umweltgruppen hinsichtlich der (örtlichen) Umweltsituation und ihrer Entwicklung festzustellen ist, weisen die entsprechenden Einstellungs- und Verhaltensmuster der zuständigen Verwaltungsstellen doch eine nicht zu

verkennende Ambiguität auf. Während auf der einen Seite eine z.T. sehr engagierte Informations- und Öffentlichkeitsarbeit von den Behörden betrieben wird, lassen sich auf der anderen Seite weiterhin diverse Praktiken der Informationszurückhaltung und behördlichen Abschottung beobachten. So ist ihre Informationspolitik faktisch durch einen behördlichen Paternalismus geprägt, der die Information der Öffentlichkeit zwar als wichtiges Element eines effektiven Umwelt- und Naturschutzes begreift, die Entscheidung über Art und Ausmaß der zugänglichen bzw. publizierten Umweltinformationen aber im Kompetenzbereich der Vollzugsbehörden belassen will, die - so die Wahrnehmung der zuständigen Stellen - am besten darüber befinden können, welche Informationen sinnvollerweise an Außenstehende weiterzugeben bzw. zu publizieren sind.

aa) Gründe für fortbestehende Grenzen in der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Die Motive für fortbestehende defensive bzw. restriktive Einstellungs- und Verhaltensmuster der zuständigen Verwaltungsstellen im Hinblick auf einen freien Zugang zu Umweltinformationen für die Öffentlichkeit sind zum einen in der bundesdeutschen Rechts- und Verwaltungskultur zu sehen, die lange Zeit durch das Prinzip des Geheimnisschutzes und der beschränkten Aktenöffentlichkeit charakterisiert ist und auch nach Inkrafttreten des UIG weiterhin durch das Fehlen umfassender, d.h. alle Verwaltungsbereiche übergreifender, voraussetzungsloser Informationsrechte geprägt wird. Vor diesem Hintergrund kann sich auch im Rahmen der Umwelt- und Naturschutzpolitik nur relativ langsam eine Kultur grundsätzlicher behördlicher Offenheit und Transparenz durchsetzen, in der ein elitistisches Demokratieverständnis, wonach Kontrollansprüche gegenüber der Verwaltung allein den gewählten Vertretungskörperschaften zustehen (Interview VW-I-16; Interview VW-I-12), oder autoritäre Einstellungen gegenüber kritischen Umwelt- und Naturschützer/innen, die aus behördlicher Perspektive als Querulant/innen die administrative Aufgabenerfüllung beeinträchtigen (Interview VW-I-12; Interview VW-I-10), weitestgehend überwunden sind. Darüber hinaus sind es ernstzunehmende Befürchtungen von Kontrollverlust und negativen Sanktionen, die Ressentiments der (Umwelt)Behörden bzgl. eines weitgehend freien Zugangs zu Umweltdaten hervorrufen. Diese Befürchtungen speisen sich aus einer schwierigen Gemengelage unterschiedlicher Problematiken, die eine adäquate Umweltinformationspolitik für die zuständigen Stellen zu einer nicht zu unterschätzenden Herausforderung machen: knappe Ressourcen der Umweltbehörden, komplexe Aufgabenstellungen vor dem Hintergrund komplizierter ökologischer und technologischer Problemzusammenhänge, Grenzen umweltschutzrelevanter Wissensbestände und ihrer Vermittelbarkeit, verunsicherte und erregte Öffentlichkeiten sowie einflussreiche Kontrahenten in Politik, Verwaltung und Wirtschaft stellen die (Umwelt)Behörden in ein Spannungs- und Konfliktfeld, das diese - nicht zuletzt im Interesse eines möglichst reibungslosen Vollzugs ihrer umwelt- und naturschützerischen Aufgaben - durch eine weitgehend "gelenkte" Informationspolitik zu entschärfen versuchen (Interview VW-I-02; Interview VW-I-10; siehe auch: Rowan-Robin-

son 1996: 24).

Tatsächlich sind für die (Umwelt)Behörden die Prozesse der Datenerhebung, -auswertung, -interpretation und -präsentation weit mehr als rein technokratisch auszuführende Verwaltungsakte, bei denen es sich um die schlichte Umsetzung detailgenauer und eindeutiger politischer Vorgaben handelt. Die Erstellung und Pflege hochwertiger Datenbasen stellen die Behörden schon aufgrund eines nicht zu unterschätzenden Kosten- und Zeitaufwandes immer wieder vor Probleme, die nicht zuletzt aufgrund einer unzureichenden Personalausstattung und fehlender Finanzmittel zur Verschleppung der Umsetzung erforderlicher oder wünschenswerter Maßnahmen wie etwa der Durchführung flächendeckender Messungen, der kontinuierlichen Fortschreibung von (medienübergreifenden) Umweltberichten oder der Pflege und Kompatibilisierung von Dateien führen. (Interview VW-I-05; Interview VW-II-01) Zwar wird die Arbeit der (Umwelt)Behörden durch den Auf- und Ausbau EDV-gestützter Datenaufbereitung, -auswertung und -verwaltung nicht unerheblich erleichtert, aber auch die Einrichtung und Nutzung entsprechender Informationssysteme kann die bestehenden Probleme nur teilweise beheben und schafft selber neue Herausforderungen (Interview VW-I-10). So ist nach wie vor festzustellen, dass Datenbestände lückenhaft oder nicht mehr auf dem aktuellsten Stand sind, dass ein unzureichender räumlicher und/oder sachlicher Detaillierungsgrad der zentralisierten Datenbestände auf Bundes- und Länderebene vorliegt, dass die Kompatibilität von bestimmten Datensätzen nicht gegeben ist oder dass z.T. keine ämterübergreifende Verfügbarkeit der in den einzelnen Fachämtern erhobenen bzw. vorhandenen umweltrelevanten Informationen besteht (Interview VW-I-05; Nouhuys/Schmitt 1992: 97). Aber auch fehlende oder unzureichende Methoden der Datenerhebung, -auswertung und -interpretation, grundsätzliche Probleme der zuverlässigen Bestimmung von Kausalitäten oder der Nutzung von Prognoseverfahren sowie die generell nur "objektiviert" vorzunehmenden Selektions-, Bewertungs- und Gewichtungentscheidungen stellen die zuständigen Behörden vor nicht zu unterschätzende Herausforderungen des adäquaten Umgangs mit Umweltinformationen, nicht zuletzt im Hinblick auf eine nutzerfreundliche Vermittlung des Umweltwissens gegenüber der Öffentlichkeit (Interview VW-I-02; Interview VW-I-05; Interview VW-II-01; Noyhuys/Schmitt 1992: 101). Die so skizzierte Informationssituation der (Umwelt)Behörden bringt Handlungsspielräume und Entscheidungserfordernisse mit sich, die die zuständigen Stellen einerseits für eine gezielte Gestaltung der Öffentlichkeitsinformation nutzen können, die sie andererseits aber auch mit Unsicherheiten und entsprechendem Rechtfertigungsdruck konfrontieren.

Vor diesem Hintergrund zeigen sich die (Umwelt)Behörden sehr sensibel für das Konfliktpotential, das den Umweltinformationen inhärent ist und mit u.U. nur schwer abschätzbaren Konsequenzen aufbrechen kann, wenn etwa gesellschaftliche Akteure auf der Basis be-

stimmter Informationen ihre eigene Betroffenheit erkennen und Maßnahmen einfordern, die eine - möglichst schnelle - Lösung der identifizierten Probleme herbeiführen sollen - sei es, dass Abhilfe für chemikalienbelastete Kindergarten- und Schulräume geschaffen werden soll, dass die Emissionen von Müllverbrennungsanlagen als Gefahr für die Gesundheit beunruhigen oder dass die Altlastensanierung von Wohngebieten zur Debatte steht. Für die zuständigen Behörden stellen sich in derartigen Situationen vielfältige, anspruchsvolle und z.T. nicht widerspruchsfreie Aufgaben des Konfliktmanagements. (Interview VW-I-02; Interview VW-I-13) So sehen sich die zuständigen Stellen zum einen vor die Aufgabe gestellt, den betroffenen Bevölkerungsgruppen differenzierte Problemanalysen nahe zu bringen, sie über die tatsächlichen und vermeintlichen Risiken bestimmter Umweltzustände aufzuklären und bei gesellschaftlichen "Überreaktionen" auf akute Problemlagen eine Beruhigung der Situation zu erreichen. Diese Aufgabe ist allerdings nicht zuletzt angesichts des Umstandes zu erfüllen, dass die zuständigen Stellen um die Grenzen ihrer Problemlösungsfähigkeit wissen, die sich u.a. daraus ergeben, dass vielfach keine ausreichenden personellen, finanziellen oder auch Sachmittel zur Verfügung stehen, um gegebene Problemlagen zu beheben oder gar präventiv tätig zu werden. In vielen Fällen ergibt sich für die (Umwelt)Behörden nicht nur das Problem, die Durchführung oder das Unterlassen bestimmter umstrittener Maßnahmen gegenüber der Öffentlichkeit vertreten zu müssen, sondern auch Gefahr zu laufen, die Verantwortung für die Publizierung "brisanter" Umweltinformationen gegenüber Vorgesetzten übernehmen zu müssen (Interview VW-I-05; Interview VW-I-12). Diese Verantwortlichkeit stellt insbesondere vor dem Hintergrund der nach wie vor bestehenden - und z.T. rechtlich abgesicherten und sanktionsbewährten - Kultur des Geheimnisses im Interesse einer vertrauensvollen Zusammenarbeit der Behörden untereinander sowie mit anderen Entscheidungsträgern aus Politik und Wirtschaft für die zuständigen Mitarbeiter/innen einen nicht zu unterschätzenden Belastungsfaktor dar und hat eine antizipative Zurückhaltung bei der Offenlegung von Umweltinformationen gegenüber externen Akteuren zur Folge.

bb) Praktiken der Zurückhaltung von Umweltinformationen

Angesichts der ambivalenten Wirkungen, die die Veröffentlichung von Umweltinformationen bzw. ihre Bereitstellung für außenstehende Akteure aus der Perspektive der zuständigen Stellen auslösen können, ist die Öffnung der (Umwelt)Behörden im Sinn der Herstellung weitreichender umweltpolitischer Transparenz in den letzten Jahren nicht uneingeschränkt erfolgt, sondern eher in Form einer Ausdifferenzierung der Verhaltensmuster, die - in Abhängigkeit von unterschiedlichen Einflussfaktoren - von weitgehender Offenheit bis zu abwehrenden und restriktiven Reaktionen reichen können. Insbesondere die Art der Umweltinformationen, die der Öffentlichkeit oder einzelnen Nachfrager/innen zugänglich gemacht werden sollen, hat einen starken Einfluss auf das Verhalten der jeweils zuständigen Behörden. (Interview VW-I-05; Interview VW-I-02) So werden allgemeine oder bereits pu-

blizierte Umweltinformationen oft problemlos und unbürokratisch auch an einzelne Nachfrager/innen weitergegeben, während noch nicht aufbereitetes Datenmaterial i.d.R. einer kritischen Prüfung und ggf. "Bereinigung" unterzogen wird, bevor außenstehende Akteure Zugang zu ihm erhalten. Unter Umständen sind es selbst die Stadträte, denen die zuständigen Stellen "kritisches" Datenmaterial nicht in seiner ursprünglichen Form präsentieren und die stattdessen mit Informationen versorgt werden, deren mehr oder weniger große Brisanz etwa durch neue "weichere" Messungen oder eine weniger aussagekräftige Aufbereitung von Messergebnissen nur noch in abgemilderter Form widergespiegelt wird (Interview VW-I-02; Interview VW-I-05). Dementsprechend sind die zuständigen Stellen auch besonders zurückhaltend bei der Informationsweitergabe gegenüber der Öffentlichkeit, wenn es um konfliktträchtiges Datenmaterial oder Informationen zu schwer lösbaeren Problemlagen geht.

Neben der Art der zugänglich zu machenden Umweltinformationen sind es gerade auch die Informationsersuchenden selber, die einen nicht unwesentlichen Einfluss darauf ausüben, wie offen oder abwehrend die (Umwelt)Behörden auf ihre Nachfragen reagieren. Während die zuständigen Stellen gegenüber ihnen unbekanntem Nachfrager/innen vielfach große Zurückhaltung walten lassen (Interview VW-I-12; Interview VW-I-05), zeigen sie sich gegenüber den Informationsbedarfen ihnen bekannter Personen oder Gruppen insbesondere dann aufgeschlossen, wenn sie in der Vergangenheit bereits positive Erfahrungen mit diesen sammeln konnten. Das zeigt sich nicht zuletzt gegenüber den (lokalen) Umwelt- und Naturschutzverbänden, zu deren Mitarbeiter/innen insbesondere in den kommunalen Umweltämtern vielfach langjährige und vertrauensvolle Kontakte bestehen, so dass die Bereitschaft zur informationellen Zuarbeit relativ groß ist und u.U. auch brisantere Informationen weitergegeben werden (Interview VW-I-02). In engem Zusammenhang mit dieser behördlichen Präferenz für bekannte Personen und Gruppen steht der Aspekt der Informationsabsicht bzw. des Zwecks der Nachfrage nach bestimmten Umweltdaten. Gerade dann, wenn die weitergegebenen Informationen den Nutzer/innen zur Unterstützung der behördlichen Aktivitäten dienen, etwa indem sie im Sinne der allgemeinen Aufklärung und Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung eingesetzt werden, ist die Auskunftsbereitschaft der Behörden sehr groß (Interview VW-I-16), während die jeweiligen Stellen eine starke Abwehrhaltung entwickeln, wenn sich bei ihnen der Verdacht einstellt, dass mit den gewonnenen Informationen behördenkritische Aktivitäten gefördert werden sollen (Interview VW-I-12).

Insbesondere in Fällen, in denen die Erteilung von Auskünften oder die Gewährung von Akteneinsicht freiwillig zu erfolgen hat bzw. im behördlichen Ermessen liegt, aber auch in Fällen, in denen behördliche Pflichten zur Offenlegung und Weitergabe von Umweltinformationen bestehen, können die zuständigen Stellen auf ein breites Repertoire an Strategien

und Maßnahmen zurückgreifen, um eine - vielfach weitreichende - Kontrolle über den gesellschaftlichen Informationszugang zu behalten und bei Bedarf den Zugang zu Umweltdaten, die ihrer Ansicht nach ungeeignet für eine Offenlegung bzw. Publizierung sind, erheblich zu erschweren oder sogar teilweise oder ganz zu verwehren. (Interview VW-I-12; Interview VW-I-05) Insbesondere in den als konfliktträchtig und brisant eingestuften Fällen der Informationsnachfrage sind die Verwaltungsmitarbeiter/innen darauf eingestellt, die diversen Optionen der Informationszurückhaltung von schlichter Verweigerung über minimale Zuarbeit bis hin zur Überflutung mit (möglichst wenig instruktivem) Datenmaterial weitreichend zu nutzen. Aber auch in weniger problematischen Fällen bleiben die zuständigen Stellen vielfach vorsichtig, erfolgt die Auskunftserteilung vorzugsweise in mündlicher Form, lässt der Detaillierungsgrad der zugänglich gemachten Daten keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Problematik eines Sachverhalts zu oder werden die Kontextbedingungen und Probleme der Gewinnung der jeweils interessierenden Daten wie die Auswahl der Messverfahren und die Zuverlässigkeit der Messungen nicht offen gelegt.

So stellt sich die behördliche Praxis der Öffentlichkeitsinformation, die sich über die Jahre im Rahmen des Vollzugs der deutschen Umwelt- und Naturschutzpolitik herausgebildet hat, als offene Informationspolitik mit gewissen restriktiven Zügen dar, die weiterhin auch durch Exklusivität und Geheimnisschutz bestimmt ist - dies allerdings aus der Perspektive der (Umwelt)Behörden nicht zuletzt aufgrund berechtigter Geheimhaltungserfordernisse und Verhältnismäßigkeitserwägungen sowie bei gleichzeitiger Verfolgung vielfältiger Bestrebungen zur Realisierung von mehr Publizität und Transparenz im Umwelt- und Naturschutz. Für die zuständigen Behörden stellt sich damit der erreichte Standard der Öffentlichkeitsinformation als sehr hoch dar, so dass es insbesondere kaum einer weiteren rechtlichen Normierung bedarf, um zusätzliche Verbesserungen der Verwaltungspraxis in diesem Bereich zu erzielen, zumal zu bezweifeln ist, dass derartige Verbesserungen des administrativen Informationsangebots auf der Seite der gesellschaftlichen Nachfrager/innen angesichts fortbestehender Grenzen ihrer Kapazitäten und Kompetenzen entsprechend nachvollzogen werden könnten.

4.3.2 Die (Umwelt)Verwaltung und das neue Umweltinformationsrecht

a) Das neue Umweltinformationsrecht aus der Perspektive der Umweltverwaltung

Im Sommer 1994 tritt in der Bundesrepublik Deutschland das neue Umweltinformationsgesetz in Kraft. Für die (Umwelt)Behörden stellt sich die neue Ausgangssituation administrativer Informationspolitik zunächst durchaus ambivalent dar und weist einen hohen Grad an rechtlicher und praktischer Unsicherheit auf. Während auf der einen Seite eine neue

Rechtsslage geschaffen worden ist, die eine grundsätzlich veränderte Rechts- und Verwaltungskultur begründen soll, in der der Aspekt der Transparenz ganz wesentlich gegenüber dem Aspekt des Geheimnisschutzes aufgewertet ist, bleiben auf der anderen Seite rechtliche Restriktionen eines freien Zugangs zu Umweltinformationen erhalten, die eine sorgfältige Abwägung zwischen einem öffentlichen Interesse an umfassender Informiertheit einerseits und spezifischen Geheimhaltungsansprüchen staatlicher oder privater Informationsträger andererseits weiterhin erforderlich machen und Anreizstrukturen für eine mehr oder weniger stark kontrollierte Zugangsgewährung zu Umweltinformationen unangetastet lassen. Im Übrigen hat sich aber in den vorangegangenen Jahren in der Verwaltungspraxis der Umweltbehörden eine Informationskultur etabliert, die in vielen Bereichen auf eine umfangreiche Informations- und Aufklärungsarbeit gegenüber der Bevölkerung und ggf. auch auf einen dialogischen Informationsaustausch abzielt, so dass die Vollzugsbehörden sich tatsächlich weit weniger von der neuen Rechtslage tangiert sehen, als es die juristische Bewertung der neuen Rechtslage suggeriert. Gleichwohl sind in der (Umwelt)Verwaltung zunächst Befürchtungen verbreitet, die sich auf eine mögliche Überschwemmung der zuständigen Stellen mit Informationsnachfragen aus der Öffentlichkeit beziehen und auch verstärkte Kontrollansprüche und Behördenkritik von gesellschaftlicher Seite als potentielle Konsequenzen des UIG thematisieren (Interview VW-I-10; Héritier u.a. 1994: 276). Dementsprechend wird in der Verwaltung die (sachrationale begründete) Notwendigkeit der Berücksichtigung von Grenzen eines rechtlich garantierten freien Zugangs zu Umweltdaten betont, die auch durch neue Rechtssetzungen nicht unterminiert werden bzw. im Interesse einer funktionstüchtigen Vollzugspraxis hinreichende Beachtung finden sollten (Interview VW-I-16).

Die Unsicherheiten und Ambivalenzen, die mit dem Inkrafttreten des neuen Umweltinformationsrechts Mitte der 1990er Jahre für die (Umwelt)Behörden entstehen, relativieren sich allerdings sehr bald und verlieren bereits in der ersten Zeit der Anwendung des UIG ganz erheblich an Bedeutung. Zwar konstatieren die tangierten Stellen, dass mit dem Inkrafttreten des Umweltinformationsgesetzes eine neue Rechtslage geschaffen wird, die in *formalrechtlicher* Hinsicht mit der Konstituierung eines allgemeinen Rechts auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt eine grundsätzliche Neuerung bringt. Gleichzeitig stellen sie aber fest, dass dem neuen Informationsrecht aus unterschiedlichen Gründen nur eine sehr begrenzte *praktische* Relevanz beizumessen ist, da die politisch-administrative und gesellschaftliche Wirklichkeit vielfach weitreichend von der im neuen Recht implizit unterstellten Angebots- und Nachfragesituation abweicht. (Interview VW-I-10; Interview VW-I-08) So stellt sich in der Praxis schnell heraus, dass sich das Nachfrageverhalten der gesellschaftlichen Akteure auch unter dem UIG kaum von dem Nachfrageverhalten der Jahre vor 1994 unterscheidet, indem es sehr moderat bleibt, vielfach weiterhin durch Veröf-

fentlichungen der Behörden selber angeregt wird, v.a. auf mündliche Auskünfte der Umweltbehörden ausgerichtet ist, nur begrenzt auf problematische Daten wie bestimmte betriebliche Emissionswerte abzielt und auch nur selten durch intensives Nachbohren charakterisiert ist. (Interview VW-I-12; Interview VW-I-05) Zwar kommt es nach Einführung des UIG zu einem geringfügigen Anstieg der Nachfrage nach Umweltinformationen, der allerdings hinsichtlich seiner inhaltlichen Stoßrichtung sowie hinsichtlich des Druck- und Drohpotentials weitgehend unproblematisch bleibt und nach kurzer Zeit wieder zurückgeht. Dementsprechend bezieht sich auch weiterhin das Gros der Nachfrager/innen nicht explizit auf das UIG bzw. ein Informationsrecht, um Umweltdaten von den zuständigen Stellen zu erhalten. (Interview VW-I-02) Schließlich sind die Nachfragen nach Umweltinformationen - auch und gerade unter Rückgriff auf das UIG - von z.T. sehr unterschiedlicher Qualität und lassen nicht zuletzt aufgrund mangelnder Spezifität immer wieder erkennen, dass die Nachfrager/innen als Laien mit z.T. sehr begrenztem Hintergrundwissen an die Behörden herantreten - und hinsichtlich der Sinnhaftigkeit und Nützlichkeit ihrer Informationsanträge stark von den Hilfestellungen der kontaktierten Stellen abhängig sind und bleiben. Schon vor Inkrafttreten des UIG stellen die Umweltbehörden regelmäßig fest, dass eine effektive und effiziente Nachfrage nach Umweltinformationen bei den zuständigen Stellen und die wirkungsvolle Nutzung der so erhaltenen Informationen relativ hohe Anforderungen an die Einsatzbereitschaft und kognitiven Fähigkeiten der Informationssuchenden stellt, so dass die breite Öffentlichkeit - inklusive vieler Umweltgruppen - mit der Nachfrage, Auswertung und Interpretation z.T. hochkomplexer Umweltdaten vielfach überfordert ist. An dieser (exogen bedingten) Einschränkung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen ändert auch das UIG nichts, das daher schon - aus behördlicherseits nicht zu verantwortenden Gründen - nur begrenzte Wirksamkeit entfalten kann (Interview VW-I-16).

Die (Umwelt)Behörden nehmen den Umstand, dass sich auf der Seite der Nachfrager/innen kaum grundsätzliche Verhaltensänderungen abzeichnen und damit durch das UIG keine wesentlichen neuen Herausforderungen an bzw. Erschwernisse für die Behördenarbeit drohen, mit Erleichterung zur Kenntnis. (Interview VW-I-12; Interview VW-I-10) Vor diesem Hintergrund fällt es den betroffenen Stellen nicht schwer, nach einer Phase anfänglicher Skepsis eine grundsätzlich positive Einstellung zum neuen Umweltinformationsgesetz zu entwickeln, die die Verankerung eines allgemeinen Rechtsanspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen generell bejaht und gerade auch in der konkreten - moderaten - Fassung des UIG akzeptiert. (Interview VW-I-02) So verweisen die (Umwelt)Behörden darauf, dass zunehmend eine dem Ideal einer „gläsernen Verwaltung“ verpflichtete Behördenkultur angestrebt wird und eine umfassende Informations- und Öffentlichkeitsarbeit schon im wohlverstandenen institutionellen Eigeninteresse zur Routine des administrativen Alltagshandelns gehört. Dementsprechend verweisen die Umweltbehörden auf die breite Palette freiwilliger Maßnahmen zur Diffusion von Umweltinformationen und auf die etablierte Praxis

der (insbesondere mündlichen) Auskunftserteilung, die das UIG weniger als informationspolitische Innovation erscheinen lassen, sondern vielmehr als die rechtliche Bestätigung und Absicherung tradierter Verwaltungsroutinen. Darüber hinaus bedeutet das neue Informationsrecht eine Stärkung der Position auskunftswilliger (Umwelt)Behörden gegenüber weniger aufgeschlossenen Akteuren im politisch-administrativen System sowie gegenüber gesellschaftlichen Akteuren, die Ansprüche auf Geheimnisschutz für sich bzw. ihre bei den Behörden vorliegenden Umweltdaten geltend machen (Interview VW-I-10; Interview VW-I-05). Informationsbereite Behörden können so auf der Basis erhöhter Rechtssicherheit operieren und außerdem verstärkt auf Bewusstseinsbildungs- und Lernprozesse bei anderen weniger offenen Verwaltungseinheiten wie etwa Stellen, die nicht hauptsächlich Umweltbelange vertreten oder sich in einer weit größeren Nähe zu Umweltnutzern wie Anlagenbetreibern als zur breiten Öffentlichkeit befinden, drängen.

Allerdings bleiben auch die das UIG grundsätzlich begrüßenden Umweltbehörden bei ihrer Einschätzung, dass die positive Bewertung von Rechten zum freien Zugang zu Umweltinformationen nicht ganz uneingeschränkt erfolgen kann, sondern an gewisse Voraussetzungen gebunden bleiben muss. So ist es nach Ansicht der betroffenen Stellen unerlässlich, dass ein praktikables Informationsrecht auch Möglichkeiten zur Einschränkung der Informationsansprüche enthält, die insbesondere dafür Gewähr leisten, dass die Behörden in ihrem normalen Arbeitsablauf nicht wesentlich behindert werden sowie die kontraproduktive Nutzung von Informationsrechten abwehren können. Das impliziert aus der Behördenperspektive gerade auch, dass ein Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen nicht oder doch zumindest nicht vorrangig als Instrument zur Kontrolle und Überwachung des Behördenhandelns verstanden und u.U. missbraucht werden darf. (Interview VW-I-16; Interview VW-I-12) Die behördliche Betonung der Notwendigkeit gewisser rechtlicher Einschränkungen der grundsätzlich zu befürwortenden Informationsansprüche der Öffentlichkeit richten sich aber nicht konkret als Kritik gegen das UIG, dem vielmehr attestiert wird, dass bislang kaum negative Erfahrungen mit ihm bzw. seiner Nutzung gemacht worden sind, dass seine Ausgestaltung den Anliegen der Behörden durchaus Rechnung trägt und dass seine praktische Anwendung hinreichenden Spielraum für die Sicherstellung einer effektiven behördlichen Aufgabenerfüllung lässt.

b) Minimalumsetzung des UIG durch die (Umwelt)Verwaltung

Trotz der relativ bald entstehenden positiven Grundeinstellung der Behörden zu einem Rechtsanspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen im Allgemeinen und dem Umweltinformationsgesetz im Besonderen sind die anfänglichen Überlegungen der betrof-

fenen Stellen zur Einführung des neue Informationsrechts durchaus von Bedenken und Befürchtungen getragen. Mit dem Inkrafttreten des UIG droht aus ihrer Perspektive ein erheblicher Anstieg an Nachfragen nach Umweltinformationen, der den reibungslosen Arbeitsablauf massiv gefährden könnte und dem sie u.U. mit den ihnen zur Verfügung stehenden Kapazitäten nicht gewachsen sind, so dass schlimmstenfalls mit einer Lahmlegung des behördlichen Tagesgeschäfts zu rechnen ist. Auf der Folie dieser Ängste und Besorgnisse beschäftigen sich die betroffenen Stellen in ihren Überlegungen zur praktischen Umsetzung des UIG zunächst weniger im positiven Sinn mit den Möglichkeiten einer optimalen Gewährung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen, sondern gerade auch mit den rechtlichen und praktischen Möglichkeiten restriktiver Maßnahmen, um eine potentielle Überflutung mit Informationsersuchen zu verhindern und missbräuchliche Anträge abzuwehren. (Interview VW-I-10; Interview VW-I-12; Interview VW-I-10) Dementsprechend werden die Ausnahmeregelungen des UIG auf ihre Potentiale abgeklopft, Informationsanträge negativ zu bescheiden; und ebenso werden die Regelungen zur Gebührenerhebung hinsichtlich ihrer Steuerungsmöglichkeiten im Sinn einer kontrollierten Informationsnachfrage einer Prüfung unterzogen.

Die behördlichen Vorbereitungen zur Kanalisierung der Informationsansprüche der Öffentlichkeit unter dem UIG verlieren aber angesichts der tatsächlichen Entwicklung der Informationsnachfrage schnell erheblich an Relevanz, als sich nach Inkrafttreten des Umweltinformationsgesetzes deutlich abzeichnet, dass sich die Befürchtungen der tangierten Stellen als unbegründet erweisen, dass sich keinerlei Überlastung durch eine Überflutung mit Informationsanträgen einstellt und auch keine ernsthaften Probleme mit dem Missbrauch des neuen Rechtsanspruchs eintreten. Vor diesem Hintergrund kann die positive Auseinandersetzung der Behörden mit dem UIG an Gewicht gewinnen, in deren Rahmen sie sich insbesondere mit den Möglichkeiten der Verbesserung der Datenaufbereitung und -verwaltung - etwa über die Einrichtung und den Ausbau von (kommunalen) Umweltinformationssystemen - befassen, um so die Gewährung des Zugangs zu Umweltinformationen für das Publikum wie die Behörden selber zu vereinfachen und effizienter zu gestalten. (Interview VW-I-10; Interview VW-I-13) Allerdings wird von Seiten der betroffenen Stellen ein relativ gemäßigter Aufwand betrieben, um sich auf das neue Informationsrecht einzustellen und optimale Voraussetzungen für einen freien Zugang zu Umweltinformationen zu schaffen, so dass es nach den beruhigenden Anfangserfahrungen mit einer sehr moderaten Nutzung der neuen Rechtsansprüche durch die Öffentlichkeit schnell zu einer Routinisierung der Verwaltungspraxis unter dem UIG bzw. zu einer Rückkehr zum business as usual kommt.⁴⁰

In dem Maß, in dem sich die Nachfrage nach Umweltinformationen von Seiten der Öffentlichkeit auch nach Inkrafttreten des UIG sehr in Grenzen hält und die Umweltbehörden keinesfalls vor große Herausforderungen hinsichtlich der Quantität oder inhaltlichen Probleme

matik der Auskunftserteilung oder Einsichtgewährung gestellt sind, ist es den Behörden insbesondere problemlos möglich, die Bearbeitung von Informationensuchen weiterhin als einen Aufgabenbereich von nachrangiger Priorität zu behandeln. So werden für die Bearbeitung von Nachfragen nur sehr begrenzt die personellen Kapazitäten ausgeweitet oder es bleibt dabei, dass die Behördenmitarbeiter/innen diesen zusätzlichen Aufgabenbereich mit ihren Rest-Kapazitäten abdecken. (Interview VW-I-10; Interview VW-I-03; Héritier u.a. 1994: 277f) Auch was die Aufrüstung der (Umwelt-)Behörden hinsichtlich der Hard- und Software zur technologischen Datenaufbereitung, -auswertung und -verwaltung anbetrifft, die mit der Einführung des UIG beschleunigt werden kann, bleibt das primäre Ziel die Rationalisierung der Arbeit der Verwaltung für eigene Überwachungs-, Planungs- und Mitwirkungsaktivitäten, während die Verbesserung der Bereitstellung von Umweltinformationen für gesellschaftliche Nachfrager/innen weiterhin nur einen nachgeordneten Aspekt oder positiven Nebeneffekt dieser Entwicklung darstellt. (Interview VW-I-10) Besondere Aktivitäten zur gezielten Information der Öffentlichkeit über ihre spezifischen Rechtsansprüche auf Umweltinformation unter dem UIG und zur Bereitstellung von Handlungsempfehlungen und Leitfäden zu einer möglichst effizienten und effektiven Nutzung dieser neuen Rechtsansprüche entfalten die zuständigen Stellen nicht (siehe auch: Rowan-Robinson u.a. 1996: 25). Vielmehr nutzen sie die anhaltende Ruhe in diesem Bereich der Umweltinformation, um sich weiterhin auf die bislang vorrangigen Bereiche ihrer Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu konzentrieren.

c) Die fortgesetzte Dominanz etablierter Praktiken der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Die geringfügige Relevanz, die das Umweltinformationsgesetz nach seinem Inkrafttreten in der Verwaltungspraxis der (Umwelt)Behörden in der BRD erlangt, findet ihren Ausdruck auch in der unveränderten Schwerpunktsetzung der zuständigen Stellen bei ihrem Engagement zugunsten einer aktiven wie passiven Informations- und Öffentlichkeitsarbeit. Während die Umweltbehörden ein allgemeines und verfahrensunabhängiges Zugangsrecht zu Umweltinformationen prinzipiell als legitimen Rechtsanspruch der Öffentlichkeit anerkennen und die eigeninitiierte Nachfrage nach Umweltinformationen von Seiten der Bevölkerung in diesem Zusammenhang - je nach deren Ansinnen und Anspruchshaltung - akzeptieren und u.U. sogar begrüßen, richten sie ihr Hauptaugenmerk und ihren schwerpunktmäßigen Arbeitseinsatz doch weiterhin v.a. auf die Öffentlichkeitsinformation im Rahmen von Verwaltungsverfahren, auf die informationelle Zuarbeit für die einschlägigen (politischen) Gremien, insbesondere die Umweltausschüsse der Stadträte, sowie auf Maßnahmen der behördlich induzierten Öffentlichkeitsarbeit zur Aufklärung der Bevölkerung über ausgewähl-

te Sachverhalte und Problemlagen. In diesen fortgesetzt bevorzugten Bereichen der behördlichen Informationspolitik kann das UIG nur begrenzt zur Anwendung kommen und nur sehr geringfügige Innovationskraft entfalten. So erfolgt eine Prioritätensetzung, die eine weitere Absicherung der tradierten Verwaltungspraxis gegen rechtliche Neuerungen und gesellschaftliche Interventionen im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes gewährleistet.

Da die Durchführung von umweltrelevanten Verwaltungsverfahren bzw. die Mitwirkung an ihnen zu den gleichermaßen aufwendigen wie öffentlichkeitswirksamen Pflichtaufgaben der (Umwelt-)Behörden zählen, in deren Rahmen eine verfahrensrechtlich korrekte Information relevanter gesellschaftlicher Akteure eine wichtige Voraussetzung für die Rechts- und Planungssicherheit des jeweiligen Vorhabens darstellt, bleiben informationelle Bemühungen in diesem Bereich auch nach Inkrafttreten des UIG von großer Relevanz für die jeweils betroffenen Behörden, auf deren ordnungsgemäße Durchführung sie weiterhin relativ viel Aufwand verwenden. (Interview VW-I-10; Interview VW-I-09) Dass dieser Bereich durch eine Verwaltungspraxis charakterisiert ist, die auf diversen passiven und aktiven Informationspflichten basiert und auf ein hohes Informationsniveau der ausgelegten Planungs- bzw. Antragsunterlagen setzt, ist nicht auf das UIG, sondern auf Faktoren wie das etablierte deutsche Umweltverwaltungs- bzw. Verfahrensrecht, die langjährige Akkumulation von relevantem Datenmaterial, die Einführung der Umweltverträglichkeitsuntersuchung oder die Einsicht aller Beteiligten in den Nutzen einer hochwertigen Informationsbasis für die beschleunigte Vorhabensrealisierung zurückzuführen. Anstatt weitere Verbesserungen der Informationssituation in diesem Bereich voranzutreiben, ist das UIG, das den Bereich laufender Verfahren - bis zu seiner Änderung im Jahr 2001 - aus seinem Geltungsbereich ausnimmt, eher geeignet, zu einer Perpetuierung defensiver Verhaltensmuster der Behörden beizutragen. So ist es im Bereich des Zugangs zu verfahrensbezogenen Umweltinformationen weiterhin v.a. dem fakultativen Engagement der jeweiligen administrativen Stellen zuzuschreiben, wenn im Rahmen umwelt- und naturschutzrelevanter Zulassungsverfahren besondere Anstrengungen zur Öffentlichkeitsinformation unternommen werden oder sich die tangierten Stellen sehr aufgeschlossen für die Belange betroffener und interessierter Nachfrager/innen zeigen, indem sie etwa spezielle Informationsveranstaltungen durchführen oder gesellschaftlichen Akteuren wie den Umweltgruppen ihre fachlichen Stellungnahmen auf freiwilliger Basis zugänglich machen (Interview VW-I-12).

Auch die informationelle Zuarbeit der Behörden im Rahmen der (formalisierten) Gremienarbeit behält weiterhin für die behördliche Informationspolitik ihre besondere Bedeutung, da hier längst entsprechende Rechtsansprüche konstituiert sind, die von selbstbewussten und sachlich wie prozedural kompetenten Akteuren regelmäßig wahrgenommen werden, die darüber hinaus mit Entscheidungs- oder zumindest Anhörungsrechten gekoppelt sind und die schließlich über lange Phasen der Zusammenarbeit gut eingespielte Kooperations-

beziehungen etabliert haben. (Interview VW-I-02) Gerade der informationellen Zuarbeit für die Umweltausschüsse ihrer jeweiligen Stadträte wird von Seiten der kommunalen Umweltämter unverändert große Relevanz und Priorität beigemessen, um unter den Politiker/innen Unterstützung für und Zustimmung zu den eigenen umwelt- und naturschützerischen Aktivitäten zu gewinnen. Im Übrigen betrachten die Umweltämter auch unter dem UIG die durch demokratische Wahlen legitimierten Stadträte und ihre Ausschüsse als Organe, denen im Vergleich zur breiten Bevölkerung bzw. zu einzelnen Personen oder Gruppen ein Privileg hinsichtlich der Versorgung mit Umweltinformationen zusteht. Angesichts der besonderen Gewichtung der Information der Stadträte, die von Seiten der lokalen Umweltämter vorgenommen wird, lässt sich denn auch ein positiver (Neben)Effekt des UIG in diesem Bereich, feststellen, indem mit der Einführung des UIG gelegentlich eine gewisse weitere Aufwertung der Versorgung der Räte und ihrer Ausschüsse mit Informationen durch die Behörden erfolgt und die auch für diese Organe bestehenden Grenzen der behördlichen Auskunftserteilung zurückgebaut werden (Interview VW-I-05; Interview UG-I-06). Allerdings konstituiert das UIG keinen wirklichen Rechtsanspruch der (politischen) Gremien, so dass entsprechende positive Entwicklungen recht beliebig erfolgen und kaum durchgreifend wirken können.

Schließlich bleibt nach der Einführung des UIG der Bereich der freiwilligen behördlichen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit ein wichtiger Bereich der Informationstätigkeit, auf den relativ viel Zeit und Aufwand verwendet wird, soweit es die Erfüllung der behördlichen Pflichtaufgaben zulässt. (Interview VW-I-02; Interview VW-II-01) Während die Umweltbehörden intendieren, mit ihrer Informations- und Öffentlichkeitsarbeit ein verstärktes Interesse in der Bevölkerung an umwelt- und naturschützerischen Problemstellungen wachzurufen, geht es ihnen dabei aber nach wie vor kaum darum, die Bevölkerung zu einer verstärkten Kontrolle des Behörden- und Betriebshandelns zu animieren, um so Vollzugsdefizite der Verwaltung oder der emittierenden Unternehmen aufzudecken und ggf. anzuprangern. Die (Umwelt)Behörden zielen vielmehr weiterhin darauf ab, den Bürger/innen und gesellschaftlichen Gruppen ihre eigenen problematischen Verhaltensmuster vor Augen zu führen, sie somit zum Umdenken und zur Verhaltensänderung zu motivieren und ihnen ggf. entsprechende Anreiz- und Unterstützungsprogramme zu präsentieren (Interview VW-II-03; Interview VW-I-16). So ist die behördliche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit nach wie vor eher verbraucherorientiert als partizipationsorientiert und leistet einen nur sehr begrenzten Beitrag zur Befähigung der Bevölkerung hinsichtlich einer verstärkten Einmischung in politisch-administrative oder gar wirtschaftliche Prozesse. Ein solcher verbraucherorientierter Ansatz der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit scheint den Behörden angesichts der oftmals stark begrenzten Kapazitäten und Kompetenzen der gesellschaftlichen Akteure wesentlich realitätsnäher im Hinblick auf eine effektive Informationspolitik

zu sein als Bemühungen um eine weitgehende Einbindung der Bevölkerung in politisch-administrative Entscheidungs- und Kontrollprozesse.

Vor dem Hintergrund einer unwesentlich veränderten Informationsnachfrage der gesellschaftlichen Akteure und einer fortgesetzten Akzentuierung informationspolitischer Aktivitäten der zuständigen Stellen in den Bereichen der Verfahrensdurchführung, Gremienarbeit und freiwilligen Öffentlichkeitsarbeit bleibt die Umsetzung des Umweltinformationsgesetzes in der Behördenpraxis vielfach ein vorwiegend theoretisches Erfordernis, das keine signifikanten Änderungen behördlicher Einstellungen und Verhaltensweisen notwendig werden lässt. Im übrigen aber ist es nicht nur die relative Seltenheit informationspolitisch relevanter Situationen, in denen eigeninitiative (verfahrensunabhängige) Nachfragen nach Umweltdaten von gesellschaftlichen Akteuren an die zuständigen Behörden gerichtet werden, die die Wirksamkeit des UIG in Frage stellt und eine weitgehende Anpassung der Gesetzesanwendung an behördliche Verfahrensroutinen erlaubt. Darüber hinaus lässt sich eine Perpetuierung spezifischer behördlicher Verhaltensmuster in den unterschiedlichen Bereichen der Umweltinformation feststellen, die auf eine gezielte - teils rechtlich legitimierte, teils rechtlich nicht (mehr) gerechtfertigte - Einschränkung des freien Zugangs zu Umweltinformationen setzen und damit weiterhin auf eine wirksame Kontrolle der Öffentlichkeitsinformation durch die zuständigen Behörden abzielen. Das gilt sowohl für die administrative Informationspolitik bei umweltrelevanten Verwaltungsverfahren, im Rahmen der Gremienarbeit und der freiwilligen Öffentlichkeitsarbeit als gerade auch für den Bereich der Auskunftserteilung und Akteneinsicht auf Nachfrage - mit oder ohne explizitem Bezug auf das UIG -, der sich auch weiterhin in der Praxis wesentlich restriktiver handhaben lässt, als es das neue Umweltinformationsrecht zunächst annehmen lässt.

d) Der behördliche Umgang mit Nachfragen nach Umweltinformationen unter dem UIG

Auch wenn mit dem Inkrafttreten des UIG kaum eine verstärkte Nachfrage nach Umweltinformationen auf Seiten der Bevölkerung stimuliert wird und das gesellschaftliche Nachfrageverhalten weiterhin sehr moderat ausfällt, sehen sich die (Umwelt)Behörden gleichwohl immer wieder mit gesellschaftlichen Informationssuchen - sei es unter explizitem Bezug auf das UIG, sei es ohne direkte Inanspruchnahme eines gesetzlich verbrieften Informationsanspruchs - konfrontiert und haben auf diese Begehren angemessen zu reagieren. Allerdings sind auch hinsichtlich des behördlichen Umgangs mit eigeninitiativen gesellschaftlichen Nachfragen nach Umweltinformationen unter dem UIG nur sehr schwach veränderte Reaktionsmuster zu konstatieren, die kaum in Richtung einer signifikanten Erleichterung des Zugangs zu Umweltdaten bei den zuständigen Stellen für die gesellschaftlichen Akteure weisen. Zwar bewirkt das UIG eine gewisse Revision der bisherigen Informationspolitik

in Reaktion auf gesellschaftliche Informationsnachfragen insofern, als nunmehr bei entsprechenden Gesuchen auf behördlicher Seite eine sorgfältigere Prüfung vorgenommen wird, welche Informationen zugänglich gemacht werden können und müssen bzw. ob eine (partielle) Ablehnung der Zugangsgewährung zu bestimmten Umweltdaten tatsächlich berechtigt ist, so dass eine Zurückweisung von Informationsansprüchen vorsichtiger erfolgt als zuvor (Interview VW-I-10; Interview VW-I-05). Gleichwohl lässt sich auch in diesem Bereich der Umweltinformation eine weitreichende Kontinuität der behördlichen Informationspraxis feststellen, die durch eine relativ starke behördliche Zurückhaltung hinsichtlich der Informationsweitergabe charakterisiert ist, die auch weiterhin - v.a. in Abhängigkeit von der Art der nachgefragten Umweltinformationen, der Bekanntheit der Informationssuchenden und ihrer Nachfrageintentionen - mal relativ offen und mal restriktiver ausfällt.

So bleiben bislang existierende Grenzen des freien Zugangs zu Umweltinformationen auch nach der Einführung des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen bestehen. Zwar geht die z.T. äußerst vorsichtige behördliche Anwendungspraxis des neuen Umweltinformationsrechts mit der Zielsetzung der europäischen Umweltinformationsrichtlinie nur bedingt konform, gleichwohl sehen die tangierten (Umwelt)Behörden ihre Vorgehensweise bei der Umsetzung des UIG als eine durchaus angemessene Implementation, da sie zum einen den bewährten deutschen Rechts- und Verwaltungstraditionen Rechnung trägt und zum anderen im Rahmen des ordnungsgemäßen Behördenhandelns entsprechend den Bestimmungen des UIG liegt (Interview VW-I-12). Allerdings lassen sich auch Verstöße gegen die Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes feststellen, die teils auf mangelnde Erfahrung der tangierten Stellen mit dem UIG zurückzuführen sind, die teils aber auch bewusste behördliche Missachtungen des Gesetzes darstellen, sei es, dass auf diese Weise versucht wird, mit vermeintlichen oder tatsächlichen Kapazitätsdefiziten umzugehen, sei es, dass so externe Kontrolle und Kritik unterbunden werden soll. Diese defensive Praxis der (Umwelt)Behörden im Umgang mit Informationsnachfragen findet eine gewisse Bestätigung darin, dass sie i.d.R. zu keinen aufsichtsrechtlichen oder verwaltungsgerichtlichen Konsequenzen für die jeweiligen Stellen führt, da die gesellschaftlichen Nachfrager/innen ihre vermeintlichen oder tatsächlichen Rechtsansprüche nicht nachdrücklich einfordern (Interview VW-I-12).

Die Verhaltens- und Begründungsmuster der tangierten Stellen, die die restriktive Informationspraxis im Hinblick auf Nachfragen nach Umweltinformationen charakterisieren, lassen sich aus einem breiten Repertoire schöpfen und zeigen das weite Feld auf, auf dem sich die Behörden - relativ unbeanstandet - bewegen, um das neue Informationsrecht im Sinn der eigenen Interessen- und Bedarfslage anzuwenden. Die diversen Reaktionsweisen der zuständigen Stellen zur Sicherung einer kontrollierten Informationsnachfrage der gesellschaftli-

chen Akteure lassen sich insbesondere den folgenden drei Bereichen einer restriktiven Informationspolitik der relevanten Behörden zuordnen: Zum einen nutzen die zuständigen Stellen mehr oder weniger weitreichend bestehende - z.T. im UIG verankerte, z.T. nur de facto gegebene - Möglichkeiten zur (partiellen) Zurückweisung von Informationsbegehren (aa); des Weiteren verzichten sie nach wie vor vielfach darauf, praktische Informationsbarrieren abzubauen, und nehmen so - z.T. bewusst - die abschreckenden Wirkungen dieser Barrieren auf die Nachfrager/innen in Kauf (bb); schließlich sind die zuständigen Stellen selten um eine möglichst hohe Qualität der zugänglich gemachten Umweltinformationen bemüht, so dass auch über den Zustand des zur Verfügung gestellten Datenmaterials Einfluss auf die Effektivität der gesellschaftlichen Informationsnachfrage von Seiten der Behörden ausgeübt wird (cc).

aa) (Partielle) Ablehnung von Informationsersuchen

Auch wenn die Umweltinformationsrichtlinie eigentlich beabsichtigt, die Weitergabe von Umweltinformationen zum Regelfall und ihre Zurückhaltung zum Ausnahmefall zu machen, stellt sich die administrative Praxis zur Anwendung des UIG in der BRD z.T. durchaus anders dar. So sind Zurückweisungen von Informationsersuchen bzw. ablehnende Behördenbescheide sowohl bei Nachfragen ohne Bezugnahme auf das UIG als auch bei Nachfragen unter explizitem Verweis auf das UIG nicht selten, wobei allerdings nicht immer eine vollständige Zurückweisung des Informationsbegehrens, sondern u.U. nur eine partielle Ablehnung erfolgt, d.h. nur die Weitergabe bestimmter Daten der gewünschten Informationsmaterie verweigert wird. (Interview VW-I-12; Öko-Institut 1995) Zur Begründung der Ablehnungen wird auf unterschiedliche Argumentationen bzw. Ausnahmetatbestände zurückgegriffen, die z.T. rechtlich begründet sind, z.T. aber auch der aktuellen Rechtslage nicht (mehr) entsprechen bzw. in Widerspruch zu den Regelungen des UIG stehen (Kimber/Ekardt 1999: 265). Rechtsansprüche auf (bestimmte) Informationen werden etwa verneint, weil die betroffenen Behörden sich nicht als Umweltbehörden verstehen oder die nachgefragten Daten von den zuständigen Stellen nicht als Informationen über die Umwelt interpretiert werden (Interview VW-I-12; Kimber/Ekardt 1999: 266). Dass die zuständigen Behörden es nicht immer sehr genau mit der Feststellung ihrer Zuständigkeit oder Nichtzuständigkeit bzw. der Bewertung der gewünschten Informationen als Umweltdaten oder anderweitig zu subsumierende Sachverhalte nehmen, zeigen etwa Fällen, bei denen die Behörden Informationsnachfragen nach betrieblichen Umweltdaten oder Daten zu verkehrspolitischen Problemstellungen sehr pauschal als nicht in den Anwendungsbereich des UIG fallend zurückweisen. Mittlerweile sind einige Gerichtsurteile zu entsprechenden Rechtskonflikten ergangen, die eine zu restriktive Behördenpraxis bei der Interpretation des Anwendungsbereichs des UIG kritisieren, so dass sich die Rechtslage - vielfach zugunsten der Nachfrager/innen - zunehmend klärt (Schrader 2000). Allerdings setzen rechtswidrige Ablehnungsbescheide hinreichend aufgeklärte und/oder beharrliche Nachfrager/innen voraus,

um durch Widerspruch oder Klage in Frage gestellt zu werden und den rechtlich garantierten Informationszugang damit in der Praxis zu erzwingen. Die Nachfrager/innen bringen aber oftmals den erforderlichen Einsatz nicht auf, um ihre Informationsansprüche unter Rückgriff auf Rechtsmittel durchzusetzen.

Während die Entscheidungen darüber, welche Informationen tatsächlich als Umweltinformationen zu werten und welche Informationen nicht unter diesem Etikett zu subsumieren sind, z.T. tatsächlich in einer Grauzone getroffen werden müssen, ist der Ablehnungsgrund, der sich auf das Fehlen eines erkennbaren (berechtigten) Interesses der Nachfrager/innen bezieht, eindeutig nicht rechtskonform. Auch wenn es in der juristisch Fachdiskussion unumstritten ist, dass jedermann ohne Interessennachweis einen Anspruch auf Informationen über die Umwelt bei den Behörden besitzt, liegt in der Praxis für einige Stellen doch ein wichtiger Grund für die Zurückhaltung von Umweltdaten in der mangelnden Nachvollziehbarkeit des Erkenntnisinteresses der Nachfrager/innen (Interview VW-I-12; Kimber/Ekardt 1999: 266). Weitere - vielfach formal korrekt angeführte - Gründe für die Ablehnung von Informationsnachfragen sind die Nicht-Zuständigkeit der Behörden, bei denen die jeweiligen Informationsnachfragen eingegangen sind, sowie die zu allgemeine Formulierung der gestellten Anträge. Auch wenn es dem Geist einer offenen Umweltinformationspolitik entsprechen würde, dass mit der negativen Bescheidung der Nachfragen nach bestimmten Umweltdaten von den jeweiligen Behörden gleichzeitig (zielführende) Informationen über die tatsächlich zuständigen Stellen bzw. über die Inhalte eines hinreichend präzise formulierten Antrags bereitgestellt werden, ist eine solche Vorgehensweise nicht immer selbstverständliche Behördenpraxis. (Kimber/Ekardt 1999: 267) Insbesondere die "Anonymität" und begrenzte Interaktivität von schriftlichen Anträgen macht eine einfache Zurückweisung der Informationsgesuche relativ leicht, während sich die kontaktierten Stellen bei mündlichen Informationsnachfragen dagegen aufgeschlossener für entsprechende Hilfestellungen und Verweise auf andere Behörden zeigen (Interview VW-I-12; Interview VW-I-05).

Im übrigen sind es die diversen Ausnahmeregelungen des UIG, die den Behörden die Zurückhaltung von Umweltinformationen bzw. die Verweigerung von Akteneinsicht mal mehr, mal weniger problemlos ermöglichen oder ihnen einen entsprechend defensiven Verhaltensstil sogar nahe legen, wollen die Behördenmitarbeiter/innen sichergehen, dass ihre Entscheidungen keine negativen Folgen auslösen und zu Sanktionen ihres Handelns führen, sei es etwa, dass problematische Immissionsdaten an die Öffentlichkeit gelangen und dort für Aufregung und schlechte Presse sorgen oder dass die unbefugte Offenlegung schutzbewährten Datenmaterials Schadensersatzansprüche nach sich zieht. Insbesondere der - mittlerweile gestrichene - Ausschlussbestand eines anhängigen behördlichen Verfahrens ist

für viele Behörden lange Zeit wichtiges Argument gegen eine Weitergabe bestimmter Umweltinformationen (Interview VW-I-09). Aber auch der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen - wichtiges Element der langen Tradition begrenzter Akteneinsichtsrechte in der BRD - gilt für viele Behörden als schwerwiegender Ausschlussgrund für die Offenlegung betrieblicher Umweltdaten, der z.T. sehr pauschal vorgebracht wird und u.U. nicht einmal Anlass zu einer behördlichen Prüfung seiner Angemessenheit in Bezug auf das jeweils nachgefragte Datenmaterial gibt (Interview VW-I-12; Kimber/Ekardt 1999: 266). Weitere von den Behörden angeführte Ausnahmetatbestände, die immer wieder zur Begründung der Zurückhaltung von Umweltinformationen angeführt werden, beziehen sich auf die Qualität der nachgefragten Informationen, die als nicht aufbereitetes Datenmaterial oder als Inhalt nicht abgeschlossener Schriftstücke und behördeninterner Mitteilungen vorliegen und damit nach den Bestimmungen des UIG nicht zugänglich gemacht werden sollen (Interview VW-I-12; Interview VW-I-05). Die Anwendung dieser Ausnahmetatbestände wird von den zuständigen Stellen sehr selbstverständlich vorgenommen und führt kaum zu Überlegungen, ob und wie Informationsbegehren trotz einer zunächst erforderlich erscheinenden Ablehnung doch noch nachgekommen werden könnte. So werden etwa Gerichtsurteile, die die Weitergabe behördlicher Stellungnahmen im Rahmen von Verwaltungsverfahren legitimieren, nicht für entsprechende eigene Entscheidungen genutzt; und so resultiert aus der Feststellung, dass bestimmte Informationen nur als nicht aufbereitetes Datenmaterial vorliegen, keinesfalls zwangsläufig, dass die Behörden eine Aufbereitung der nachgefragten Daten nachholen.

bb) Praktische Zugangsbarrieren zu Umweltinformationen

Die zuständigen Behörden können aber nicht nur über die Zurückweisung von Informationsersuchen bzw. die Ablehnung von Informationsanträgen relativ stark kontrollierenden Einfluss auf den freien Zugang zu Umweltinformationen nehmen. Die Informationsnachfrage der gesellschaftlichen Akteure lässt sich auch mehr oder weniger gezielt über die behördliche Nutzung praktischer Barrieren des freien Zugangs zu Umweltinformationen bzw. über den Verzicht auf den (freiwilligen) Abbau entsprechender Hindernisse für effiziente und effektive gesellschaftliche Informationsbegehren steuern. Ansätze für entsprechende Steuerungsversuche lassen sich bereits erkennen, wenn den Informationssuchenden von behördlicher Seite die Empfehlung gegeben wird, sich mit einer informellen Auskunftserteilung - sei es über Telefon oder Besuche bei den Behörden selbst - zu begnügen, da sie so die Komplikationen einer formalisierten Nachfrage vermeiden können. (Interview VW-I-05) Tatsächlich sind die (Umwelt)Behörden oftmals bemüht, die für sie weniger aufwendige und weniger "riskante" Praxis informeller Informationsnachfrage und -weitergabe fortzusetzen und ein formalisiertes Prozedere zu umgehen. Dabei betonen sie die Vorteile einer informellen Informationspraxis auch und gerade für die informationssuchenden Personen, die insbesondere in der Möglichkeit des Verzichts auf eine schriftliche Antragstellung und

Gebührenerhebung bestehen und auch sonst eine unbürokratischere und nutzerfreundlichere Vorgehensweise erlauben, etwa indem Daten schneller und passgenauer zugänglich gemacht werden können. Diese Vorzüge des informellen Informationszugangs können die Nachfrager/innen nicht erwarten, wenn sie auf einen stärker formalisierten Informationszugang setzen, über den sie etwa schriftliche Informationen erhalten könnten und der ihnen eine schlagkräftigere öffentlichen Nutzung der erhaltenen Auskünfte erlauben würde. Tatsächlich müssen Informationsersuchende, die schriftliche Umweltinformationen anfordern, mit der Erhebung von Gebühren rechnen, die z.T. sehr moderat ausfallen können, z.T. aber auch ganz beträchtliche Summen ausmachen können, wobei anfallenden Gebühren von Behörde zu Behörde sehr stark variieren können (Ekardt 1997; Becker 31ff).

Als ein weiteres wichtiges Steuerungsmittel der Umweltbehörden zur Einflussnahme auf die Weitergabe von Umweltinformationen und gleichzeitig als ein ernstzunehmendes Hindernis für einen nachfragerfreundlichen Informationszugang wirkt die - bis 2001 im UIG festgeschriebene - Möglichkeit der Behörden, selber darüber entscheiden zu können, in welcher Form - über Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder Überlassung von Informationsträgern in sonstiger Weise - die nachgefragten Umweltinformationen weitergegeben werden sollen. Die Umweltbehörden nehmen vielfach diese Kompetenz gerne in Anspruch und entscheiden relativ frei darüber, auf welche Art der Zugang zu den gewünschten Daten gewährt wird bzw. ob einem explizit geäußerten Wunsch der Nachfrager/innen entsprochen werden soll oder nicht (Interview VW-II-02). So wird in bestimmten Fällen - etwa unter Verweis auf eine Überlastung der behördlichen Arbeitskapazitäten - die Übermittlung einer schriftlichen Auskunft abgelehnt, dafür jedoch die Möglichkeit der Einsicht in die entsprechenden Akten bei den Behörden vor Ort eröffnet. Dieses Angebot kann durchaus das behördliche Bemühen um einen angemessenen Interessenausgleich zwischen dem Informationsbegehren der Nachfrager/innen einerseits und einem behördlichen Entlastungsbedarf andererseits widerspiegeln. Das Angebot kann aber auch bewusst als Zugangsbarriere zu bestimmten Informationen genutzt werden, die insbesondere dann wirksam wird, wenn die relevanten Behörden für die Nachfrager/innen aufgrund größerer räumlicher Distanzen nur relativ schwer erreichbar sind oder die Einsichtnahme in die interessierenden Akten zu ganz bestimmten Dienstzeiten erfolgen muss, so dass sich insbesondere berufstätige Nachfrager/innen mit erheblichen Erschwernissen des Informationszugangs konfrontiert sehen. (Interview VW-II-02; Kimber/Ekardt 1999: 267) In anderen Fällen wird dagegen die Möglichkeit der Akteneinsicht ausgeschlossen oder eingegrenzt, etwa wenn die Behörden befürchten, dass die Informationssuchenden auf diese Weise auch Einblick in geheimzuhaltendes, noch nicht aufbereitetes oder ansonsten „kritisches“ Datenmaterial erlangen könnten. (Interview VW-I-12) So müssen sich Nachfrager/innen u.U. mit der Zusendung von ausgefiltertem und/oder aufbereitetem Datenmaterial zufrieden geben,

auch wenn sie selber den Wunsch nach Akteneinsicht äußern und durchaus bereit wären, bei den Behörden vor Ort zu erscheinen, um dort die Originaldaten einzusehen und/oder sich einen umfassenderen Einblick in die zur Diskussion stehende Informationsmaterie zu verschaffen.

cc) Defizitäre Qualität zugänglich gemachter Umweltinformationen

Schließlich sind es nicht nur die Rahmenbedingungen der Informationsnachfrage bzw. der Auskunftserteilung oder Akteneinsicht, über die der Zugang zu Umweltinformationen bei den Behörden gesteuert und ggf. behindert wird. Darüber hinaus wird auch über die Qualität der zugänglich gemachten Umweltinformationen mehr oder weniger weitreichender Einfluss darauf genommen, welchen Nutzen die jeweiligen Informationen für die Nachfrager/innen entfalten können. Während die zuständigen Behörden z.T. einfach in Kauf nehmen, dass die unzureichende Qualität von nachgefragtem und zugänglich gemachtem Datenmaterial für die Informationssuchenden zu unbefriedigenden Resultaten ihrer Recherchen führen muss (Interview VW-I-12), nutzen sie z.T. aber auch gezielt die Möglichkeit, über die wenig oder begrenzt aussagekräftige Qualität der Umweltdaten bestimmte Informationsnachfragen zu demotivieren bzw. bestimmte Nutzungen zu verhindern (Interview VW-I-12; Interview VW-I-05; Kimber/Ekardt 1999: 265). Recht problemlos erhältlich sind vor diesem Hintergrund - wie bereits vor Inkrafttreten des UIG - Informationen, die bisher schon öffentlich zugänglich waren, die in der einen oder anderen Form, z.B. als kommunale Umweltberichte oder betriebliche Messberichte, gezielt für die Veröffentlichung erhoben oder aufbereitet wurden, die eher allgemeine oder grobe Kenntnisse über die (örtliche) Umweltsituation und/oder umweltpolitische Problemlösungsansätze vermitteln (Interview VW-I-02; Interview VW-I-10). Mit zunehmender Verbindlichkeit, Spezifität und Problemlastigkeit der (potentiell) offen zu legenden Umweltinformationen wächst allerdings auch unter dem UIG die Zurückhaltung der (Umwelt)Behörden hinsichtlich der Weitergabe des relevanten Datenmaterials, dessen Zugänglichkeit nicht zuletzt dadurch mehr oder weniger stark erschwert wird, dass versucht wird, seine Aussagekraft relativ begrenzt zu halten bzw. die Inhalte hinsichtlich ihres (potentiellen) Konfliktpotentials zu entschärfen (Interview VW-I-02; Schröder 1996; Kimber/Ekardt 1999: 265).

Ebenso, wie die Nachfrager/innen nur begrenzt beeinflussen können, über welche Form des praktischen Zugangs die begehrten Informationen von den zuständigen Behörden bereitgestellt werden, haben sie nur begrenzten Einfluss darauf, in welcher Qualität das Datenmaterial - etwa in Form von Rohdaten oder in Form von aufbereiteten Datensätzen - die Informationen für sie erhältlich oder einsehbar werden. Insbesondere der behördlichen Prüfung des nachgefragten Datenmaterials, die vor seiner Weitergabe aus Gründen des Datenschutzes durchgeführt wird, kommt in diesem Zusammenhang eine ambivalente Funktion zu. Während es der Intention des neuen Umweltinformationsrechts entspricht, dass bei einem

weitgehend uneingeschränkter Zugang zu Umweltinformationen der behördlichen Prüfung des Datenmaterials die Aufgabe zukommt, die Gewährleistung letzter verbleibender Ansprüche auf Geheimnisschutz sicherzustellen sowie als geheimhaltungsbedürftig deklarierte Daten auf die Rechtfertigung dieses Schutzanspruchs zu überprüfen, wird die behördliche Prüfung in der Praxis im entgegengesetzten Sinn auch dazu genutzt, die Unbedenklichkeit des zugänglich gemachten Datenmaterials etwa im Hinblick auf sein politisches Konfliktpotential sicherzustellen bzw. die Wahrnehmung von Informationsansprüchen mehr oder weniger offen in kontrollierbare Bahnen zu lenken (Interview VW-I-02; Interview VW-I-05). So zielen entsprechende Maßnahmen der zuständigen Stellen immer wieder darauf ab, sehr konflikträchtiges Datenmaterial zu identifizieren und herauszufiltern, neu zu interpretieren und schließlich so zu präsentieren, dass eine Emotionalisierung und ggf. Mobilisierung der Öffentlichkeit unterbleibt und die Verwaltung nicht unter starken Legitimationsdruck und schwer erfüllbare Handlungszwänge gerät (Interview VW-I-02)

e) Zwischenresümee

Auch nach Inkrafttreten des Umweltinformationsgesetzes Mitte der 1990er Jahre behält das Handeln der (Umwelt)Behörden im Bereich der Umweltinformation einen paternalistischen Grundzug, so dass zwar ein mal mehr, mal weniger weitreichendes Engagement zur Offenlegung und Verbreitung von relevantem Datenmaterial den behördlichen Umwelt- und Naturschutz - gerade auch auf der kommunalen Ebene - bestimmt, die Behörden aber gleichzeitig weiterhin ein starkes Interesse daran zeigen, Herren über die Prozesse der Auskunftserteilung und Einsichtgewährung zu bleiben und selber entscheiden zu können, ob und wie weit gesellschaftlichen Informationsbedürfnissen Rechnung zu tragen ist. Tatsächlich erfolgt das administrative Handeln auch unter dem Umweltinformationsgesetz in einem rechtlichen und gesellschaftlich-administrativen Kontext, der den tangierten Behörden weitreichende Gestaltungsspielräume belässt, um eine Informationspolitik zu betreiben, die nicht nur vielfältige Möglichkeiten für die Schaffung eines hohen Grades an Transparenz bietet, sondern auch diverse rechtliche und faktische Chancen zur Einschränkung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen der gesellschaftlichen Akteure. So sind es zum einen die gesetzlichen Grundlagen des administrativen Handelns und gerade auch die Bestimmungen des Umweltinformationsgesetzes selber, die eine relativ breite Palette von Ansatzpunkten für die Zurückhaltung von Umweltinformationen beinhalten und einer weitgehenden Verwaltungsöffentlichkeit Grenzen setzen. Zum anderen sind es spezifische behördliche Motivlagen wie das Bemühen um ein reibungsloses administratives Tagesgeschäft und den optimalen Einsatz knapper Ressourcen, aber auch die Unterbindung öffentlicher Kontrolle und Kritik, die dazu führen, dass umweltrechtlichen Intentionen zur Gene-

rierung weitreichender Transparenz und zur Verwirklichung umfassender gesellschaftlicher Informationsansprüche nur bedingt Rechnung getragen wird. Den zuständigen Behörden stehen vielfältige Möglichkeiten zu einer gezielten Steuerung des gesellschaftlichen Zugangs zu Umweltinformationen zur Verfügung, die von ihnen selbstverständlich und konsequent genutzt werden, wobei eine kritische Reflexion des eigenen Handelns unter nutzer- und partizipationsorientierten Gesichtspunkten kaum erfolgt. Diese Verwaltungspraxis lässt sich umso problemloser pflegen, als die eigeninitiative gesellschaftliche Nachfrage nach Umweltinformationen auch unter dem UIG quantitativ schwach bleibt und kaum druckvoll betrieben wird. Dass diese konservative Implementationspraxis mehr oder weniger unbeanstaltet betrieben werden kann, liegt aber auch daran, dass das UIG das Informations- und Machtgefälle zwischen behördlichen Informationsträgern und gesellschaftlichen Nachfrager/innen systematisch ignoriert und die gesellschaftlichen Akteure nicht mit hinreichenden Kompetenzen ausstattet, um sich einen angemessenen Einblick in die Datenlage und Umweltsituation auch dann zu verschaffen, wenn die Behörden ein starkes strukturell bedingtes Interesse an Informationszurückhaltung haben. Damit generiert das in den 1990er Jahren neu geschaffene Umweltinformationsrecht v.a. in einem abstrakten und formalen Sinn eine neue Rechtslage, die allerdings durch die konkrete rechtliche Konzeption und Ausgestaltung des Rechts selber relativiert wird und somit für die behördlichen Implementationsträger keine Anreize für einen substantiellen Wandel ihrer Informationspolitik schafft.

4.4 Recht und Vollzug des freien Zugangs zu Umweltinformationen - ein abschließendes Resümee

Zu Beginn der 1990er Jahre wird von der Europäischen Gemeinschaft die Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt als weiteres Element eines prozeduralen Umweltrechts erlassen, das der Steuerung durch Organisation und Verfahren eine besondere Bedeutung im Einsatz für einen verbesserten Umwelt- und Naturschutz in der Gemeinschaft zuweist. Die Prozeduralisierung des europäischen Umweltrechts umfasst auch die verstärkte Einbindung der gesellschaftlichen Akteure wie Betriebe, Bürger/innen oder Umwelt- und Naturschutzgruppen insbesondere in die Prozesse der Politikimplementierung, um so über die Operationalisierung des Kooperationsprinzips bzw. des Prinzips der gemeinsamen Verantwortung gesellschaftliche Selbststeuerungskräfte zu aktivieren. Dem Anfang der 1990er Jahre geschaffenen unbedingten Umweltinformationsrecht für jedermann sollen vor diesem Hintergrund mehrere Aufgaben zukommen: es soll individuelle Rechtsschutzfunktionen übernehmen, es soll aber insbesondere auch die Voraussetzungen für gesellschaftliche Bewusstseinsbildung, für die Wahrnehmung von Kontrollfunktionen und für eine qualifizierte Partizipation schaffen. Mit dieser Zielsetzung kann das europäi-

sche Umweltinformationsrecht als weiterer Beitrag zur Entwicklung und Anwendung moderner und demokratischer Steuerungsformen gewertet werden.

Vor dem Hintergrund, dass die Implementationsforschung eindrücklich gezeigt hat, dass politische Steuerungsbemühungen keinesfalls zwingend in entsprechenden praktischen Steuerungserfolgen münden müssen, sondern auch Steuerungsversagen und Fehlsteuerung induzieren können, ist es - wie zuvor schon im Fall des UVP-Rechts - erforderlich, die Schaffung der europäischen Umweltinformationsrichtlinie nicht selber schon als einen gelungenen Beitrag zur Modernisierung des Umweltrechts und seiner Anwendung zu werten, sondern vielmehr das neue Umweltinformationsrecht sowie seine Anwendungspraxis näher zu beleuchten und hinsichtlich ihrer tatsächlichen Effekte - hier: zugunsten einer Demokratisierung der dezentralen Umwelt- und Naturschutzpolitik - zu überprüfen. Ob die europäische Richtlinie tatsächlich eine signifikante Steuerungsfähigkeit unter Beweis stellen kann und spezifische Steuerungseffekte zeitigt, hängt auch im Fall der Umweltinformation von Einflüssen auf vier Ebenen der Richtlinienentwicklung und -anwendung ab: (1) Auf der europäischen Ebene der Vorbereitung, Ausarbeitung und des Erlassens der Richtlinie ist es die Bereitschaft zur Formulierung einer hinreichend "starken" Fassung eines Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen, die sich in einer Richtlinienversion von relativ hoher rechtlicher Bestimmtheit und fortschrittlicher Programmatik niederschlägt; (2) auf der Ebene der nationalen (hier: deutschen) Transformationsgesetzgebung ist es die Bereitschaft der am Gesetzgebungsprozess Beteiligten in den Mitgliedstaaten (hier: der BRD), die Verabschiedung einer "starken" Fassung des nationalen Umweltinformationsgesetzes zu unterstützen, die entweder die fortschrittlichen Standards einer anspruchsvollen europäischen Richtlinie europarechtskonform umsetzt oder aber die moderateren Standards einer weniger anspruchsvollen Richtlinie engagiert überschreitet; (3) auf der Ebene der für die praktische Rechtsanwendung zuständigen Verwaltungsbehörden hängen die Steuerungseffekte neben der faktischen Verpflichtungsfähigkeit des Umweltinformationsrechts sowohl von der Anwendungsbereitschaft als auch von der Anwendungsfähigkeit der tangierten Stellen ab, die etwa aufgrund einer offenen Verwaltungskultur und guten Ressourcenausstattung unterstützend wirken können oder aber bei Vorbehalten gegen weitreichende Informationsansprüche und/oder bei eigenen begrenzten Kapazitäten mehr oder weniger blockierend operieren; (4) schließlich sind auf der Ebene der gesellschaftlichen Adressaten des Umweltinformationsrechts wie den Umwelt- und Naturschutzgruppen die Aspekte der Anwendungs- bzw. Nutzungsbereitschaft und -fähigkeit von Bedeutung, die sich zum einen aus unabhängigen Faktoren wie Interessen und Kapazitäten der Gruppen herleiten, die zum anderen aber auch durch das Recht selber stimuliert und unterstützt werden können.

Bei einer eingehenderen Analyse dieser vier für die effektiven Steuerungswirkungen eines

Rechts auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt relevanten Ebenen lassen sich allerdings vielfältige Defizite und Inkompatibilitäten feststellen, die zum einen ein erhebliches Vollzugs- bzw. Steuerungsdefizit der Umweltinformationsrichtlinie und des deutschen Umweltinformationsgesetzes dokumentieren und die zum anderen eine Erklärung für diese Fehlentwicklung aufgrund einer zu "schwachen" Fassung des neuen Umweltinformationsrechts bieten, das weder fortschrittlich genug ist, um echte Impulse zu setzen, noch bestimmt genug, um Steuerungsansprüche effektiv durchzusetzen. Diese Beurteilung lässt sich - wie im Fall der UVP - anhand der vier ausgewählten Dimensionen zur Bewertung des prozeduralen beteiligungsorientierten Umweltrechts - Transparenz, Gleichheit, praktische Relevanz und rechtliche Bestimmtheit - illustrieren:

(1) Das in den 1990er Jahren neu geschaffene Umweltinformationsrecht zielt darauf ab, die Transparenz im Bereich des nationalen Umwelt- und Naturschutzes zu verbessern, um so die Mitwirkungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure zu effektuieren. Das europäische und deutsche Umweltinformationsrecht geht allerdings von einem eindimensionalen Verständnis hinsichtlich der Herstellung von Transparenz aus, das allein passive behördliche Pflichten zur Zugangsgewährung indiziert, das allerdings keinerlei Maßnahmen vorschreibt, die etwa die Herstellung von Transparenz hinsichtlich der behördlichen Datenlage und ihrer praktischen Nutzbarkeit, die Sicherung einer hochwertigen Datenqualität als Garantie problemadäquater Umweltinformation oder die Minimierung praktischer Zugangsbarrieren zum Regelungsgegenstand haben. Darüber hinaus bestehen diversen Ausnahmetatbestände, die u.U. den Zugang zu bestehenden und von den Informationssuchenden identifizierten Datenbeständen z.T. erheblich einschränken können. Vor dem Hintergrund, dass die deutschen (Umwelt)Behörden nur ein begrenztes Eigeninteresse an der Herstellung umfassender Transparenz und damit auch an der freiwilligen Durchführung von entsprechenden Maßnahmen etwa zur aktiven Information über Informationsansprüche und ihre effektive Wahrnehmung oder zur umfassenden Aufklärung über konfliktträchtige Sachverhalte haben - zumal sie aufgrund begrenzter Kapazitäten und fortbestehender rechtlich begründeter Geheimhaltungsanforderungen selber in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeengt sind -, kann das sehr moderate Recht in entscheidenden Bereichen der Umweltinformation keine Verbesserungen der Informationssituation für gesellschaftliche Akteure bewirken. Faktische - aber vielfach nicht rechtswidrige - Vollzugsdefizite ergeben sich etwa in Form einer fortdauernd schweren Durchschaubarkeit der Sachlage im Hinblick auf vorhandene Datensätze, ihre jeweilige Verortung im Behördenapparat, ihre konkreten Inhalte und ihre praktische Nutzbarkeit und entfalten damit abschreckende Wirkungen für gesellschaftliche Akteure, die oftmals mit stark begrenzten Ressourcen das administrative Dickicht durchforsten müssen, um schließlich über bestimmte behördliche Informationen mit mal mehr und mal weniger großem praktischen Nutzen zu verfügen.

(2) Vor diesem Hintergrund ist es insbesondere von Bedeutung, dass das Umweltinformationsrecht der EG und der BRD von einem formalen Gleichheitsverständnis ausgeht, das auf eine Gleichbehandlung aller Informationssuchenden durch die jeweils kontaktierten Behörden setzt, dabei aber ignoriert, dass die schwache Ressourcenausstattung bestimmter gesellschaftlicher Informationssuchender als schwerwiegendes Hindernis für eine (engagierte) Nachfrage wirken kann, zumal wenn die zeitlichen, kognitiven und evtl. auch finanziellen Anforderungen an die gesellschaftlichen Akteure erheblich sein können. Das Umweltinformationsrecht verzichtet auf formalrechtliche Maßnahmen wie spezielle Ansprüche auf behördliche Hilfestellungen und erst recht auf die Konstituierung materieller Leistungsansprüche, die ressourcenschwachen Akteuren den effektiven Zugang zu und die sachadäquate Auseinandersetzung mit den relevanten Umweltinformationen erleichtern könnten. Da die zuständigen Behörden i.d.R. keine freiwillige (konsequente) Durchführung entsprechender Aktivierungsmaßnahmen betreiben, gibt es in der Anwendungspraxis für prinzipiell interessierte, aber ressourcenschwache Akteure wie die lokalen Umwelt- und Naturschutzgruppen nahezu keinerlei Anreize, auf das UIG zurückzugreifen. Vielmehr ist zu erwarten, dass hochwertiges Datenmaterial auch und gerade über das UIG nur recht aufwendig bezogen werden kann, während gleichzeitig andere - bewährte - Informationskanäle zur Verfügung stehen, die zwar i.d.R. auch keine spezifischen Kompensationen für die verbundene Ressourcenschwäche bereithalten, aber immerhin andere Vorzüge und Erleichterungen wie Kostenfreiheit oder zeitnahe Informationsübermittlung dem UIG voraushaben.

(3) Die stark begrenzten Steuerungswirkungen von UI-RL und UIG werden noch dadurch verstärkt, dass das Umweltinformationsrecht auf der Basis eines verkürzten Nutzungsverständnisses operiert, das zwar die (notfalls) gerichtliche Durchsetzung von rechtlich garantierten Informationsansprüchen anerkennt, darüber hinaus die Informationsnachfrager/innen aber mit keinerlei weiteren Ansprüchen gegenüber behördlichen Entscheidungsträgern versieht, die die Transformation gewonnener Erkenntnisse in umwelt- und naturschutzrelevante Handlungsergebnisse gewährleisten könnten. Zwar bestehen in der BRD etwa im Rahmen von Planfeststellungsverfahren, immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren oder im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung gesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten, in denen umwelt- und naturschutzrelevantes Wissen eingebracht werden kann, doch abgesehen davon, dass die Beteiligungsrechte in diesen Kontexten Informationsrechte längst implizieren, sind die rechtlich verankerten Mitwirkungsmöglichkeiten und damit die gesicherten Möglichkeiten für die effektive Nutzung umwelt- und naturschutzrelevanter Erkenntnisse im politisch-administrativen Prozess begrenzt. Darüber hinaus sind die Klagemöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure, vermittels derer behördliche Entscheidungsträger - insbesondere unabhängig von förmlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren - zur Ergreifung oder Unterlassung spezifischer Maßnahmen im

Sinn der Behebung von (rechtswidrigen) Vollzugsdefiziten gezwungen werden könnten, in der BRD sehr beschränkt, da ein stark individualisierter und subjektiver Rechtsschutz besteht, der etwa eine objektivierte Vertretung der Interessen von Umwelt und Natur durch altruistische Verbandsklagen etwa als Erzwingungs- oder Unterlassungsklagen nur sehr bedingt zulässt. Da aber selbst die gerichtliche Durchsetzbarkeit von rechtlich garantierten Informationsansprüchen aus praktischen, insbesondere Kostengründen von gesellschaftlichen Akteuren wie den Umwelt- und Naturschutzgruppen infrage gestellt wird, werden die Anreize für diese Gruppen zum Rückgriff auf das UIG noch einmal reduziert - und die Motivation defensiv eingestellter Behörden zur Informationszurückhaltung verstärkt.

(4) Während zum einen der Verzicht der rechtsetzenden Akteure auf europäischer und nationaler Ebene auf die Entwicklung und rechtliche - ggf. untergesetzliche - Verankerung vielfältiger Maßnahmen zur Sicherung effektiver Transparenz, Gleichheit und Nutzbarkeit im Bereich des Zugangs zu und Umgangs mit behördlichen Umweltinformationen dazu beiträgt, dass in der bundesdeutschen Anwendungspraxis das Inkrafttreten des UIG nahezu folgenlos bleibt und insbesondere keine Demokratisierungseffekte erzielt oder unterstützt werden, ist es zum anderen der Verzicht auf ein Umweltinformationsrecht von hohem verfahrensrechtlichen Bestimmtheitsgrad, der zu einer unbefriedigenden Um- und Durchsetzung führt. Die Unbestimmtheit der Umweltinformationsrichtlinie und im Anschluss daran des Umweltinformationsgesetzes konstituieren weitreichende Handlungs- und Entscheidungsspielräume für die (Umwelt)Behörden im Verwaltungsvollzug, die diese in der BRD weitgehend nutzen, um das neue Informationsrecht an die bestehenden Informationsroutinen anzupassen. Diese Anpassung vollzieht sich in einigen progressiveren Bereichen der administrativen Informationspolitik relativ problemlos, in anderen, weniger offenen Bereichen bedeutet diese Anpassung aber auch die Konterkarierung der eigentlichen Intentionen des Umweltinformationsrechts, so etwa wenn eine Vielzahl von Ausnahmefällen weiterhin den freien Zugang zu Umweltinformationen blockiert und die Wahrnehmung der gesellschaftlichen Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung erheblich erschwert wird. Schließlich ist es die rechtliche Unbestimmtheit des Umweltinformationsrechts, die nicht nur die einfache und effektive Nutzbarkeit dieses Rechtsanspruchs erheblich behindert, sondern damit gerade auch Anreize für die Behörden zur praktischen Zuwiderhandlung bzw. zum Verstoß gegen das Umweltinformationsrecht schafft, da die Rechtsunsicherheit negativ beschiedene Nachfrager/innen von einer nachdrücklichen Durchsetzung ihres Rechtsanspruchs abhält.

So lässt sich abschließend feststellen, dass die Zweifel bzgl. der Steuerungswirkungen der Umweltinformationsrichtlinie und des Umweltinformationsgesetzes, die sich angesichts ihrer unbestimmten und konservativen Ausgestaltung einstellen, durch die gesellschaftlich-administrative Implementationspraxis bestätigt werden. Sollten tatsächlich Steuerungsef-

efekte im Sinn einer Demokratisierung politisch-administrativer Prozesse erzielt werden, müsste das Umweltinformationsrecht erheblich "stärker" konzipiert und ausgestaltet werden. Tatsächlich findet seit dem Erlass der Richtlinie und dem Beschluss des Gesetzes eine sukzessive Fortentwicklung des Umweltinformationsrechts statt, die in eine solche Richtung weist, allerdings auch weiterhin von inkrementalistischer Natur ist. Ob und inwiefern diese Entwicklung doch noch zu signifikanten Modernisierungs- und Demokratisierungseffekte führen kann, wird - wie auch die Fortentwicklung des UVP-Rechts - im letzten Kapitel einer abschließenden Betrachtung unterzogen.

5 Schlussbetrachtungen - die aktuelle Rechtslage und die Chancen weiterer Demokratisierung

5.1 Grenzen der Demokratisierung durch die Rechtsetzung zur UVP und zur Umweltinformation

Die Demokratien westlichen Musters - darunter gerade auch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union - befinden sich in einem fortdauernden Prozess ihrer institutionellen (Weiter)Entwicklung, der nicht zuletzt die demokratischen Qualitäten ihrer Strukturen und Verfahren z.T. tiefgreifend berührt. Insbesondere die partizipatorische Revolution der 1960er und 1970er Jahre hat den Weg geebnet für die Verbreitung eines Demokratieverständnisses, das partizipatorische und assoziative Elemente als wichtige Ergänzung zu den parlamentarisch-repräsentativen Arenen der Politikgestaltung begreift und das die sozio-politische Realität zunehmend mehr prägt. Diese Entwicklung, die sich zunächst v.a. auf der nationalen und subnationalen Ebene vollzieht, wird in Europa seit den 1980er Jahren in wachsendem Ausmaß durch die Europäische Gemeinschaft bzw. die Europäische Union unterstützt, die ihre Legitimation als politisches System sui generis aus unterschiedlichen Gründen nicht über die Institutionalisierung eines liberalen Demokratiemodells gewährleisten kann, sondern auf Formen einer mehr oder weniger weitreichenden direkten Einbindung der gesellschaftlichen Akteure in die politisch-administrativen Prozesse im europäischen Mehrebenensystem setzen muss, um die Akzeptanz und Unterstützungsbereitschaft der gesellschaftlichen Basis in den Mitgliedstaaten zu erhalten. Die neuen Formen der Gesellschaftssteuerung, die sich damit immer stärker etablieren und ausweiten, bieten weitreichende Chancen einer Demokratisierung der politisch-administrativen Strukturen und Verfahren in der EU und ihren Mitgliedstaaten, so dass den Bürger/innen und ihren Organisationen zunehmend mehr Möglichkeiten der Selbstbestimmung und Selbststeuerung zuwachsen könn(t)en. Diese Chancen ergeben sich allerdings nicht zwangsläufig, sondern bedürfen zumindest teilweise der gezielten Steuerung und der Verankerung adäquat gestalteter (mikro)institutioneller Designs. Damit kommt der verfahrensrechtlichen Gestaltung der Arenen kooperativer Politikformulierung und -implementierung eine besondere Bedeutung zu, die nicht nur dafür Sorge zu tragen hat, dass derartige Arenen überhaupt in großem Umfang und pluraler Form institutionalisiert werden, sondern auch dafür verantwortlich zeichnet, dass eine Feinsteuerung kooperativer politisch-administrativer Prozesse stattfindet, die eine hohe Qualität dieser Prozesse etwa im Hinblick auf die Aspekte der Transparenz, der Gleichheit und der praktischen Relevanz gewährleistet. Angesichts des besonderen Stellenwerts, der dem Verfahrensrecht somit zugeschrieben werden muss, stellt sich mit besonderer Dringlichkeit die Frage nach seiner aktuellen Qualität und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die auf dieser Basis gesteuerten politisch-administrativen Prozesse. Mängel des relevanten Ver-

fahrensrechts lassen Steuerungsdefizite wahrscheinlich werden, führen dazu, dass Demokratisierungspotentiale ungenutzt bleiben, und bewirken u.U. auch, dass aus demokratischer Perspektive problematische Rahmenbedingungen der Politikformulierung und -implementierung nicht korrigiert werden können.

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit dem kooperationsbezogenen Umweltrecht in der EG/EU und - stellvertretend - ihrem Mitgliedstaaten BRD, um die real gegebene Rechtsqualität wie auch die tatsächlich beobachtbaren Umsetzungsprozesse und -effekte politischer Maßnahmen zur Förderung der Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die Implementation einschlägiger Politiken zu erfassen. Im Bereich des Umweltschutzes wird im nationalen und europäischen Raum bereits in den 1970er bzw. in den 1980er Jahren zunehmend mehr auf die Partizipation gesellschaftlicher Akteure - seien es Bürger/innen oder Assoziationen - abgestellt, wobei nicht zuletzt die Verankerung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte insbesondere im Zusammenhang mit bestimmten administrativen Planungs- und Genehmigungsverfahren erfolgt. So werden im Bereich des Umweltschutzes - dem in dieser Hinsicht ein gewisser Vorbildcharakter für andere Politikfelder zugewiesen wird - schon relativ früh Erfahrungen mit Kooperationsprozessen zwischen staatlichen und pluralen gesellschaftlichen Akteuren, zu denen auch Bürger/innen und Umweltverbände gehören, gesammelt. Die auf dieser Basis erzielten Ergebnisse beziehen ihre besondere Legitimation nicht nur über ihre materiale Qualität, sondern auch über die - verfahrensrechtlich gewährleistete - demokratische Qualität des Produktionsprozesses. Allerdings zeigt sich im Bereich des Umweltschutzes in der Vollzugspraxis auch sehr bald, dass der Gesetzesvollzug des Umweltrechts keineswegs immer erfolgreich verläuft, wobei nicht nur materiales Recht nicht adäquat umgesetzt wird bzw. nicht die gewünschten Effekte erzielt, sondern auch das kooperationsbezogene Verfahrensrecht Defizite im Vollzug aufweist, die z.T. auf die im konkreten Verfahrensrecht selber angelegten Mängel zurückzuführen sind. Während diese Mängel zunächst für das nationale Umweltrecht festgestellt werden, bietet die europäische Umweltpolitik, deren verfahrensrechtliche Bemühungen um eine Verbesserung des Umweltschutzes vor Ort durch eine Stärkung gesellschaftlicher Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zu den nationalen Entwicklungen in Gang gesetzt werden, Chancen für eine spürbare Kompensation bzw. Korrektur dieser Mängel. Durch die europäische Rechtsetzung bieten sich neue Chancen für eine effektivere Demokratisierung administrativer Planungs- und Genehmigungsverfahren, sofern es gelingt, rechtliche Bestimmungen festzuschreiben, die einen hinreichend hohen Grad der Bestimmtheit und Progressivität aufweisen, um die bislang noch eher minimalistisch gehaltenen nationalen Teilhabeangebote so zu gestalten, dass sie die Position gesellschaftlicher Akteure wie der Bürger/innen oder Umweltverbände im politisch-administrativen Prozess soweit aufwerten, dass ausreichende Ressourcen für eine regelmäßige Beteili-

gung zur Verfügung stehen und dass eine effektive Einbindung durch die Entscheidungsträger unabhängig von deren Opportunitätskalkülen gewährleistet ist.

Zur Untersuchung der Qualität des kooperationsbezogenen Verfahrensrechts in der europäischen Umweltpolitik und seiner Effekte im Implementationsprozess des Umweltrechts wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit auf die europäischen Richtlinien über die Umweltverträglichkeitsprüfung von 1985 und über die Umweltinformation von 1990 zurückgegriffen. Die beiden Richtlinien beinhalten ernstzunehmende Demokratisierungspotentiale, da sie die Verbreitung von gesellschaftlichen Informations- und Beteiligungsansprüchen in der Europäischen Union bzw. ihren Mitgliedstaaten forcieren, indem sie entsprechende Beteiligungsrechte im Rahmen zahlreicher (UVP-pflichtiger) Zulassungsverfahren verankern sowie einen voraussetzungslosen Rechtsanspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt bei allen relevanten Behörden konstituieren. Allerdings basiert das Forschungsprojekt auf der Vermutung, dass die UVP-Richtlinie wie auch die Umweltinformationsrichtlinie spezifische Mängel der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der gesellschaftlichen Informations- und Beteiligungsansprüche aufweisen, wie sie bereits in der nationalen Rechtsetzung beobachtet werden konnten, so dass auch die EG/EU damit zu rechnen hat, dass ihr kooperationsorientiertes Verfahrensrecht in der Anwendungspraxis mehr oder weniger schwerwiegende Vollzugsdefizite aufweist, die eine effektive bzw. spürbar verbesserte Einbindung gesellschaftlicher Umweltschützer/innen in die relevanten politisch-administrativen Prozesse nicht zulassen. Eben diese Vermutung bestätigt sich weitgehend im Rahmen der Untersuchung der genannten europäischen Richtlinien und ihrer nationalen (hier: deutschen) Transformationsgesetze: Während die Rechtsetzung auf der einen Seite selber sehr moderat bleibt, d.h. v.a. etablierte Beteiligungsstandards bei hoher rechtlicher Unbestimmtheit fortschreibt, erweist sich auf der anderen Seite auch die gesellschaftliche und behördliche Anwendungspraxis als sehr zurückhaltend. Zwar können gewisse - z.T. unerwartete - Fortschritte hinsichtlich der Partizipationschancen gesellschaftlicher Akteure wie etwa im Bereich des Scopings als einer - auf freiwilliger Basis tatsächlich genutzten - Möglichkeit zur frühzeitigen Beteiligung von Umweltgruppen festgestellt werden. Allerdings lässt sich an verschiedenen Punkten ebenso eine - z.T. ebenfalls unerwartete - Restriktivität beobachten, die sich etwa in besonderen (z.T. sogar rechtswidrigen) behördlichen Erschwernissen des Informationszugangs niederschlägt oder sich in der praktischen Ignorierung durch die Umweltverbände widerspiegelt.

In dem Maß, in dem die Rechtsetzung zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP und zur Gewährleistung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen als typisch für die einschlägige europäische Rechtsetzung betrachtet werden kann, ergibt sich aus den vorliegenden Untersuchungsergebnissen schließlich ein Gesamtbild europäischer Bemühungen um die rechtliche Steuerung der gesellschaftlichen Einbindung in die Implementierung der

europäischen Umweltpolitik. So ist das Resümee zu ziehen, dass dem kooperationsorientierten Verfahrensrecht zwar einiges Potential zur Demokratisierung politisch-administrativer Prozesse inhärent ist, dieses Potential aber im moderneren Verfahrensrecht nicht wirklich genutzt wird und somit auch keine weitreichenden Wirkungen in der demokratischen Praxis vor Ort entfalten kann. Während das umweltpolitische Verfahrensrecht der EU und ihrer Mitgliedstaaten also weiterhin eher minimalistische Informations- und Beteiligungsansprüche für die gesellschaftlichen Akteure bereit hält, bleiben die politisch-administrativen Prozesse auf den dezentralen Ebenen der Politikimplementation weitgehend von den staatlichen Entscheidungsträgern (und den öffentlichen und privaten Projektträgern) dominiert und erfahren auch weiterhin i.d.R. nur marginale Korrekturen durch gesellschaftliche Akteure wie die Umweltgruppen.

5.2 Alternative Demokratisierungsstrategien - die Ubiquität politisch-administrativer Zurückhaltung

Die vorliegende Untersuchung hat deutlich aufgezeigt, dass die weitere Demokratisierung politisch-administrativer Strukturen und Verfahren in der EU und ihren Mitgliedstaaten einen durchaus anspruchsvollen Prozess darstellt und dass die Bereitschaft und/oder Fähigkeit zu seiner Forcierung nur sehr bedingt vorhanden sind. So sind in den 1990er Jahre zumindest im Bereich der rechtlich verankerten Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte nur sehr begrenzte Fortschritte in Richtung einer partizipatorischen und assoziativen Modernisierung der Demokratie zu verzeichnen. Auch wenn die Arbeit sich nur mit ausgewählten Politiken aus dem Bereich des kooperationsorientierten prozeduralen Umweltrechts beschäftigt hat, liegt ihr doch die weiterreichende Annahme zugrunde, dass die Untersuchungsergebnisse symptomatisch für eine grundsätzliche Haltung in Politik und Verwaltung gegenüber der Demokratisierung politisch-administrativer Strukturen und Verfahren in der EU und ihren Mitgliedstaaten sein könnten, die sich auch in anderen Bereichen der Institutionengestaltung bzw. im Hinblick auf andere Instrumente der partizipatorischen und assoziativen Politikformulierung und -implementierung ausdrückt und dort ebenfalls deutliche Grenzen praktischer Demokratisierungsanstrengungen zeigt. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung lassen selber keine direkten Rückschlüsse auf die realdemokratischen Entwicklungen im Hinblick auf solche anderen Maßnahmen der Demokratisierung, ihre Implementation und Effekte für die politische Teilhabe gesellschaftlicher Akteure zu. Allerdings verweisen Beobachtungen aus anderen Untersuchungen sowie Einsichten, die am Rande des hier vorgestellten Forschungsprojekts als Nebenprodukte gewonnen werden konnten, darauf hin, dass auch in weiteren Bereichen der Bemühungen um eine Fortent-

wicklung des liberalen Demokratiemodells bzw. der bewussten Gestaltung postliberaler Demokratien spezifische Probleme der Politikformulierung und -implementierung auftreten, die denen aus dem Bereich der Umsetzung von Beteiligungsrechten im Rahmen institutionalisierter Verwaltungsverfahren und der Anwendung von Informationsrechten gegenüber tangierten Verwaltungsstellen nicht unähnlich sind und insbesondere auch auf Mängel im (mikro)institutionellen Design sowie der rechtlichen Verankerung zurückzuführen sind. Damit sind nicht zuletzt die vielfältigen Formen diskursiver Beteiligungsverfahren, die in den letzten Jahren erhebliche wissenschaftliche und politisch-praktische Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben und die gerade in der (kommunal)politischen Praxis immer wieder aufgegriffen werden, um bürgernahe Politikformulierung und -implementierung unter Beweis zu stellen, wobei in den Lokale Agenda 21-Prozessen der 1990er Jahre ein Kulminationspunkt des deutschland- und europaweiten Experimentierens mit derartigen Modellen erreicht werden konnte.

Auch wenn der Bereich der diskursiven Beteiligungsverfahren in den 1980er und 1990er Jahren in Wissenschaft und Politik auf zunehmend mehr Interesse gestoßen ist und hier weitreichende Möglichkeiten einer - v.a. dezentralen - kooperativen Politikgestaltung mit hoher demokratischer Legitimationsfähigkeit gesehen werden (Hoffmann-Riem 1990b; Dienel 1997; Zilleßen 1993; Schmalz-Bruns 1995; Gessenharter 1996), weisen die praktischen Entwicklungen in diesem Bereich doch spezifische Defizite auf, die eine systematische Demokratisierung politisch-administrativer Strukturen und Verfahren auf diesem Weg bislang nur sehr bedingt ermöglichen. (Jansen 1997; Claus/Wiedemann 1994; Holtkamp/Stach 1995; Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintz 2000; Oels 2000; Geis 2002; Ruschkowski 2002; Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006) Es lassen sich vielmehr gewisse Parallelen zu den Defiziten im Bereich der rechtlich verankerten Informations- und Beteiligungsansprüche gegenüber administrativen Stellen und im Rahmen der von ihnen durchgeführten Verwaltungsverfahren aufzeigen, die die Vermutung erhärten, dass die in der vorliegenden Untersuchung aufgezeigten Grenzen derzeitiger Demokratisierungsbemühungen generelle Hindernisse entsprechender Politiken darstellen. So lassen sich etwa auch im Zusammenhang mit diskursiven Beteiligungsverfahren Einstellungs- und Verhaltensmuster bei den tangierten Akteursgruppen wie den Umweltgruppen und den Entscheidungsträgern aus dem (i.d.R. kommunalen) politisch-administrativen System feststellen, die ähnliche Steuerungsdefizite und Vollzugsprobleme offenbaren, wie sie sich insbesondere bei der rechtlich garantierten Beteiligung an institutionalisierten Verwaltungsverfahren zeigen.

a) Diskursive Beteiligungsverfahren und das Engagement der Umweltverbände

Die Umweltgruppen betrachten die diskursiven Beteiligungsmodelle, wie sie etwa als ein-

zelne Mediationsverfahren oder kumulativ im Rahmen der LA 21-Prozesse zur Diskussion gestellt werden und Anwendung finden, prinzipiell mit Interesse, da sie die mit ihnen verbundenen Chancen zur Nutzung neuer Möglichkeiten der politischen Partizipation sehen und anerkennen. Gleichwohl bleibt ihre tatsächliche Bereitschaft zur Mitwirkung im Rahmen entsprechender Verfahren und Prozesse aus unterschiedlichen Gründen oftmals (sehr) begrenzt. Die Mitwirkung im Rahmen diskursiver Beteiligungsverfahren erfordert einen nicht zu unterschätzenden Ressourceneinsatz, soll die Partizipation spürbar positive Wirkungen zeitigen und nicht zur Folge habe, dass Zeit und Energie in ineffektiven oder gar kontraproduktiven Kommunikations- und Interaktionsprozessen verpuffen. Die für eine erfolgreiche Verfahrensbeteiligung erforderlichen Ressourcen stehen den (lokalen) Umweltgruppen oftmals aber nur begrenzt oder auch gar nicht zur Verfügung, so dass z.T. noch vor Prozessbeginn die eigene Beteiligung - u.U. gezwungenermaßen - ausgeschlossen werden muss oder nur auf sehr schwacher Basis eingeplant werden kann. Darüber hinaus haben die bisherigen Erfahrungen der (lokalen) Umweltgruppen mit diskursiven Beteiligungsverfahren gezeigt, dass die Mitwirkung mit einer Palette von Problemen und Risiken verbunden ist und ebenso wenig wie in den institutionalisierten Verfahren mit obligatorischer Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer verstärkten Berücksichtigung der Interessen dieser Gruppen führen muss. (Interview UG-I-09; Interview UG-II-01; Interview UG-II-02; Interview UG-I-18) So bedeutet das Engagement im Rahmen der Beteiligungsverfahren der LA 21-Prozesse für die (lokalen) Umweltgruppen, dass sie sich auf relativ instabile Prozesse mit geringer Planungssicherheit einlassen. Der geringe Grad an Institutionalisierung hat zur Folge, dass wenig Verbindlichkeit unter den Beteiligten besteht, die Exit-Option relativ schnell wahrgenommen wird oder wichtige Akteure wie etwa Wirtschaftsunternehmen sich erst gar nicht beteiligen, da sie in bilateralen und informellen Beziehungen zum politisch-administrativen System ihre Anliegen effektiver vertreten können. In der Konsequenz sind die Beteiligungsverfahren dadurch charakterisiert, dass ein hoher Grad der Fluktuation festzustellen ist und die Zusammensetzung von Gremien mehr oder weniger stark changiert und darüber hinaus teilweise lange Intervalle zwischen den Arbeitstreffen bestehen, so dass die Produktion präsentationsfähiger Ergebnisse sich hinzieht oder auch im Sande verläuft. Außerdem ergeben sich in diesen Prozessen immer wieder nicht zu unterschätzende Umsetzungsprobleme hinsichtlich der gemeinsam erarbeiteten Ergebnissen, wobei nicht nur die fehlende Verkopplung der Arenen der LA 21-Prozesse mit den Institutionen des politisch-administrativen Systems zu mangelnder Implementationsbereitschaft bei Politik und Verwaltung führt, sondern auch die gesellschaftlichen Akteure immer wieder - nicht zuletzt aufgrund eigener Ressourcenknappheit - das zugesagte Umsetzungsengagement nicht einlösen. Bei anderen Beteiligungsverfahren außerhalb der Lokale Agenda 21-Prozesse, die z.T. eine größere Ergebnisorientierung aufweisen, wie etwa die Mediationsverfahren, die als Konfliktmittlungsverfahren zur Unterstützung anstehender Entscheidungen im politisch-ad-

ministrativen System zum Einsatz kommen, stellt sich für die beteiligten Umweltgruppen dagegen immer wieder das Problem, dass diese Prozesse nicht wirklich ergebnisoffen durchgeführt werden, sondern von den Entscheidungsträgern mit dem Ziel eingeleitet werden, für vorgefasste Ergebnisse allgemein akzeptanzfähige Umsetzungsmöglichkeiten zu eruieren oder generieren. Schließlich kann die Beteiligung der (lokalen) Umweltgruppen auch zu Vermittlungsproblemen ihrer verfahrensbezogenen Aktivitäten gegenüber der eigenen Basis und/oder der breiten Öffentlichkeit führen, wenn etwa eine kompromissorientierte Strategie verfolgt wird, während die Mitgliedschaft oder die Sympathisant/innen eher die konfliktorische Vertretung der Gruppeninteressen erwarten, die ihrerseits aber den Ausschluss der Umweltschützer/innen aus dem Beteiligungsprozess selber zur Folge haben könnte. Insgesamt ist zu konstatieren, dass sich die neuen Partizipationsangebote an die Umweltgruppen für diese nicht allein als Chance darstellen, sondern als sehr zweischneidige Herausforderung, die nicht immer gerne angenommen wird und keinesfalls eine erfolgreiche politische Partizipation sichert.

b) Diskursive Beteiligungsverfahren und das Engagement der (kommunalen) Umweltpolitik und -verwaltung

Auch auf Seiten von Politik und Verwaltung auf der - primär tangierten - kommunalen Ebene zeigt sich grundsätzlich eine gewachsene Offenheit gegenüber diskursiven Beteiligungsmodellen und eine gestiegene Bereitschaft zu ihrem Einsatz. Trotz dieser grundsätzlich beteiligungsfreundlicheren Haltung bleibt unter den politisch-administrativen Akteuren aber doch eine relativ starke Zurückhaltung gegenüber partizipatorischen Experimenten und praktische Innovationen weit verbreitet. Die Gründe für diese Zurückhaltung liegen nicht zuletzt in der fehlenden Bereitschaft der politisch-administrativen Akteure zur Abtretung von Entscheidungskompetenzen und Gestaltungsmacht, die z.T. machtpolitischen Interessenlagen entspringt, z.T. aber auch aus eher pragmatischen Bedenken hinsichtlich der verbleibenden bzw. reduzierten Handlungs- und Problemlösungskapazitäten resultiert. (Interview VW-I-13; Interview VW-I-16; Interview VW-I-02; Interview VW-I-08) Tatsächlich finden die Akteure aus Politik und Verwaltung ihre Vorbehalte gegenüber einem verstärkten Rückgriff auf diskursive Beteiligungsmodelle immer wieder durch die verfahrensinterne Realität ressourcenintensiver und oftmals konfliktträchtiger Prozessabläufe bestätigt. Ein hoher Koordinationsaufwand, schwer zu lösende Wertekonflikte, Verständigungsbarrieren und Informationsasymmetrien sind nur einige der Schwierigkeiten, die die kooperationsorientierten Prozesse regelmäßig auf harte Bewährungsproben stellen können und immer wieder zur Folge haben, dass trotz eines hohen Einsatzes die erhoffte konsensuale Entscheidungsfindung und -umsetzung nicht erfolgt. Dementsprechend sehen sich die politisch-administrativen Akteure regelmäßig vor das Problem der begrenzten Output-Legi-

timation diskursiver Beteiligungsprozesse gestellt, für dessen Behebung sie keine überzeugenden Lösungen ausmachen können, zumal in Zeiten knapper Kassenlagen finanzielle Mittel zur intensivierten Betreuung der Beteiligungsprozesse fehlen, während der - auch von gesellschaftlicher Seite erzeugte - Handlungsdruck zur zügigen Entscheidungsfindung und Problemlösung hoch ist.

Vor diesem Hintergrund bleibt das Engagement in Politik und Verwaltung, auf freiwilliger Basis diskursive Beteiligungsmodelle zum Einsatz zu bringen, trotz der großen Popularität, die diese Verfahren im öffentlichen Diskurs genießen, praktisch sehr begrenzt. So kommt es tatsächlich nur relativ selten zum Rückgriff auf aufwendige Beteiligungsverfahren wie Mediationsverfahren oder Planungszellen. Stattdessen besteht eine deutliche Tendenz, diskursive Beteiligungsverfahren in Form "weicher" Varianten anzubieten, z.B. indem diesen Verfahren v.a. Informationsfunktionen zugewiesen werden, indem das Engagement der administrativen Akteure im Rahmen der Prozesse selber sehr zurückhaltend bleibt, indem der Akzent v.a. auf die Entwicklung relativ unverbindlicher Visionen und Leitbilder gesetzt wird oder eine starke Projektorientierung - bei vorrangiger Beschäftigung mit kleinformatigen Projekten - vorherrscht. Auch wird vielfach nur ein begrenzter Aufwand betrieben, um eine gut Feinsteuerung der Beteiligungsprozesse zu erreichen bzw. um ein wirklich elaboriertes mikroinstitutionelles Design für die ausgewählten Beteiligungsmodelle zu entwickeln und in der Praxis systematisch zu erproben. Schließlich aber sind Politik und Verwaltung zumeist nicht bereit, Selbstverpflichtungen zur effektiven Umsetzung der gemeinsam erarbeiteten Problemlösungen abzugeben, und tatsächlich ist es in der politisch-administrativen Realität vielfach der Fall, dass die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren nur teilweise oder gar nicht in entsprechende politischen Entscheidungen und behördliche Umsetzungsmaßnahmen transponiert werden.

Als Resümee lässt sich feststellen, dass auch die Nutzung diskursiver Beteiligungsmodelle in der Praxis eine ganze Reihe von - z.T. gravierenden - Vollzugsdefiziten aufweist, die zumal dann, wenn sie an Maßstäben einer effektiven Demokratisierung im Hinblick auf Quantität und Qualität gemessen werden. Diese Vollzugsdefizite lassen sich nicht zuletzt auf die fehlende Formalisierung, d.h. die fehlende rechtliche Verankerung und verfahrensrechtliche Feinjustierung, der diskursiven Beteiligungsverfahren zurückzuführen, da wichtige Steuerungspotentiale ungenutzt bleiben, wenn vor Ort immer wieder v.a. ad hoc und zufällig auf entsprechende Instrumente zurückgegriffen wird. Unter diesen Anwendungsbedingungen können gemachte Erfahrungen mit neuen Partizipationsformen nicht systematisch aufgegriffen und verwertet werden, intensivere Reflexionsprozesse zugunsten einer gründlichen Vorbereitung und gezielten Auswertung unterbleiben schon aus zeitlichen Gründen, und der Flexibilität der Prozessgestaltung wird wesentlich höhere Bedeutung zu-

gemessen als der Einhaltung bestimmter demokratischer Verfahrensprinzipien und -regeln. Derzeit lassen sich allerdings kaum Anzeichen dafür ausmachen, dass in näherer Zukunft eine Überwindung dieser Vollzugsdefizite bzw. eine stärkere Formalisierung der diskursiven Beteiligungsformen zu erwarten ist. Gerade Politik und Verwaltung als wichtige Entscheidungsträger im parlamentarisch-repräsentativen System dürften in dieser Hinsicht weiterhin nur wenig Engagement entwickeln, da mit entsprechenden Gesetzgebungsakten der schleichende Institutionenwandel in Richtung postliberaler Demokratie einen Quantensprung machen könnte und die Dominanz politischer und administrativer Funktionsträger in der Politikgestaltung gravierend beschränkt würde.

So bleibt zu überlegen, ob eine fortschreitenden Demokratisierung nicht doch eher im Bereich des weiteren Ausbaus von allgemeinen Informationsrechten sowie Beteiligungsrechten in den etablierten (umweltrelevanten) Planungs- und Entscheidungsverfahren erwartet werden könnte. In diesen Sphären der Rechtsgestaltung in der EU und ihren Mitgliedstaaten lässt sich gerade in den letzten Jahre eine rege Gesetzgebungsaktivität feststellen, die erneut Hoffnungen auf demokratische Innovationen machen könnte.

5.3 Die aktuelle Weiterentwicklung des europäischen Rechts zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren sowie zum freien Informationszugang

a) Zur Dynamik des kooperationsbezogenen europäischen Umweltrechts

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vollziehen sich im Hinblick auf die weitere Demokratisierung politisch-administrativer Prozesse - sei es auf der Basis rechtlicher Regelungen, sei es auf der Basis freiwilliger partizipativer und assoziativer Experimente - beachtenswerte Entwicklungen, die allerdings noch weit davon entfernt sind, in den Demokratien westlichen Musters und dem europäischen Mehrebenensystem einen finalen Stand der Demokratieentwicklung zu markieren. Wie die Untersuchung zur Anwendung von Informations- und Beteiligungsrechten gesellschaftlicher Akteure in der europäischen bzw. deutschen Umweltpolitik gezeigt hat und wie auch Beobachtungen zu anderen Instrumenten der kooperativen Demokratie indizieren, besteht nach wie vor ein erheblicher Bedarf an einer Weiterentwicklung bestehender (z.T. rechtlich verankerter) Teilhabeangebote. Gleichzeitig gibt es diverse Anhalts- und Orientierungspunkte dafür, in welcher Form und mit welchen Maßnahmen Partizipationsmöglichkeiten ausgeweitet und gestärkt werden können, so dass sie zu Instrumenten einer tatsächlich effektiven Mitwirkung und Einflussnahme gesell-

schaftlicher Akteure wie Bürger/innen und (lokale) Umweltgruppen im Rahmen politisch-administrativer Prozesse fortentwickelt und als solche institutionalisiert werden können, um die repräsentative Demokratie sinnvoll zu ergänzen. Wie die vorliegende Untersuchung deutlich macht, sind Maßnahmen einer effektiven Demokratisierung politisch-administrativer Strukturen und Verfahren - etwa vermittelt ihrer verfahrensrechtlichen Verankerung und elaborierten Ausgestaltung - allerdings sehr anspruchsvoll und sind lange Zeit kaum auf ein angemessenes Engagement politisch-administrativer Entscheidungsträger gestoßen, das eine entsprechende Innovationsbereitschaft zugunsten eines spürbaren Institutionenwandels anzeigen würde. Vielmehr hat die vorliegende Untersuchung gezeigt, dass eine große Zurückhaltung der relevanten Akteure in Politik und Verwaltung sowohl bei der Politikformulierung als auch bei der Politikimplementierung im Hinblick auf selbst geringfügigere Maßnahmen der Schaffung von Transparenz und Teilhabemöglichkeiten für Bürger/innen oder Umweltgruppen bis zum Ende des 20. Jahrhunderts dominiert.

Was aber ist für das 21. Jahrhundert zu erwarten? Sind in den letzten Jahrzehnten nicht doch Weichen gestellt worden, die zunächst zwar nur auf einen kurzfristigen Demokratisierungsimpuls mit anschließender Stagnation hinweisen, aber nach einer gewissen Konsolidierungsphase die Möglichkeiten zu weiteren Innovationen der demokratischen (mikro)institutionellen Designs eröffnen? Tatsächlich ist im Bereich des Verfahrensrechts zur Regelung von Informations-, Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure seit Beginn des 21. Jahrhunderts in der Europäischen Union ein gesteigertes Aktionsniveau zu beobachten, das die Kumulation entsprechender Rechtssetzungsmaßnahmen in dieser Sphäre der Politikgestaltung zur Folge hat. Einen wichtigen Antriebsfaktor stellt in diesem Kontext das UN-ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) dar, das am 25. Juni 1998 u.a. von der Europäischen Gemeinschaft im dänischen Aarhus unterzeichnet wird und am 30. Oktober 2001 in Kraft tritt. (Schlacke 2005; Scheyli 2000; Zschiesche 2001) Die Aarhus-Konvention zielt auf eine Verbesserung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes durch die Stärkung von Rechten einzelner Bürger/innen und von Verbänden ab. Durch Information, Beteiligung und Rechtsschutz der Öffentlichkeit sollen Transparenz, Akzeptanz sowie Verwaltungs- und Vollzugskontrolle umweltrelevanter Entscheidungsverfahren hergestellt bzw. verbessert werden. Dabei unterstützt das Übereinkommen nicht nur in den osteuropäischen Transformationsstaaten eine demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung, sondern fordert auch die etablierten westlichen Demokratien zur stärkeren Akzentuierung der gesellschaftlichen Mitwirkung an politisch-administrativen Prozessen heraus. Sowohl die EU als auch die europäischen Mitgliedstaaten (inklusive der BRD) haben sich durch die Unterzeichnung des Übereinkommens zu seiner Umsetzung durch eine eigene Gesetzgebung in ihrem jeweili-

gen Zuständigkeitsbereich verpflichtet. In der Folge werden in der EU und ihren Mitgliedstaaten um die Jahrtausendwende weitere Rechtssetzungsanstrengungen erforderlich, die im Zeichen der Demokratisierung politisch-administrativer Prozesse stehen.

Allerdings ist darauf zu verweisen, dass auf der Ebene der supranationalen Politikgestaltung schon von Beginn an eine gewisse Dynamik der europäischen Rechtssetzung angestrebt und in ihre rechtlichen Regelungen wie die Richtlinien über die Umweltverträglichkeitsprüfung und über die Umweltinformation eingebaut wird, so dass die Aarhus-Konvention zwar weitere Anstöße zur Fortentwicklung des Umweltrechts in Europa liefert, diese Impulse aber die inhärenten entwicklungsdynamischen Funktionsmechanismen der europäischen Rechtssetzung nur unterstützen. So enthalten die UVP-Richtlinie und die Umweltinformationsrichtlinie selber spezielle Klauseln, die auf die Kontrolle eines effektiven Rechtsvollzugs abzielen und rechtliche Nachbesserungen für den Fall vorsehen, dass Steuerungsdefizite der Richtlinien im Verlauf der Implementationsprozesse identifiziert werden. Entsprechend Artikel 11 UVP-RL und Artikel 8 UI-RL haben die europäischen Mitgliedstaaten nach Ablauf von 5 bzw. 4 Jahren der EU Bericht über die Anwendung und Wirkungen der Richtlinien bzw. ihrer Transformationsgesetze zu erstatten und damit das empirische Material für etwaige Änderungsvorschläge der Kommission für unzureichende Formulierungen der betroffenen Richtlinien zu liefern. Diese Klauseln machen es möglich, dass die EU nicht nur in die Lage versetzt wird, europäische Mitgliedstaaten, die die europäischen Rechtstexte nicht europarechtskonform in nationales Recht transponieren, vor dem Europäischen Gerichtshof zu verklagen und damit zu einer Nachbesserung der nationalen Transformationsgesetzgebung zu zwingen, so dass etwa ausbleibende Demokratisierungseffekte aufgrund mitgliedstaatlicher Versäumnisse doch noch erzielt werden können. Über den Kontrollmechanismus des Berichtswesens wird von vornherein die Möglichkeit der Nachbesserung des europäischen Rechts selber vorgesehen, wenn die Analyse der Implementationsprozesse zur Feststellung programmierter Vollzugsdefizite führt, die etwa aus einem zu offen formulierten europäischen Recht resultieren. Dass die Klauseln zur Kontrolle der Implementationsprozesse nicht nur die Nachbesserung des bestehenden Rechts ermöglichen, sondern u.U. auch eine Weiterentwicklung etwa im Sinn einer Stärkung oder Ausweitung der rechtlich verankerten Informations-, Beteiligungs- und Rechtsschutzansprüche erleichtern, da bei der vorgesehenen Nachbesserung z.B. auch neuere technologische Entwicklungen in den modifizierten Rechtstext Eingang finden können, ist nicht zwingend impliziert, entspricht aber der inneren Logik der europäischen Rechtsetzung, die zwar einen inkrementalistischen Charakter aufweist, auf dieser Basis aber durchaus an Innovationen interessiert ist.

Die Kontrollmechanismen des Artikels 11 UVP-RL und des Artikels 8 UI-RL erweisen sich in der Praxis der europäischen Politikformulierung und -implementierung tatsächlich

als einigermaßen funktionstüchtig. So erstellt die Kommission der EG 1993 einen Bericht über die Durchführung der UVP-Richtlinie (KOM(93) endg.) und 2000 einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie über die Umweltinformation (KOM(2000) 400 endg.), in denen sie die Ergebnisse der Erfahrungsberichte aus den Mitgliedstaaten - zusammen mit Informationen aus Berichten der Umweltorganisationen, aus Beschwerden und Petitionen der Bürger/innen, aus parlamentarischen Anfragen und nationalen und europäischen Gerichtsverfahren - verarbeitet und Vorschlagslisten für die Nachbesserung und Präzisierung der jeweiligen Richtlinientexte unterbreitet werden. Damit werden noch vor Unterzeichnung der Aarhus-Konvention Maßnahmen zur Fortentwicklung des europäischen Rechts zur Umweltverträglichkeitsprüfung und Umweltinformation angestoßen, die durch das UNECE-Übereinkommen eine Unterstützung und weitere Impulse erhalten und somit zu der erwähnten regen Rechtssetzungsaktivität führen, die um die Jahrtausendwende auf europäischer und nationaler Ebene im Bereich des kooperationsbezogenen Umweltrechts zu beobachten ist und neue Chance für eine effektuierte Demokratisierung politisch-administrativer Prozesse schafft. Allerdings gilt auch für die neuen Rechtssetzungsaktivitäten zur Umweltverträglichkeitsprüfung und Umweltinformation, dass die vorgeschlagenen bzw. vorgenommenen Nachbesserungen und Neuregulierungen der europäischen Richtlinien und ihrer nationalen Transformationsgesetze nicht unbesehen als Fortschritte gewertet werden können, sondern einer eingehenderen Analyse hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung und praktischen Umsetzung unterzogen werden müssen, um ihre effektiven Demokratisierungspotentiale und -wirkungen zu erfassen. Ein kurzer Überblick über die jüngsten Rechtsentwicklungen in diesem Regelungsfeld kann vorläufig erste Eindrücke hinsichtlich der weiteren Entwicklungslinien in der EU und ihren Mitgliedstaaten vermitteln.⁴¹

b) Die aktuelle Rechtsentwicklung im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Umweltinformation

Nachbesserungen der UVP-RL und des UVPG. Im Regelungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfung beginnt die Weiterentwicklung des einschlägigen europäischen Rechts bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Die Ergebnisse des Kommissionsberichts über die Durchführung der UVP-RL von 1993 haben zur Folge, dass ein Nachbesserungsbedarf zur Präzisierung der UVP-Richtlinie festgestellt wird und im März 1997 die Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Änderungsrichtlinie) beschlossen wird, mit deren Hilfe die Schwierigkeiten bei der Anwendung der UVP-Richtlinie bzw. des nationalen Transformationsrechts in den Mitgliedstaaten behoben werden sollen. (Becker 1997; Schrader 2000; Haneklaus 2001a, b, c; Wagner 2001; Reiter 2001) In der Änderungs-

richtlinie werden insbesondere die schlechten Erfahrungen mit der nachlässigen Umsetzung der „Projekt“-Anhänge in den Mitgliedstaaten verarbeitet, was seinen Niederschlag u.a. in einer Reihe von Änderungen bzw. Erweiterungen der Anhänge I und II zur Bestimmung der UVP-pflichtigen und bedingt UVP-pflichtigen Verfahren findet. Mit der Änderungsrichtlinie werden auch einige Modifizierungen bzw. Aktualisierungen vorgenommen, die die Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen UVP-pflichtiger Verfahren betreffen, so die Verankerung der Information der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der neu eingeführten Prüfung der UVP-Pflichtigkeit im Einzelfall (Screening), die Einführung einer grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Spezifizierung der Informationspflichten der Behörde gegenüber der Öffentlichkeit in Bezug auf die behördliche Zulassungsentscheidung. Die europäische Änderungsrichtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung macht in den Mitgliedstaaten der EU eine Anpassung der nationalen Bestimmungen zur UVP erforderlich, die nach den Vorgaben der europäischen Richtlinie bis zum 14. März 1999 abgeschlossen sein soll. In der Bundesrepublik Deutschland wird vor diesem Hintergrund im Jahr 2001 die Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung beschlossen. Im Hinblick auf die partizipationsbezogenen Bestimmungen des UVP-Gesetzes bringt die Änderung des deutschen UVP-Rechts allerdings kaum signifikante Neuerungen mit sich. Mit der Einführung des Screenings im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung wird nunmehr auch in der BRD eine Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Prüfung der UVP-Pflichtigkeit von Vorhaben erforderlich; ansonsten handelt es sich bei den partizipationsbezogenen Aktualisierungen v.a. um die Präzisierung bestehender Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung, die allerdings eher redaktioneller als inhaltlicher Natur sind und sich v.a. auf die behördlichen Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit beziehen. Alle weiteren und z.T. weiter reichenden Änderungen des UVPG haben keinen unmittelbaren Bezug zur Öffentlichkeitsbeteiligung, wenngleich einige von ihnen indirekte Folgen für die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren entfalten können, wie etwa die Regeländerungen zur Ausweitung des Anwendungsbereichs der Umweltverträglichkeitsprüfung, die prinzipiell auch die Ausweitung der UVP-basierten Beteiligungsmöglichkeiten auf weitere Verfahren ermöglichen.

Die Einführung der strategischen Umweltprüfung. Parallel zu den Bemühungen um eine effektive Umsetzung der Richtlinie zur Projekt-UVP wird auf europäischer Ebene ein Rechtsetzungsprozess zur Einführung der Umweltprüfung auch für Pläne und Programme, die zunächst als Regelungsbereich von der UVP-Rechtsetzung ausgespart worden waren, in die Wege geleitet. (Haneklaus 2001a; Sangenstedt 2001) So tritt im Sommer 2001 die europäische Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL) in Kraft, die auf die Einführung von Umweltprüfungen und Umweltberichten im Rahmen der Aufstellung umweltrelevanter Pläne und Programme in den Mit-

gliedstaaten abzielt und von diesen bis zum 20. Juli 2004 in nationales Recht zu transponieren ist. Auch die SUP-Richtlinie trifft Regelungen für eine obligatorische Beteiligung der Öffentlichkeit an den Prozessen der Aufstellung von Plänen und Programmen, die sich stark an die Bestimmungen für die Projekt-UVP anlehnen. So sieht Artikel 6 der SUP-RL vor, dass die Plan- bzw. Programmentwürfe sowie die dazugehörigen Umweltberichte öffentlich zugänglich zu machen sind und dass die Öffentlichkeit innerhalb einer ausreichend bemessenen Frist frühzeitig und effektiv die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen erhalten muss. Außerdem regelt Artikel 9 den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Annahme der jeweils geprüften Pläne und Programme. Wie schon die UVP-RL überlässt auch die SUP-RL den Mitgliedstaaten die Detailregelung der Beteiligungsprozesse; allerdings nimmt sie gewisse Spezifizierungen des Begriffs der Öffentlichkeit vor, der relativ weit gefasst wird und auch Nichtregierungsorganisationen wie etwa Umweltverbände umfasst. Wie schon in den 1980er Jahren im Fall der Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Vorhaben gelingt es in der Bundesrepublik Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts ebenfalls nicht, die europäische Richtlinie über die Umweltprüfung bei Plänen und Programmen fristgerecht in deutsches Recht zu transponieren. Schließlich kann aber im Sommer 2005 das Gesetz zur Einführung einer strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) verabschiedet werden, das neben der Formulierung allgemeiner Vorschriften für die Umweltprüfungen (Teil 1) und einer weiteren Änderung des UVP-Gesetzes (Teil 2) in seinem Teil 3 die rechtliche Verankerung der strategischen Umweltprüfung (SUP) in der BRD vornimmt. Der Abschnitt 2 des 3. Teils des SUPG regelt die Verfahrensschritte der strategischen Umweltprüfung, wobei eine obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung in den §§ 14i und 14l festgeschrieben wird, die sich weitgehend an den Regelungen zur Beteiligung der (betroffenen) Öffentlichkeit des § 9 UVPG orientiert. Damit werden auch in diesem Regelungsbereich durch das europäische Umweltrecht und das nationale Transformationsrecht lediglich minimalistische Beteiligungsstandards festgeschrieben, deren Abstraktionsgrad so hoch ist, dass sie in der Anwendungspraxis nur sehr begrenzte Steuerungsfunktionen für das Behördenhandeln und erst recht kaum Unterstützungsfunktionen für die gesellschaftlichen Regelungsadressaten wie die Umweltverbände erfüllen können.

Eigenständige Rechtsetzung zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Mit der Nachbesserung der Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Vorhaben und der Einführung einer Umweltprüfung für Pläne und Programme ist der Rechtsetzungsprozess zur Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung in administrativen Verfahren mit obligatorischer Umwelt(verträglichkeits)prüfung in der EU und ihren Mitgliedstaaten allerdings noch nicht abgeschlossen. Die Ratifizierung der Aarhus-Konvention durch die EU hat zur Folge, dass im Mai 2003 die Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der

Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten erlassen wird, um damit die 2. Säule der Aarhus-Konvention umzusetzen. (Schlacke 2005) Während die SUP-Richtlinie von der neuen Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie unberührt bleibt, da diese nur Pläne und Programme betrifft, die noch nicht durch die SUP-RL erfasst sind, werden die Absätze 2 und 3 des Artikels 6 der UVP-Richtlinie, die die Beteiligung der Öffentlichkeit regeln, durch neue Absätze 2 bis 6 ersetzt. Diese neuen Absätze beinhalten ausführliche Kataloge zu Informationen, die der (betroffenen) Öffentlichkeit im Rahmen der Beteiligung an den einschlägigen Verfahren zugänglich zu machen sind, sie bestimmen, dass die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig und in effektiver Weise im Rahmen der Verwaltungsverfahren Stellungnahmen abgeben kann, und betonen, dass für die verschiedenen Beteiligungsphasen ein ausreichender Zeitrahmen vorzusehen ist. Diese Regelungen bleiben allerdings wie bereits die früheren (integrierten) Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung sehr vage, und die verfahrensrechtliche Feinsteuerung der Beteiligung der (betroffenen) Öffentlichkeit wird auch diesmal den Mitgliedstaaten überlassen. Allerdings spezifiziert die Öffentlichkeits-Richtlinie - ähnlich wie die SUP-Richtlinie - den Begriff der "betroffenen Öffentlichkeit", wobei auf ein relativ weites Verständnis abgehoben wird und auch Nichtregierungsorganisationen wie Umweltverbände inbegriffen sind. Außerdem erfährt der Artikel 9, der die Information der Öffentlichkeit über die getroffenen Behördenentscheidungen betrifft, Änderungen, die eine Erweiterung der zugänglich zu machenden Informationen bedeuten. Schließlich wird die UVP-RL noch durch einen Artikel 10a, der den Rückgriff der gesellschaftlichen Akteure auf Rechtsbehelfe regelt, ergänzt.

Die europäische Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie fordert in ihrem Artikel 6 die Mitgliedstaaten der EU auf, die Bestimmungen der Richtlinie bis zum 25. Juni 2005 in einzelstaatliches Recht umzusetzen. So sieht sich auch die BRD als europäischer Mitgliedstaat und als Vertragspartner des Aarhus-Übereinkommens in die Pflicht genommen, ein Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz zur Umsetzung der europäischen Richtlinie sowie der 2. Säule der Aarhus-Konvention zu beschließen. Auch in diesem Fall der deutschen Gesetzgebung kommt es zu länger dauernden Verhandlungen über den Gesetzesentwurf der Bundesregierung, die schließlich im November 2006 in die Verabschiedung des Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG münden. Das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz ist als Artikelgesetz konzipiert, das die Formulierung der Änderungen, die an den relevanten Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in diversen deutschen Gesetzen wie dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen sind, beinhaltet. Im Hinblick auf die UVP-Gesetzgebung stellen die neuen Formulierungen des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes weitgehend v.a. redaktionelle Modifizierungen dar, die an dem tatsächlichen Regelungsgehalt der einschlägigen Be-

stimmungen nichts Wesentliches ändern. Insbesondere werden die Angaben zu den Informationen, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zugänglich zu machen sind, präzisiert, wobei die behördlichen Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit eine gewisse Ausweitung erfahren. Demgegenüber erfahren die Bestimmungen zur Einbindung der Öffentlichkeit im Sinn der aktiven Mitwirkung an den relevanten Verfahren, die in der BRD in Form - eher minimalistisch gehaltener - schriftlicher und mündlicher Anhörungsverfahren institutionalisiert sind, keine Präzisierung oder Ausweitung und bleiben damit in ihrer ursprünglichen - knappen und unbestimmten - Formen weitgehend unverändert.

Als Resümee der Rechtsentwicklung zur UVP in der EU und der BRD der letzten Jahre lässt sich - zumindest vorläufig - weiterhin feststellen, dass die Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger auf europäischer und nationaler Ebene zur spürbaren Aufwertung der Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure wie der Bürger/innen und Umweltverbände nach wie vor sehr begrenzt bleibt und eine Weiterentwicklung bestehender Rechtsansprüche am ehesten in Bezug auf Informationsrechte und -pflichten stattfindet, während der Zugang der gesellschaftlichen Akteure zu Beratungs- und Verhandlungsprozessen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren nach wie vor schwach und unterreguliert ist und insbesondere an einen effektiven Abbau von Beteiligungsbarrieren kaum gedacht wird. Gerade im Vergleich mit Zielvorstellungen und Orientierungswerten, die auf eine starke staatliche Aktivierung der gesellschaftlichen Akteure abzielen und weitreichende Unterstützungsleistungen bis hin zur finanziellen Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe implizieren, verharren die aktuellen Beteiligungsregelungen weiterhin in einem sehr unausgereiften Stadium der Demokratisierung politisch-administrativer Prozesse.

Stärkung des freien Zugangs zu Umweltinformationen. Auch im Bereich der rechtlichen Sicherung und Gestaltung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen lassen sich zu Beginn des 21. Jahrhundert erneute Rechtsetzungsaktivitäten in der EU feststellen. So erlässt die EU im Januar 2003 die Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates. Mit der 2. Umweltinformationsrichtlinie zielt die EU zum einen darauf ab die bei der Anwendung der 1. Umweltinformationsrichtlinie festgestellten Mängel zu beheben; darüber hinaus geht es mit der Neufassung der Richtlinie um eine Abstimmung des EU-Rechts auf das Übereinkommen von Aarhus, damit die Gemeinschaft dieses ratifizieren kann; schließlich soll die Umweltinformationsrichtlinie von 1990 an die Weiterentwicklung der Informationstechnologie durch eine Art Richtlinie der zweiten Generation, die die neuen technologischen Möglichkeiten zur Sammlung, Zusammenstellung, Speicherung und Weitergabe von Informationen widerspiegelt, angepasst werden. Die Aarhus-Konvention und die Weiterentwicklung des Um-

weltinformationsrechts auf der europäischen Ebene machen in den Mitgliedstaaten der EU neue Transformationsgesetzgebungsprozesse zur Reaktion auf die veränderten Kontextbedingungen erforderlich. So wird auch in der BRD im Dezember 2004 eine Novelle des Umweltinformationsgesetzes von 1994 beschlossen, um die inter- und supranationale Rechtsentwicklung nachzuvollziehen. Damit wird in der Bundesrepublik zu Beginn des 21. Jahrhunderts bereits die zweite Novelle des UIG verabschiedet, nachdem schon im Jahr 2001 eine Neuerung des ursprünglichen Umweltinformationsgesetzes vorgenommen worden war, um der Rechtsprechung des EuGH Rechnung zu tragen und die Richtlinienkonformität des deutschen Rechts in allen Punkten herzustellen.

Tatsächlich lässt sich bei der Weiterentwicklung des Umweltinformationsrechts in der EU und ihren Mitgliedstaaten eine größere Dynamik im Hinblick auf die Inhalte der betroffenen Rechtstexte feststellen als dies hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen UVP-pflichtiger Verwaltungsverfahren der Fall ist. Die Neuregelung der europäischen Umweltinformationsrichtlinie von 2003 ist durch eine deutliche Präzisierung der diversen Bestimmungen zu den Informationsrechten der gesellschaftlichen Akteure und den Informationspflichten der betroffenen Behörden charakterisiert, die klar erkennbar darauf abzielt, Hindernisse beim Informationszugang abzubauen und die Zugänglichkeit und Verbreitung von Umweltinformationen zu forcieren. So werden etwa die Anforderungen an die Behörden hinsichtlich der Zugangsgewährung verschärft, indem Bearbeitungsfristen verkürzt werden, behördliche Pflichten zur Erbringung von Unterstützungsleistungen für Antragsteller formuliert werden und die Einrichtung von Hilfs- und Orientierungssystemen vorgeschrieben wird (Artikel 3) und indem außerdem Klärungen hinsichtlich einer nutzerfreundlicheren Regelung der Gebührenerhebung vorgenommen werden (Artikel 5). Auch wenn die Richtlinie über die Umweltinformation weiterhin die rechtliche Verankerung diverser Ausnahmetatbestände erlaubt, wird nunmehr doch darauf verwiesen, dass die Ablehnungsgründe eng auszulegen sind, und es wird besonders hervorgehoben, dass - in der Praxis lange Zeit gerne grundsätzlich zurückgehaltene - Emissionsdaten nicht unter die Ausnahmetatbestände zu subsumieren sind (Artikel 4). In Artikel 6 wird des Weiteren der Rückgriff auf Rechtsbehelfe präzisiert geregelt, wobei darauf verwiesen wird, dass das Verfahren zur Prüfung des Behördenhandelns zügig verlaufen muss und keine oder nur geringe Kosten verursachen darf. Artikel 7 formuliert einen relativ umfangreichen Katalog von Informationen, die systematisch zugänglich zu machen und aktiv zu verbreiten sind und fordert explizit zur verstärkten Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien auf. Schließlich wird nunmehr in Artikel 8 die Qualität von Umweltinformationen zum Gegenstand der Regelung gemacht und u.a. ihre Aktualität, Genauigkeit und Vergleichbarkeit - soweit möglich - vorgeschrieben.

Mit ihrer Umweltinformationsrichtlinie 2003 geht die EU nicht unerheblich über die noch

sehr unbestimmten Regelungen der Umweltinformationsrichtlinie 1990 hinaus. Ihre Präzisierungen führen dabei nicht nur zu einem umfangreicheren Rechtstext, sondern tatsächlich zu Bestimmungen, die die zuständigen Vollzugsbehörden deutlicher als zuvor darauf verweisen, dass die Informationsbegehren gesellschaftlicher Akteure ernst zu nehmen sind, und die die behördlichen Interpretations- und Handlungsspielräume zugunsten einer laxen Umsetzung einschränken. Gleichwohl bleiben viele Probleme eines freien Zugangs zu Umweltinformationen auch weiterhin ungelöst. Dazu gehört nicht zuletzt das gravierende Problem der Ressourcenknappheit vieler gesellschaftlicher Akteure wie etwa der (lokalen) Umweltgruppen, deren Zeit und Energie oftmals zu begrenzt sind, um sie in nach wie vor aufwendige Prozesse der Informationsrecherche bei den Behörden zu investieren, an deren Ende keinerlei Garantie für die effektive Nutzbarkeit der so erschlossenen Informationen gegeben ist. Diese Probleme werden auch von dem deutschen Umweltinformationsgesetz von 2004 nicht in Angriff genommen. Zwar bedeutet die zweimalige Novellierung des UIG auch in der BRD eine Stärkung und Ausweitung des seit 1994 verankerten Rechtsanspruchs auf einen freien Zugang zu Informationen über die Umwelt.⁴² Aber das deutsche Transformationsrecht gestaltet sich auch in diesem Regelungsbereich weiterhin als eine Minimalumsetzung des europäischen Rechts. Darüber hinaus bleibt das aktuelle UIG erneut in einigen Punkten sogar hinter der europäischen Richtlinie zurück, so durch eine weniger nutzerfreundliche Formulierung der Gebührenregelung und der Bestimmungen zum Rechtsbehelf sowie durch den Verzicht auf die Formulierung von Anforderungen an die Qualität der zugänglichen Umweltinformationen.

Insgesamt ergibt sich das Resümee, dass selbst in der Sphäre der Zugangsgewährung zu Umweltinformationen, die eigentlich nur die Vorstufe zu einer effektiven Mitwirkung und Einflussnahme gesellschaftlicher Akteure wie der Umweltverbände an den politisch-administrativen Prozessen bedeutet, Vorbehalte der Entscheidungsträger im politischen System gegenüber mehr Rechten für die Öffentlichkeit stark bleiben und sich auch über 15 Jahre und mehr hinweg nur sehr langsam abbauen lassen. Die effektive Demokratisierung des politisch-administrativen Systems im Sinn einer weitreichenden Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die Entscheidungsfindung und -umsetzung scheint bis auf weiteres eine Zukunftsprojektion zu bleiben, auf deren Realisierung nur äußerst langsam zugesteuert wird.

Endnoten

1 Seit den frühen 1990er Jahren ist eine immense Fülle an Arbeiten zum europäischen Demokratie-Defizit entstanden, die sich sowohl mit der Diagnose des Defizits als auch mit in der politischen Praxis der diskutierten und durchgeführten Reformmaßnahmen sowie mit alternativen Ansätzen der demokratischen Reform der EU befassen. Die folgenden Arbeiten stellen nur eine sehr begrenzte Auswahl aus dieser breiten, intensiven und auch kontroversen Beschäftigung mit dem Phänomen dar: Scharpf 1992; Andersen/Eliassen 1995; Maurer/Thiele 1996; Zürn 1996; Antalovsky/Melchior/Punscher Riekman 1997; Abromeit 1998; Kohler-Koch 1998, 2000; Bach 2000; Lepsius 2000; Klein u.a. 2003.

2 Mit der sog. No-Demos-These wird von einigen Wissenschaftlern die Demokratiefähigkeit der Europäischen Union grundsätzlich infrage gestellt, da infolge fehlender Identität der Bevölkerung als „europäisches Volk“ die gesellschaftliche Voraussetzung für die Akzeptanz demokratischer Mehrheitsentscheidungen fehle. Kollektive Identität könne sich aber nur in sehr langfristigen historischen Prozessen auf der Basis einer Erinnerungs-, Erfahrungs- und Kommunikationsgemeinschaft herausbilden, an denen es in Europa fehle. (Graf Kielmansegg 1996; auch Grimm 1994; Lepsius 2000; Niethammer 2000) Diese sehr skeptische Position ist allerdings auf weitreichenden Widerspruch gestoßen. So wird auf einen gemeinsamen abendländischen Erfahrungshorizont verwiesen, der etwa auf der Herausbildung des demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaates gründet (Eriksen/Fossum 2000: 7ff); so wird auf die Vielsprachigkeit in der Schweiz verwiesen, die sich trotz ihrer Defizite als homogene Sprachgemeinschaft als stabile Demokratie bewährt hat (Schmidt 2000: 437f); schließlich ergeben sich bei dem Rekurs auf ein Volks-Verständnis, das nicht ethnos- sondern demos-basiert ist, günstige Aussichten für die kontinuierliche Herausbildung einer kollektiven europäischen Identität, die v.a. auf einem Verfassungs-Patriotismus gründet, der sich seinerseits durch die Förderung demokratischer Institutionen und zivilgesellschaftlicher Strukturen positiv beeinflussen lässt (Eriksen/Fossum 2000: 16f; Grande 1996).

3 In der Arbeit erfolgt eine relativ undogmatische Verwendung des Begriffs „partizipatorisch“ bzw. „partizipativ“; er wird vielfach auch in engem Zusammenhang mit dem Begriff „assoziativ“ verwendet oder - zusammen mit dem Begriff „assoziativ“ - durch den Begriff „kooperativ“ ersetzt. Diese freie Begriffsverwendung hat theoretische wie praktische Gründe. Der Arbeit liegt ein Demokratieverständnis zugrunde, das von der normativen und funktionalen Wünschbarkeit einer weitreichenden Einbindung sowohl individueller als auch assoziativer gesellschaftlicher Akteure in die politisch-administrativen Prozesse ausgeht. Unter dem Etikett der partizipatorischen Demokratie(theorie) werden oftmals unterschiedliche demokratiethoretische Ansätze zusammengefasst (Schmidt 2000: 251ff), die insgesamt die vielfältigen Erscheinungsformen und Zielvorstellungen der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an der Politikformulierung und -implementierung erfassen, die als einzelne Ansätze z.T. aber spezifische Akzentsetzungen vornehmen, so z.B. indem die deliberative Demokratietheorie von Habermas (1994) primär auf die Partizipation der individuellen Bürger/innen abzielt oder die assoziative Demokratietheorie von Schnitter (2003) die gesellschaftliche Partizipation in den modernen Gegenwartsgesellschaften v.a. über die Einbindung von Assoziationen gewährleistet sieht. Gelegentlich - aber nicht in dieser Arbeit - wird der Begriff der partizipativen Demokratietheorie Ansätzen wie denen von McPherson (1983) und Pateman (1970) vorbehalten, die die Demokratisierung aller Gesellschaftsbereiche anvisieren. Neuerdings wird auch der Begriff der kooperativen Demokratie (Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006; Bogumil 2002) verwendet, um der Realität und dem pragmatischen Zielwert einer gemäßigten Einbindung von Bürger/innen und Assoziationen in Prozesse der (diskursiven) politisch-administrativen Entscheidungsfindung und -umsetzung Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund bezeichnet der Begriff „partizipatorisch“/„partizipativ“ in dieser Arbeit v.a. - mehr oder weniger weitreichende - theoretische und praktische Ansätze zur politischen Beteiligung von Bürger/innen, während der Begriff „assoziativ“ verwendet

wird, um auf Strukturen und Prozesse zu verweisen, die eine - an demokratietheoretischen Kriterien legitimer Politikgestaltung orientierte - Einbindung von gesellschaftlichen Assoziationen ermöglichen (sollen). Der Begriff "kooperativ" wird i.d.R. so verwendet, dass er die beiden Bereiche der "partizipatorischen" und "assoziativen" Beteiligung umfasst. Zum Teil wird im Folgenden auch von "beteiligungsbezogenen" oder "beteiligungsorientierten" Verfahren oder Instrumenten gesprochen; diese Bezeichnungen sollen dem Umstand Rechnung tragen, dass bestimmte realexistierende Maßnahmen (wie etwa die in dieser Arbeit untersuchten Steuerungsinstrumente der Umweltverträglichkeitsprüfung und des Rechtsanspruchs auf freien Informationszugang) gesellschaftliche Partizipation nur in recht abgeschwächter Form unterstützen bzw. die gesellschaftliche Partizipation nur als ein Steuerungselement im Zusammenhang mit diversen anderen (wie etwa die integrative Erfassung unterschiedlicher Umweltauswirkungen bei der UVP) zu realisieren versuchen; die Begriffe "beteiligungsorientiert" oder "beteiligungsbezogen" stellen in Ermangelung eines treffenderen Vokabulars lediglich eine Behelfs-Terminologie dar.

4 Der Begriff der liberalen Demokratie bezeichnet hier das Modell der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie in seiner Reinform. Die liberale Demokratie wird am besten durch das Modell der Wettbewerbs-, Konkurrenz- oder Mehrheitsdemokratie repräsentiert. Großbritannien ist das klassische empirische Standardbeispiel für diesen Demokratietypus. Kennzeichnend für die britische Westminster-Demokratie ist insbesondere die alles bestimmende, fast schrankenlose Parlamentsouveränität. (Holtmann/Voelzkow 2000a: 9f)

5 Mit dem Begriff der postliberalen Demokratie sollen hier alle Modelle und real-existierenden Formen der Demokratie bezeichnet werden, die zwar auf den Strukturelementen der liberalen Demokratie aufbauen, diese aber - auf vielfältige Weise - überformen bzw. erweitern und modifizieren. Es wird davon ausgegangen, dass die Entwicklung der liberalen zur postliberalen Demokratie eine nicht zwangsläufige, aber weit verbreitete Reaktion der Anpassung an veränderte sozio-politische, technologische und ökonomische Kontextbedingungen ist (Schmitter 1996). Der Begriff der postliberalen Demokratie wird hier sehr weit gefasst und bezieht sich auf demokratische Modelle und Realitäten von der Verhandlungsdemokratie, insbesondere dem Korporatismus, über die kooperative Demokratie bis zur partizipatorischen und assoziativen Demokratie.

6 In den hochentwickelten und stark ausdifferenzierten Gegenwartsgesellschaften ist der Staat für eine adäquate Problembearbeitung auf das hochspezialisierte Wissen der gesellschaftlichen Akteure aus den diversen gesellschaftlichen Subsystemen angewiesen. Außerdem erweist sich der Staat angesichts der Vielfalt der zu bearbeitenden Problemfelder und des Umfangs der Aufgabenlast als überfordert, wenn er nicht zusätzlich auf die Selbststeuerungspotentiale der gesellschaftlichen Akteure zurückgreifen kann. (Scharpf 1991, 1993). Eben diese Unterstützungsleistungen der gesellschaftlichen Akteure erschließt sich der Staat durch ihre mehr oder weniger weitreichende Einbindung in die politisch-administrativen Prozesse. Im übrigen verfügen die (kollektiven und korporativen) gesellschaftlichen Akteure in den freiheitlich organisierten und wohlhabenden Gegenwartsgesellschaft über ganz erhebliche Obstruktions-, Widerstands- und Druckpotentiale, die eine hierarchisch-autoritative Entscheidungsfindung und -durchsetzung des Staates immer weniger realistisch erscheinen lassen (Mayntz 1993).

7 Im Folgenden wird der Begriff der diskursiven Beteiligungsmodelle bzw. -verfahren zur Bezeichnung all jener neueren - und vorrangig auf der lokalen Ebene eingesetzten - Verfahren verwandt, die gesellschaftliche Akteure in die politisch-administrative Entscheidungsfindung und -umsetzung einbinden und dabei mehr oder weniger intensive Kommunikationsprozesse zur Grundlage einer gemeinsamen Konfliktregulierung und/oder Konsensfindung machen.

8 Die im Weiteren ausführlicher vorgestellten Instrumente der europäischen Umweltpolitik mit partizipatorischen Komponenten bzw. partizipationsstärkendem Potential stellen keine erschöpfende Präsentation des einschlägigen europäischen Instrumentariums dar. Sie lassen sich u.a. um die folgenden, z.T. in jüngster Zeit getroffenen Maßnahmen ergänzen: Einrichtung der Europäischen Umweltagentur 1994 (ihre Aufgabe der Sammlung und Auswertung umweltrelevanter Daten dient u.a. dem umweltpolitischen Informations- und Bildungsziel der EU; ><http://local.de.eea.europa.eu><); Einrichtung des Umwelt-Finanzierungsprogramms LIFE 1992 (alle natürlichen und juristischen Personen mit Sitz in der Europäischen Union oder in einem der Beitrittsländer können sich um eine Kofinanzierung ihrer umwelt- und naturschützerischen Projekte bewerben; >http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/aides/forms/env_de.htm<); Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie 2000 (zur Verbesserung des Gewässerschutzes wird u.a. auf die aktive Beteiligung aller interessierten Kreise, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen und lokaler Gemeinden, abgestellt; >http://europa.eu.int/komm/environment/water/water-framework/pdf/brochur_de.pdf<); Unterzeichnung der Aarhus-Konvention des UN/ECE 1998 (die staatlichen bzw. supranationalen Unterzeichner verpflichten sich, in den folgenden drei Bereichen aktiv zu werden: Gewährleistung des freien Zugangs zu Umweltinformationen der Behörden, Förderung der öffentlichen Beteiligung an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen, Ausweitung der rechtlichen Klagemöglichkeiten; ><http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/128056.htm><). Auf die Unterzeichnung der Aarhus-Konvention und die daraus resultierenden Verpflichtungen zur Stärkung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten in der EU und ihren Mitgliedstaaten wird im letzten Kapitel der Arbeit näher eingegangen.

9 Schmidt (2000) weist insbesondere den Ansatz von Habermas (1994) als prozeduralistische Demokratietheorie aus; dabei wird insbesondere die Bedeutung von adäquaten Prozeduren für die Schaffung einer idealen Sprechsituation als Voraussetzung legitimer demokratischer Entscheidungsfindung herausgearbeitet. Allerdings wird auch in vielen anderen Varianten der partizipatorischen Demokratietheorie die Bedeutung der Bestimmung adäquater Prozeduren für die Prozesse legitimer (partizipatorischer) Politikgestaltung - implizit oder explizit - betont, wobei allerdings teilweise weniger hohe Ansprüche an die Motivationslage der Kommunikationspartner gestellt werden und angenommen wird, dass nicht nur der Kommunikationsmodus des Arguing, sondern auch der Modus des Bargaining durch die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen sinnvoll gesteuert werden kann.

10 Tatsächlich bezieht die einschlägige Literatur eine sehr zurückhaltende Position gegenüber der rechtlichen Verankerung von partizipatorischen und assoziativen Struktur- bzw. Verfahrenskomponenten (Hoffmann-Riem 1990a: 40f; Linder/Vatter 1996: 185). Zwar wird die Notwendigkeit der Übereinstimmung zwischen politischen Kooperationsergebnissen und formellen Entscheidungsergebnissen für akzeptanzfähige Entscheidungsprozesse und ihre Ergebnisse betont, allerdings wird vorzugsweise auf die *politische* Verbindlichkeit der Ergebnisse kooperativer Verfahren gesetzt. Hier wird davon ausgegangen, dass das Vertrauen auf eine solche politische Verbindlichkeit nicht ausreichend ist, zumal etwa die Praxis beim Rückgriff auf diskursive Beteiligungsverfahren bereits ihre Grenzen aufgezeigt hat.

11 Ebenso wie in Bezug auf die prinzipielle rechtliche Verankerung von partizipatorischen und assoziativen Struktur- bzw. Verfahrenselementen verhält sich die einschlägige Literatur sehr zurückhaltend gegenüber Überlegungen zur verfahrensrechtlichen Feinsteuerung partizipatorischer Prozesse. Tatsächlich werden etwa diskursive Beteiligungsverfahren vielfach als „Verfahren der mikrokonstitutionellen Selbstorganisation gesellschaftlicher Foren“ betrachtet und positiv gewürdigt (Schmalz-Bruns 1995: 233ff). In dieser Arbeit wird dagegen die Auffassung vertreten, dass die konkrete Ausgestaltung von partizipatorischen Verfahren *nicht* zum Verhandlungsgegenstand dieser Verfahren selber gemacht werden darf, sondern bereits vor der Durchführung der entsprechenden

Verfahren festgelegt sein muss und nur unter Berücksichtigung spezifischer Auflagen weiter zu konkretisieren bzw. zu modifizieren ist. Nur so lässt sich vermeiden, dass mächtige Verfahrensbeeteiligte ihre starke Verhandlungsposition dazu nutzen können, die Verfahrensregeln in ihrem Sinn zu gestalten und damit die Verfahrensergebnisse zu programmieren (Maus 1987: 149; Jansen 1997: 287).

12 Unter Umständen können die Gesetzestexte selber in dieser Hinsicht weiterhin eher unbestimmt bleiben. Sie müssen aber dann Regelungen enthalten, die die Exekutive auf die Aufstellung und Verbindlichmachung entsprechender Feinregelungen bzw. Regelwerke verpflichten. So können die relevanten Gesetze Aufträge an die Exekutive formulieren, die diese zu entsprechenden Konkretisierungen in Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften o.ä. verpflichten, während sich das unbestimmte Gesetzes-Recht selbst auf die Festlegung von Zielvorgaben, allgemeinen Grundsätzen, Leitlinien u.ä.m. beschränkt.

13 Außerdem wurden zur Vorbereitung der Hauptuntersuchung schriftliche Anfragen an lokale und regionale Umweltbehörden zur Erfassung der von den jeweiligen Behörden durchgeführten UVPs verschickt, um so einen Überblick über Art und Ausmaß der Anwendung von UVPs in der BRD und Orientierungspunkte für die Auswahl von Interviewpartner/innen zu erhalten. Die schriftliche Befragung gewährte gleichzeitig einen Einblick in die - recht zurückhaltende - behördliche Informationspraxis unter dem UIG.

14 Im Einzelnen handelte es sich bei den ausgewählten Städten um Dortmund, Düsseldorf, Hagen, Münster und Oberhausen in NRW und um Ingolstadt, Nürnberg und Würzburg in Bayern.

15 Zur Wahrung der Anonymität der Gesprächspartner/innen wurden die Interviews für die Zitation in der Arbeit vercodet. Der Code besteht aus drei Elementen: 1) Das Kürzel VW steht im Folgenden für (Umwelt)Verwaltung, das Kürzel UG für Umweltgruppe; 2) "I" kennzeichnet die im Rahmen der Hauptuntersuchung durchgeführten Interviews, "II" kennzeichnet die Interviews der Voruntersuchung; 3) schließlich erfolgt eine Durchnummerierung der Interviews nach dem Zufallsprinzip.

16 Der Begriff Projekt- oder Vorhabensträger bezeichnet sowohl private Akteure wie privatwirtschaftlich Betriebe, die etwa beabsichtigen, neue industrielle Anlagen zu errichten oder bereits bestehende Anlagen umzurüsten, als auch öffentliche Akteure bzw. Verwaltungsinstanzen, die infrastrukturelle Maßnahmen wie den Ausbau von Wasserstraßen oder die Errichtung von Müllverbrennungsanlagen planen und durchführen. Im Folgenden wird im Zusammenhang mit Zulassungsverfahren i.d.R. von Projekt- und Vorhabenträgern gesprochen, ohne weiter zwischen privaten oder öffentlichen Akteuren zu unterscheiden, während von Behörden die Rede ist, wenn Einheiten der öffentlichen Verwaltung als verfahrensführende Stellen und Stellen, die aufgrund der Betroffenheit ihrer Aufgabenbereiche an den jeweiligen Verwaltungsverfahren beteiligt werden, gemeint sind.

17 Im Folgenden wird der Begriff "Zulassungsverfahren" sehr unspezifisch verwendet, so dass er das ganze Spektrum der in der BRD existierenden Verwaltungsverfahren zur Zulassung konkreter Industrie- und Infrastrukturprojekte, zu denen insbesondere die Planfeststellungsverfahren und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zählen, umfasst. Darüber hinaus sollen mit dem Begriff "Zulassungsverfahren" auch Verfahren wie die der kommunalen Bauleitplanung angesprochen sein, die eigentlich den vorgelagerten Verfahren zugerechnet werden und planerische Vorentscheidungen für die direkte Zulassung von Vorhaben betreffen. Eine so weite Verwendung des Begriffs "Zulassungsverfahren" erscheint etwa im Hinblick auf rechtsverbindliche Bebauungspläne, die Festlegungen für UVP-pflichtige Bauvorhaben wie Freizeitparks und Einkaufszentren enthalten, angemessen. Sie ist insbesondere auch deshalb gerechtfertigt, weil das deutsche UVPG - wie die

europäische UVP-Richtlinie - die Umweltverträglichkeitsprüfung zwar als Projekt-UVP konzipiert, dieses Prinzip aber an manchen Stellen durchbricht, so dass auch planerische Maßnahmen bzw. die Durchführung von UVPs in bestimmten vorgelagerten Verfahren zum Regelungsgegenstand des UVPG werden.

18 Auch wenn der Sprachgebrauch in der einschlägigen Literatur z.T. ein anderer ist, wird im Folgenden von Umweltverträglichkeitsuntersuchungen (UVUs) und nicht von Umweltverträglichkeitsprüfungen gesprochen, wenn die umwelt- und naturschutzbezogenen Unterlagen gemeint sind, die der Projektträger entsprechend § 6 UVPG im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu Beginn des Zulassungsverfahrens mit den anderen relevanten Unterlagen beizubringen hat. Damit soll eine Sprachkonfusion vermieden werden, die entstehen könnte, wenn sowohl die genannten Unterlagen als auch das gesamte Verfahren der UVP, das die Verfahrensschritte Scoping, Erstellung der Umweltverträglichkeitsuntersuchung, öffentliche Bekanntmachung und Auslegung der Projektunterlagen, Anhörung der Öffentlichkeit, zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen durch die Behörden und Information der Öffentlichkeit über die Zulassungsentscheidung umfasst, als Umweltverträglichkeitsprüfung bezeichnet werden. Der Begriff der Umweltverträglichkeitsprüfung bleibt so dem umfassenden Verfahren vorbehalten. Davon zu unterscheiden ist schließlich der Begriff der Behörden-UVP, der die im Rahmen der UVP von den zuständigen Verwaltungsstellen durchzuführenden Verfahrensschritte der zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen und der Bewertung des einschlägigen Datenmaterials bezeichnet.

19 Die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit können in Bezug auf den involvierten Personenkreis in verschiedenen Verfahren unterschiedlich umfassend formuliert sein. Insbesondere ist zwischen einer Popularteilnahme, die es jedermann ermöglicht, sich durch die Erhebung von Einwendungen in das jeweilige Verwaltungsverfahren einzuschalten (z.B. bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in der BRD), und Interessenten- bzw. Interessenbeteiligung (z.B. bei Planfeststellungsverfahren) zu unterscheiden. Bei der Interessenbeteiligung sind neben den in ihren subjektiven Rechten Betroffenen nur solche Personen einwendungsberechtigt, deren nicht rechtlich geschützte Interessen (Belange) durch die behördliche Entscheidung oder deren Verwirklichung tangiert werden können. Faktisch spielt diese Unterscheidung aber oftmals nur eine geringe Rolle, da im Falle der Interessenbeteiligung jede Art von Interessen, also auch ideelle Interessen, als Teilhabegrund anerkannt wird. (Laubinger 1994: Sp. 1496) Auch im Fall der UVP-Richtlinie ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“, der insbesondere im Hinblick auf Anhörungsrechte gilt, weit definiert ist und Interessen jeder Art, also auch bloß ideelle Interessen, umfasst.

20 Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die UVP-Richtlinie von 1985 und die in ihr verankerten Beteiligungsrechte. Mittlerweile hat eine Fortentwicklung des UVP-Rechts sowie eine weiter reichende Fortentwicklung von Beteiligungsrechten in der EU und ihren Mitgliedstaaten stattgefunden, die eine gewisse Ausweitung und Aufwertung gesellschaftlicher Beteiligungsansprüche beinhalten. Eine Auseinandersetzung mit dieser rechtlichen Fortentwicklung erfolgt im Schlussteil der Arbeit.

21 Im Jahr 2002 ist das Bundesnaturschutzgesetz novelliert worden. Damit haben sich zahlreiche Paragraphen und/oder ihrer Nummerierungen geändert. Im Folgenden wird weiter Bezug auf das alte BNatSchG in seiner Fassung vom 12. März 1987 genommen. Insbesondere wird im Zusammenhang mit der Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände Bezug auf den alten § 29 genommen, auf den sich auch die Bezeichnung § 29-Verfahren für Verfahren mit rechtlich verankerter Verbandsbeteiligung bezieht. Heute handelt es sich um die §§ 58 und 60 BNatSchG[neu], die unter Abschnitt 7 gemeinsam mit den §§ 59 und 61 die „Mitwirkung der Vereine“ regeln. Die §§ 58 und 60 unterscheiden hinsichtlich der Verbandsbeteiligung nun zwischen der Bundes- und der

Länderebene. Eine wichtige Neuerung findet sich in § 61, der die Möglichkeit der Verbandsklage auf Bundesebene einführt.

22 Die Organisationshoheit der Bundesländer im Hinblick auf die Ausgestaltung ihrer Verwaltungsapparate und die Zuweisung von Kompetenzen hat zur Folge, dass die Naturschutzbeiräte und -behörden in den verschiedenen Bundesländern z.T. unterschiedliche Namen tragen und z.B. auch unter den Namen Landschaftsbeiräte und -behörden firmieren. Während den jeweiligen Beiräten und Behörden in allen Bundesländern grundsätzlich ähnliche Funktionen und Aufgabe zugewiesen sind, lassen sich allerdings im Detail z.T. nicht unwesentliche Unterschiede im Hinblick auf ihre jeweiligen Kompetenzen feststellen. Zu den Unterschieden hinsichtlich der Zusammensetzung und der Befugnisse der Naturschutzbeiräte siehe Schink 1992.

23 Das deutsche UVP-Recht hat seit seinem Erlass 1990 einige Änderungen erfahren, die insbesondere infolge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der Änderung der europäischen UVP-Richtlinie erforderlich geworden sind. Diese Änderungen betreffen z.T. auch die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit in umwelt- und naturschutzrelevanten Zulassungsverfahren. Außerdem sind aufgrund der internationalen Rechtsentwicklung und der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention noch weitere Änderungen und Verbesserungen der rechtlich verankerten Partizipationschancen in den relevanten Verwaltungsverfahren erforderlich geworden. Die folgenden Ausführungen beziehen sich aber ausschließlich auf das UVP-Gesetz von 1990. Eine Auseinandersetzung mit institutionalisierten Beteiligungsmöglichkeiten aufgrund der neueren rechtlichen Entwicklungen erfolgt zusammen mit entsprechenden Betrachtungen zur europäischen UVP- und Beteiligungsrechtsetzung im Schlussteil der Arbeit.

24 Mit erheblicher Verspätung wird im Jahr 1995 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) erlassen, die die Regelungen des UVPG in zahlreichen Punkten wesentlich spezifiziert und damit seine praktische Anwendbarkeit im konkreten Einzelfall erst wirklich gewährleistet. Im Hinblick auf die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist allerdings festzustellen, dass die rechtliche Unbestimmtheit der entsprechenden Paragraphen des UVPG nicht durch eine Spezifizierung der UVPVwV kompensiert wird, da die Verwaltungsvorschrift sich nicht auf den Verfahrensschritt der Öffentlichkeitsbeteiligung bezieht (Wagner 2001: 223). Ebenso wie die Unbestimmtheit des UVPG wird die Enthaltensamkeit der UVPVwV damit begründet, dass Beteiligungsrechte im deutschen (Fach)Recht bereits fest etabliert und detailliert geregelt sind und somit in der UVP-Gesetzgebung keiner weiteren Präzisierung bedürfen.

25 Der Bund für Umwelt und Naturschutz heißt in Bayern Bund Naturschutz in Bayern e.V. (BN). Der bayerische BN ist allerdings Mitglied des deutschen BUND wie die anderen BUND-Landesverbände. Im Folgenden sind der BN und seine lokalen Einheiten impliziert, wenn vom BUND gesprochen wird.

26 Im Folgenden wird der Einfachheit halber nur vom Naturschutzbund Deutschland (NABU) gesprochen, auch wenn tatsächlich i.d.R. sowohl der NABU als auch der Landesbund für Vogelschutz in Bayern e.V. (LBV) bzw. ihre lokalen Einheiten gemeint sind. Der NABU hat in Bayern keinen eigenen Landesverband, stattdessen arbeitet er eng mit dem LBV zusammen, der in Bayern ähnliche Funktionen und Aufgaben wahrnimmt wie der NABU mit seinen Landesverbänden im übrigen Bundesgebiet, u.a. die Beteiligung als anerkannter Verein nach § 29 BNatSchG an naturschutzrelevanten Verwaltungsverfahren. Im Jahr 2001 haben NABU und LBV einen Kooperationsvertrag unterzeichnet und sind so zu einem bundesweiten „Konzern“ für Natur- und Umweltschutz in Deutschland fusioniert (NABU 2001: 10f).

27 In der Mitgliederzahl des NABU sind die ca. 60.000 Mitglieder des LBV noch nicht enthalten (<http://ssl.lbv.de/servicedir/aktiv/index.php>).

28 Die Zahl der Orts- und Kreisgruppen des NABU ist noch um die ca. 350 örtlichen Gruppen des LBV zu ergänzen (<http://ssl.lbv.de/servicedir/aktiv/index.php>).

29 Mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahr 2002 ist auch auf Bundesebene die Möglichkeit der Verbandsklage eingeführt worden (§ 61 BNatSchG[neu]), die bislang nur in den Naturschutzgesetzen der (meisten) Bundesländer verankert war. Auch wenn die Bundesländer hinsichtlich verbandlicher Klagerechte fortschrittlicher waren als der Bund, ist darauf hinzuweisen, dass auch auf Länderebene der Anwendungsbereich der entsprechenden Regelungen als vergleichsweise begrenzt zu bewerten ist und sich nicht auf den weiten Bereich des Umweltschutzes erstreckt, sondern nur auf den enger gefaßten Bereich des Naturschutzes (Peters 1996: 348f). Auch der § 61 BNatSchG[neu] verleiht den Verbänden nur die Befugnis, gegen Befreiungen bei Schutzgebieten und gegen eingreifende Planfeststellungsbeschlüsse und entsprechende Plangenehmigungen Rechtsbehelfe einzulegen (Peters 2005: 125).

30 Die Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen bzw. das Scoping ist als (fakultativer) Verfahrensschritt dem eigentlichen Zulassungsverfahren vorangestellt. Das eigentliche bzw. förmliche Zulassungsverfahren wird anschließend an das Scoping mit der Einreichung des Genehmigungsantrags bzw. der Planeinreichung durch den Projektträger bei der zuständigen Behörde eingeleitet. Die dabei einzureichenden Verfahrensunterlagen umfassen auch die Umweltverträglichkeitsuntersuchung, die im Rahmen des Scopings vorbereitend beraten wird. Es ist im übrigen seit jeher gängige Praxis, dass den eigentlichen Zulassungsverfahren informelle Vorgespräche vorausgehen, um einzelne Fragen bereits klären zu können, bevor mit erheblichem Zeit- und Kostenaufwand die für die förmliche Antragstellung erforderlichen Detailplanungen vorgenommen werden. Die Einführung des Scopings bedeutet damit quasi eine (Teil-)Formalisierung ansonsten informellen Verwaltungshandelns (Haneklaus 2002b: 155f).

31 Der Vollzug des Umweltrechts ist in der BRD bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Bundesstraßen und Autobahnen sowie Wasserstraßen) Aufgabe der Länder. In den Bereichen des landeseigenen Vollzugs bestimmen die Länder selber die Behördenzuständigkeiten und die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren. Die Bundesländer haben bei der Regelung von Zuständigkeiten einen Teil ihrer Vollzugsaufgaben auf Landkreise, kreisfreie Städte und große Kreisstädte übertragen, die dabei der Weisung und der Rechts- und Zweckmäßigkeitssaufsicht der Länder unterliegen. Die Verteilung der vielfältigen Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes auf die diversen Behörden (einschließlich der Sonderbehörden) und unterschiedlichen Verwaltungsebenen variiert von Bundesland zu Bundesland z.T. ganz erheblich (Umweltbundesamt 1994; Dittmann 1994; Smollich 1992).

32 Darüber hinaus wird die Kontrollfunktion noch durch eine subjektiv-psychologische Komponente verstärkt, die darin besteht, dass die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter/innen in Antizipation der nunmehr relativ leicht möglichen Aufdeckung von Vollzugsdefiziten und den damit einhergehenden Sanktionsmöglichkeiten einen verstärkten Einsatz für den Umwelt- und Naturschutz erbringen (Eifert 1994). Gleichzeitig werden umweltfreundlich agierende Behördenmitarbeiter/innen durch öffentliche Zustimmung gestärkt und vom Druck mehr oder weniger latenter systemischer Erwartungen an Entscheidungen *zuungunsten* des Umwelt- und Naturschutzes entlastet (Interview VW-I-10).

33 Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die Umweltinformationsrichtlinie von 1990. Wie bei der Umweltverträglichkeitsprüfung und den Beteiligungsrechten im Rahmen von Verwaltungsverfahren hat auch im Bereich der Rechtsetzung zur Umweltinformation in den letzten Jahren eine Nachbesserung und Weiterentwicklung stattgefunden, die zu einer Ausweitung und Präzisierung der Rechtsansprüche auf einen freien Informationszugang in der EU und ihren Mitgliedstaaten geführt hat. Im Schlussteil der Arbeit wird auf diese Rechtsentwicklung näher eingegangen.

34 Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf das deutsche Umweltinformationsgesetz von 1994. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die Weiterentwicklung des europäischen Umweltinformationsrechts und die Unterzeichnung der Aarhus-Konvention haben es inzwischen erforderlich gemacht, dass das deutsche Recht zum freien Zugang zu Umweltinformationen nachgebessert bzw. weiterentwickelt wird. Das ist mit den neuen Umweltinformationsgesetzen von 2001 und 2004 geschehen. Im Schlussteil der Arbeit wird auf diese Entwicklung eingegangen und eine erste Einschätzung unternommen.

35 Im übrigen beruht die behördliche Offenheit für die Informationen der Umweltgruppen nicht zuletzt auf ihrem Interesse an der Herstellung von Planungs- und Entscheidungssicherheit, so dass die informationelle Zuarbeit der Umweltgruppen auch einen Bumerang-Effekt haben kann, wenn ihre Erkenntnisse frühzeitig von den Projektträgern so weit aufgegriffen werden, dass Rechtssicherheit hergestellt wird, während die Umweltgruppen ihre umwelt- und naturschützerischen Ziele unzureichend verwirklicht sehen, aber keine Angriffsfläche mehr vorfinden, um erfolgversprechend Rechtsmittel einzulegen (Interview UG-I-11).

36 Weitere Grenzen der Informationsbeschaffung über die Gremienarbeit ergeben sich aus dem Sachverhalt, dass ein guter Informationsfluss nicht zuletzt von einem entsprechenden Interesse der Ausschussmehrheit und des Ausschussvorsitzenden an guter Informiertheit abhängig ist (Interview UG-I-06). Darüber hinaus hat die Häufigkeit der Sitzungen der relevanten Ausschüsse und die Wichtigkeit der dort behandelten Themen und Probleme einen nicht zu unterschlagenden Einfluss auf den Informationswert der Gremienarbeit (Interview UG-I-14). Schließlich muss eine gute Rückkoppelung zwischen verbandlichen Ausschussmitgliedern und sonstigen Verbandsmitarbeiter/innen bestehen, um Umweltinformationen über die verbandliche Ausschussarbeit effektiv nutzen zu können (Interview UG-I-16). In der Praxis sind diese Voraussetzungen informationell ergiebiger Gremienarbeit nicht immer optimal erfüllt.

37 Allerdings verweisen die Umweltgruppen darauf, dass im Bereich der Information zu und über umweltrelevante Verwaltungsverfahren ein besonderer Informationsbedarf besteht, der durch das herkömmliche Recht zur Öffentlichkeits- und Verbandsbeteiligung nicht befriedigt wird, nämlich der nach einer *frühzeitigen* Information über entsprechende Vorhaben und Verfahren (Interview UG-I-08; Interview UG-I-05). Auch wenn sich die Problematik mit der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung und des Scopings als Möglichkeit zu einer (relativ) frühzeitigen Verbandsbeteiligung mittlerweile etwas entschärft hat, stellen die Umweltgruppen nach wie vor fest, dass der im Verfahrensrecht vorgesehene Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung und Auslegung der Planungs- bzw. Genehmigungsunterlagen immer wieder zu spät für eine effektive Einflussnahme Dritter angesetzt ist. Diese Problematik würde aber auch von einem Umweltinformationsrecht, das auf Verwaltungsverfahren anwendbar ist, nur bedingt behoben, da die passiv konzipierte Informationspolitik der UI-RL und des UIG das verbandlicherseits eben nicht vorhandene Wissen über anstehende umweltrelevante Verwaltungsverfahren zur Voraussetzung für eine gezielte Nachfrage nach einschlägigen Umweltinformationen macht.

38 Die starke Ausdifferenzierung der Umweltverwaltung bringt aus unterschiedlichen Gründen nicht unerhebliche Probleme für die Informationsnachfrage mit sich. So ist es für die gesellschaftlichen Informationssuchenden schwierig, die richtige Verwaltungsstelle zu identifizieren, bei der die gewünschten Informationen vorliegen, zumal die Verwaltungsmitarbeiter/innen selber keinesfalls immer einen Überblick über die im Gesamtsystem vorhandenen Informationsbestände und die jeweils verantwortlichen Stellen haben. Dementsprechend erfolgt die unbefriedigende Weiterverweisung von Informationssuchenden an immer wieder neue Stellen nicht nur aus Gründen der behördlichen Abschottung, sondern auch aufgrund unzureichender Transparenz innerhalb der Verwaltung selber. (Interview UG-I-17; siehe auch: Rowan-Robinson u.a. 1996: 34) Darüber hinaus bedeutet die Ausdifferenzierung der Umweltverwaltung, dass die in den diversen Einheiten generierten Datenbestände oftmals nur wenig kompatibel sind, so dass z.T. nicht zu unterschätzende Probleme bei der kombinierten Nutzung unterschiedlicher Datenquellen auftreten können. (Interview UG-I-02) Das Problem wird noch einmal dadurch kompliziert, dass das Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen nicht nur gegenüber genuinen Umweltbehörden besteht, sondern auch gegenüber anderen Stellen, die über umweltrelevantes Datenmaterial verfügen.

39 Die Umweltinformationssysteme bieten neben ihrer Funktion der Rationalisierung der administrativen Aufgabenerfüllung zunehmend mehr die Möglichkeit, den politisch Verantwortlichen, der Verwaltungsleitung und der Bevölkerung schnell, aktuell und medienübergreifend Wirkungszusammenhänge aggregiert aufzuzeigen (Spindler/Klemisch/Schiller-Dickhut 1994: 192). Allerdings wird diese Informationsfunktion insbesondere gegenüber der Öffentlichkeit von den Umweltbehörden eher als positiver Nebeneffekt betrachtet und ihre Wahrnehmung nicht vorrangig verfolgt (Interview VW-I-10). Darüber hinaus stellt sich die Entwicklung und Nutzung von Umweltinformationssystemen als ein anspruchsvoller Prozess dar, der - nicht zuletzt in Abhängigkeit von finanziellen und personellen Ressourcen - nur peu à peu voranschreitet und hinsichtlich zahlreicher Aspekte noch nach effektiven und einfachen Lösungen der Informationsverarbeitung sucht (Interview UG-I-11; Du Bois/Otto-Zimmermann 1992).

40 Im übrigen sind anfängliche Trends zu einer verstärkten Offenheit der Umweltbehörden an einigen Stellen wieder zurückgenommen worden, so etwa in Reaktion auf Negativerfahrungen mit der Weitergabe und verwaltungskritischen Nutzung von Umweltinformationen (Interview VW-I-05) sowie infolge der großen Zurückhaltung der Öffentlichkeit bei der Informationsnachfrage (Interview VW-I-10).

41 Die folgende Synopse bildet nur einen Ausschnitt aus der Rechtsentwicklung des kooperationsbezogenen Umweltrechts in der EU ab. Keine Berücksichtigung findet etwa die IVU-Richtlinie, die wie die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung die Durchführung von Zulassungsverfahren regelt und hinsichtlich ihrer Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung ebenfalls von der Aarhus-Konvention betroffen ist. Ebenfalls keine explizite Erwähnung finden die Rechtssetzungsaktivitäten zur Umsetzung der 3. Säule der Aarhus-Konvention wie der von der EG-Kommission unterbreitete Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (KOM(2003) 624 endg.) und das deutsche Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Diese Liste lässt sich noch um eine Reihe weiterer europäischer und nationaler Rechtsakte ergänzen wie die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie oder die Wasserrahmenrichtlinie, auf die aus arbeitsökonomischen Gründen nicht näher eingegangen werden kann, für die allerdings ähnliche Aussagen getroffen werden können wie für die Rechtsetzung zur Umwelt(verträglichkeits)prüfung.

42 Zu beachten ist allerdings, dass der Anwendungsbereich des UIG 2004 auf Informationsansprüche gegenüber den Stellen des Bundes und bundesunmittelbarer juristischer Personen des öffentlichen Rechts begrenzt ist (§ 1 Abs. 2 UIG), da der Bund seine Zuständigkeit aufgrund der Verschärfung der Voraussetzungen für eine konkurrierende und Rahmengesetzgebung des Bundes auf diesen

Bereich beschränkt betrachtet. Die 16 Bundesländer haben nun die Verpflichtung zum Erlass landeseigener Umweltinformationsgesetze. Dieser Verpflichtung sind sie nicht fristgerecht nachgekommen; darüber hinaus decken die bestehenden Informationsfreiheitsgesetze in einzelnen Bundesländern den bestehenden Umsetzungsbedarf nicht hinreichend ab (Schlacke 2005: 69).

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun 1993, Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz, Opladen: Leske + Budrich.
- Abromeit; Heidrun 1998, Democracy in Europe. Legitimizing Politics in a Non-State Polity, New York/Oxford.
- Abromeit, Heidrun 2003a, Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente, in: Offe, Claus (Hg), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 95ff.
- Abromeit, Heidrun 2003b, Möglichkeiten und Ausgestaltung einer europäischen Demokratie, in: Ansgar Klein/Ruud Koopmanns/Hans-Jörg Trenz/Ludger Klein/Christian Lahusen/Dieter Rucht (Hg), Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen: Leske + Budrich, 31ff.
- Adam, Thomas 1998, Die Verteidigung des Vertrauten. Zur Geschichte der Natur- und Umweltschutzbewegung in Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts, in: ZfP 45/1, 20ff.
- Alemann, Ulrich von/Bernhard Weßels (Hg) 1997, Verbände in vergleichender Perspektive: Beiträge zu einem vernachlässigten Feld, Berlin: Ed. Sigma.
- Andersen, Svein S./Kjell A. Eliassen (Hg) 1995, The European Union: How Democratic is it?, London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Antalovsky, Eugen/Josef Melchior/Sonja Punscher Riemann (Hg) 1997, Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union, Marburg.
- Bach, Maurizio (Hg) 2000, Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Barber, Benjamin 1994, Starke Demokratie, Hamburg.
- Barbian, Thoma W. J. 1993, Die Neuartigkeit umwelt- und technologiepolitischer Entscheidungsverfahren - Eine erste vergleichende Fallbewertung, in: Zilleßen, Horst/Peter C. Dienel/W. Strubelt (Hg), Die Modernisierung der Demokratie: internationale Ansätze, Opladen: Westdeutscher Verlag, 297ff.
- Beck, Ulrich 1986, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Becker, Stefan 1995, Das Schweigen der Ämter, in: Öko-Test 8, 31ff.
- Bender, B. 1994, Verbandsbeteiligung, in: Kimminich, O./H. Freiherr von Lersner/P.-Ch. Storm (Hg), Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), Berlin, Sp. 2554ff.
- Benz, Arthur 1997, Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung, in: Klein, Ansgar/Rainer Schmalz-Bruns (Hg), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden: Nomos, 88ff.
- Benz, Arthur 1998, Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael T. (Hg), Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Gesellschaft für Politische Wissenschaft, Opladen: Leske + Budrich, 201ff.
- Bogumil, Jörg 2002, Kooperative Demokratie - Formen, Potenziale und Grenzen, in: Haus, Michael (Hg), Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analyse und empirische Befunde, Opladen: Leske + Budrich, 151ff.
- Bohne, Eberhard 1981, Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes, Berlin.
- Bohne, Eberhard 1983, Informalität, Gleichheit und Bürokratie, in: Rüdiger Voigt (Hg), Gegenteilstendenzen zur Verrechtlichung, Opladen, 202ff.
- Bohne, Eberhard 1984, Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes. Alternativen zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und anderen rechtlich geregelten Handlungsformen, in: Verwaltungs-Archiv 75/4, 343ff.
- Brand, Karl-Werner 1999, Dialectics of institutionalisation: The Transformation of the environmental movement in Germany, in: Environmental Politics 8/1, 35ff.

- Bunge, Th. 1994, Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Kimminich, O./H. Freiherr von Lersner/P.-Ch. Storm (Hg), Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), Berlin.
- Bürklin, W./M. Klein 1998, Wahlen und Wählerverhalten, Opladen.
- Burmeister, Joachim H./Gerd Winter 1990, Akteneinsicht in der Bundesrepublik, in: Winter, Gerd (Hg), Öffentlichkeit von Umweltinformationen. Europäische und nordamerikanische Rechte und Erfahrungen, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 87ff.
- CEC 1996, Thirteens Annual Report on Monitoring Application of Community Law (1995), Luxembourg: Office for Official Publications of the EC.
- Claus, Frank/Peter M. Wiedemann (Hg) 1994, Umweltkonflikte: Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung, Praxisberichte, Taunusstein: Blottner.
- Clausen, Jens 1996, Umweltbericht - Umwelterklärung: Praxis glaubwürdiger Kommunikation von Unternehmen, München/Wien: Carl Hanser Verlag.
- Coenen, Reinhard/Juliane Jörissen 1989, Umweltverträglichkeitsprüfung in der Europäischen Gemeinschaft. Derzeitiger Stand der Umsetzung der EG-Richtlinie in zehn Staaten der EG, Erich Schmidt Verlag.
- Cohen, Joshua/Joel Rogers 1992, Secondary associations and democratic governance, in: Politics & Society 20/4, 393ff.
- Cohen, Joshua/Joel Rogers 1994, Solidarity, democracy, association, in: in: Streeck, Wolfgang (Hg), Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25, Opladen, 136ff.
- Cornelsen, Dirk 1991, Anwälte der Natur. Umweltschutzverbände in Deutschland, München.
- Craig, P. P. 1997, Democracy and rulemaking within the EC: An empirical and normative assessment, ><http://www.jeanmonnetprogram.org/Papers/97/97-02-.html><.
- Cupei, Jürgen 1986, Umweltverträglichkeitsprüfung: (UVP); ein Beitrag zur Strukturierung der Diskussion; zugleich eine Erläuterung der EG-Richtlinie, Köln u.a.: Heymann.
- Czada, Roland 2000, Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hg), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 23ff.
- Czada, Roland/Manfred G. Schmidt (Hg) 1993, Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Diani, Mario/Paolo R. Donati 1999, Organisational change in Western European environmental groups: A framework analysis, in: Rootes, Christopher (Hg), Environmental Movements. Local, National and Global, London/Portland: Frank Cass, 13ff.
- Dienel, Peter C. 1997, Die Planungszelle. Alternativen zur Establishment-Demokratie, Opladen.
- Dittmann, A. 1994, Organisation der Umweltverwaltung, in: Kimminich, O./H. Freiherr von Lersner/P.-Ch. Storm (Hg), Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), Berlin, Sp. 1548ff.
- Dryzek, John/David Downes/Christian Hunold/David Schlosberg/Hans-Kristian Hernes 2003, Green States and Social Movements. Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany and Norway, Oxford: Oxford University Press.
- Du Bois, Wolfgang/Konrad Otto-Zimmermann (Hg) 1992, Umweltdaten in der kommunalen Praxis: Datenbeschaffung und Datenverarbeitung für Umweltplanung, Umweltüberwachung und UVP. Kommunale Umweltinformationssysteme, Taunusstein: Eberhard Blottner Verlag.
- Eichener, Volker 1996, Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster, in: Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch (Hg), Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, 249ff.
- Eichener, Volker/Helmut Voelzkow 1991, Umweltinteressen in der verbindlichen Techniksteuerung. Eine empirische Untersuchung der technischen Normung im Bereich der Stadtentwicklung, Dortmund.
- Eifert, Martin 1994, Umweltinformation als Regelungsinstrument, in: Die Öffentliche Verwaltung 47/13, 544ff.

- Ekardt, Felix 1997, Offenheit fällt schwer. Probleme beim Zugang zu Umweltinformationen, in: Politische Ökologie 50, 82.
- Erbguth, Wilfried/Alexander Schink 1996, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Kommentar, München.
- Erichsen, H.-U. 1994, Informationszugang, in: Kimminich, O./H. Freiherr von Lersner/P.-Ch. Storm (Hg), Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), Berlin, Sp. 1091ff.
- Eriksen, Erik Oddvar/John Erik Fossum 2000, The EU and Post-National Legitimacy, ARENA Working Paper 00/26. >http://www.Arena.uio.no/publications/wp00_26.htm<.
- Europäische Gemeinschaft 1992, Fünftes Aktionsprogramm, EG-Bulletin Nr. 3.
- European Communities 1997, Agenda 21 - The First Five Years. European Community Progress on the Implementation of Agenda 21, 1992-1997, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Environmental Agency 1997, Towards Sustainable Development for Local Authorities, Kopenhagen.
- Feindt, P. H. 1997, Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/1997, ...
- Fiebig, Karl-Heinz/Udo Krause/Rainer Martinsen 1986, Organisation des kommunalen Umweltschutzes. Ein Wegweiser durch Beispiele aus der Praxis, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Fietkau, Hans-Joachim/Helmut Weidner 1992, Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 39-40/1992, 24ff.
- Fisahn, Andreas 1996, Beschleunigungsgesetzgebung und Bürgerbeteiligung - ein tendenzieller Abbau des Umweltschutzniveaus?, in: Unabhängiges Institut für Umweltfragen (Hg), Mehr oder weniger Demokratie? Stand und Perspektiven der Bürgerbeteiligung im Umweltschutz, Berlin, 10ff.
- Fuchs, Dieter 1998, Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien, in: Greven, Michael (Hg), Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen: Leske + Budrich, 151ff.
- Führ, Martin 1990, Umweltinformationen im Genehmigungsverfahren. Eine Fallstudie, in: Winter, Gerd (Hg), Öffentlichkeit von Umweltinformationen. Europäische und nordamerikanische Rechte und Erfahrungen, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 129ff.
- Führ, Martin/Gerhard Roller (Hg) 1991, Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe, Frankfurt/Bern/New York/Paris: Peter Lang.
- Gappel, Johannes 1992, Aufbereitung der Daten, in: Du Bois, Wolfgang/Konrad Otto-Zimmermann (Hg), Umweltdaten in der kommunalen Praxis: Datenbeschaffung und Datenverarbeitung für Umweltplanung, Umweltüberwachung und UVP. Kommunale Umweltinformationssysteme, Taunusstein: Eberhard Blottner Verlag, 89ff.
- Gassner, Erich 1991, Zur Mitwirkung von Naturschutzverbänden in Verwaltungsverfahren, in: Natur + Recht 5, 211ff.
- Geddes, Mike/John Benington 2001, Social exclusion and partnership in the European Union, in: Geddes, Mike/John Benington (Hg), Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union, London/New York: Routledge, 15ff.
- Geis, Anna 2002, Neue Konflikte durch kooperative Politikformen: Das Mediationsverfahren und das Regionale Dialogforum zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens, in: Bogumil, Jörg (Hg), Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen, Opladen: Leske + Budrich, 267ff.
- Gessenharter, W. 1996, Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene? Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 50/1996.
- Getz, H. 1994, Kommunaler Umweltschutz, in: Kimminich, O./H. Freiherr von Lersner/P.-Ch. Storm (Hg), Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), Berlin, Sp. 1258ff.

- Görlitz, Axel/Rüdiger Voigt 1985, Rechtspolitologie. Eine Einführung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grande, Edgar 1996, Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: Leviathan 24/3, 339ff.
- Greven, Michael Th. 1987, Über Institutionalisierung, verbleibende Kontingenz und mögliche Freiheit, in: Gerhard Göhler (Hg), Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Opladen: Westdeutscher Verlag, 98ff.
- Grimm, Dieter 2003, Lässt sich die Verhandlungsdemokratie konstitutionalisieren, in: Offe, Claus (Hg), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 193ff.
- Guggenberger, Bernd/Udo Kempf (Hg) 1984, Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Guggenberger, Bernd/Claus Offe (Hg) 1984, An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie: Politik und Soziologie der Mehrheitsregel, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gündling, Lothar 1980, Public Partizipation in environmental decision-making, in: Bothe, Michael (Hg), Trends in Environmental Policy and Law, Berlin, 131ff.
- Gurlit, Elke 1989, Die Verwaltungsöffentlichkeit im Umweltrecht. Ein Rechts-Vergleich, Düsseldorf.
- Haan, Gerhard de/Udo Kuckartz/Anke Rheingans-Heintz 2000, Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen. Analyse zu Kommunikations- und Organisationsformen, Opladen: Leske und Budrich.
- Habermann-Niese, Klaus/Brigitte Niese 1994, Städtebauliches Planungsrecht und Planungsinstrumente, in: Klemisch, Herbert/Gerald Munier/Wolfgang Pohl/Monika Scheffler/Reiner Schiller-Dickhut (Hg), Handbuch für kommunale Umweltpolitik, Bielefeld, 152ff.
- Habermas, Jürgen 1994, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a.M.
- Hagenah, Evelyn 1996, Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: Grimm, Dieter (Hg), Staatsaufgaben, Baden-Baden: Suhrkamp Verlag, 487ff.
- Hamhaber, Johannes/Malte C. Rabels/Mary L. Barker 1992, Grundlagen der Umweltverträglichkeitsprüfung. Recht, Praxis, Methodik, Saarbrücken: ·
- Haneklaus, Winfried 2002a, Vorbemerkungen, in: Hoppe, Werner (Hg), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar, Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag, 43ff.
- Haneklaus, Winfried 2002b, § 5 Unterrichtung über voraussichtlich beizubringende Unterlagen, in: Hoppe, Werner (Hg), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar, Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag, 155ff.
- Haneklaus, Winfried/Jörg Wagner 1995, Vorbemerkungen, in: Hoppe, Werner (Hg), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar, Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag, 13ff.
- Hartlik, Joachim/Ulrich Boeschen/Peter D. Wagner 2001, Stärkung der Umweltvorsorge durch das neue UVPG? Ein Kommentar aus der UVP-Gesellschaft, in: Reiter, Sven (Hg), Neue Wege in der UVP - Novellierte UVP-Gesetzgebung und innovative Methodik, Bonn: Verlag Irene Kuron, 31ff.
- Haunhorst, Karl Heinz/Hubert Heinelt/Jürgen Taeger 2000, Fallstudien zur Anwendung der Umweltverträglichkeits-Richtlinie, in: Heinelt, Hubert u.a., Prozedurale Umweltpolitik der EU: Umweltverträglichkeitsprüfung und Öko-Audits im Ländervergleich, Opladen: Leske + Budrich, 113ff.
- Heijden, Hein-Anton van der 1997, Political opportunity structure and the institutionalisation of the environmental movement, in: Environmental Politics 6/4, 25ff.

- Heinelt, Hubert u.a. 2000, Prozedurale Umweltpolitik der EU: Umweltverträglichkeitsprüfung und Öko-Audits im Ländervergleich, Opladen: Leske + Budrich.
- Heinelt, Hubert/Eberhard Mühlich (Hg) 2000, Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen: Leske + Budrich.
- Heinelt, Hubert/Randall Smith (Hg) 2003, Sustainability, Innovation and Participatory Governance. A Cross-National Study of the EU Eco-Management and Audit Scheme, Ashgate.
- Heinrich Böll Stiftung (Hg) 2000, Europäische Verfassung, Grundrechte und Unionsbürgerschaft. Festschrift für Wolfgang Ullmann, Brüssel.
- Hendler, Reinhard 1983, Grundprobleme der Entregelung im demokratischen Rechts- und Sozialstaat, in: Voigt, Rüdiger (Hg), Gegentendenzen zur Verrechtlichung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 59ff.
- Héritier, Adrienne 1996, Muster europäischer Umweltpolitik, in: Diekmann, A./C. C. Jaeger (Hg), Umweltsoziologie, Opladen, 472ff.
- Héritier, Adrienne/Susanne Mingers/Christoph Knill/Martina Becka 1994, Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union, Opladen: Leske + Budrich.
- Hey, Christian/Uwe Brendle 1994, Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hill, Hermann 1994, Umweltrecht als Motor und Modell einer Weiterentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, Bd. 27, 91ff.
- Hillenbrand, Olaf 1993, Umweltpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hg), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1990a, Verhandlungslösungen und Mittlereinsatz im Bereich der Verwaltung: Eine vergleichende Einführung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hg) 1990, Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Baden-Baden: Nomos, 13ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1990b, Interessenausgleich durch Verhandlungslösungen, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 3/1, 19ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hg) 1990, Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, 2 Bd., Baden-Baden.
- Holtkamp, Lars/Birgit Stach 1995, Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg/Berlin/Schüren.
- Holtkamp, Lars/Jörg Bogumil/Leo Kießler 2006, Kooperative Demokratie. Das politische Potential von Bürgerengagement, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Hübler, Karl-Hermann 1989, Anmerkungen zu den Einwänden gegen die UVP, in: Hübler, Karl-Hermann/Konrad Otto-Zimmermann (Hg), UVP-Umweltverträglichkeitsprüfung: Gesetzgebung, Sachstand, Positionen, Lösungsansätze, Taunusstein: Eberhard Blotner Verlag, 92ff.
- Hucke, Jochen 1998, Kommunale Umweltpolitik, in: Helmut Wollmann/Roland Roth (Hg), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 645ff.
- Hucke, Jochen/Axel Müller/Peter Wassen 1980, Implementation kommunaler Umweltpolitik, Frankfurt/New York.
- Hurrelmann, Achim 2003, Europäische Demokratie ohne Demos? Zivilgesellschaftliche Integration und die Reform der europäischen Union, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 13/2, 661ff.
- Inglehart, Ronald 1977, The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles, Princeton, N.J.
- Inglehart, Ronald 1990, Culture Shift in Advanced Industrial Society, Princeton, N.J.
- Ismayr, Wolfgang (Hg) 1999, Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen: Leske + Budrich.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch (Hg) 1996, Europäische Integration, Opladen: Leske Budrich.

- Jacob, Andreas/Dietmar Schaadt/Ralf Meyer 2001, Die UVP in der Bebauungsplanung zu großflächigen Einzelhandelsprojekten. Rechtsgrundlagen, Verfahren und Methodik, in: Reiter, Sven (Hg), Neue Wege in der UVP - Novellierte UVP-Gesetzgebung und innovative Methodik, Bonn: Verlag Irene Kuron, 217ff.
- Jänicke, Martin 1993, Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaften, in: Prittitz, Volker von (Hg), Umweltpolitik als Modernisierungsprozess, Opladen, 15ff.
- Jänicke, Martin 1997a, The political system's capacity for environmental policy, in: Jänicke, Martin/Helmut Weidner (Hg), National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building, Berlin/Heidelberg/New York: Springer Verlag, 1ff.
- Jänicke, Martin/Helmut Weidner (Hg) 1997, National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building, Berlin/Heidelberg/New York: Springer Verlag.
- Jänicke, Martin/Helmut Weidner 1997a, Germany, in: Jänicke, Martin/Helmut Weidner (Hg), National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building, Berlin/Heidelberg/New York: Springer Verlag, 133ff.
- Jänicke, Martin/Helmut Weidner 1997c, Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich - Tendenzen zu einer globalen Konvergenz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27, 15ff.
- Jänicke, Martin/Philip Kunig/Stitzel 2000, Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Jänicke; Martin/Helmut Weidner 1997b, Summary: global environmental policy learning, in: Jänicke, Martin/Helmut Weidner (Hg), National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building, Berlin/Heidelberg/New York: Springer Verlag, 299ff.
- Jansen, Dorothea 1997, Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift 38/2, 274ff.
- Jansen, Dorothea 2000, Der neue Institutionalismus. Antrittsvorlesung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. ><http://www.hfv-speyer.de/JANSEN/download/SpeyerVotr%E4geInstitutionalismus.pdf><.
- Jansen, Dorothea/Klaus Schubert (Hg) 1995, Netzwerke und Politikproduktion, Marburg.
- Joerges, Christian/Yves Meny/J. H. H. Weiler 2001, Mountain ob Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Brüssel.
- Johnson, Stanley P./Guy Corcelle 1995, The Environmental Policy of the European Communities, London.
- Jordan, Grant A./Klaus Schubert (Hg) 1992, Policy Networks. European Journal of Political Research, Special Issue 21, Amsterdam.
- Kimber, Cliona J. M./Felix Ekardt 1999, Zugang zu Umweltinformationen in Großbritannien und Deutschland. Eine rechtsvergleichende und empirische Untersuchung, in: Natur und Recht 5, 262ff.
- Kitschelt, Herbert P. 1986, Political opportunity structures and political protest: Anti-nuclear movements in four democracies, in: British Journal of Political Science 16, 57ff.
- Klein, Ansgar/Ruud Koopmanns/Hans-Jörg Trenz/Ludger Klein/Christian Lahusen/Dieter Rucht (Hg) 2003, Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen: Leske + Budrich
- Klumpfer, Wolfgang 2001, Konsequenzen aus der novellierten UVP-Gesetzgebung für die Bauleitplanung, in: Reiter, Sven (Hg), Neue Wege in der UVP - Novellierte UVP-Gesetzgebung und innovative Methodik, Bonn: Verlag Irene Kuron, 205ff.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow (Hg) 2000, Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems, Manchester/New York: Manchester University Press.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow 2000a, Introduction: new approaches to reach effective implementation - political rhetoric or sound concepts?, in: Knill, Christoph/Andrea Lenschow (Hg), Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems,

- Manchester/New York: Manchester University Press, 3ff.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow 2000b, On deficient implementation and deficient theories: the need for an institutional perspective in implementation research, in: Knill, Christoph/Andrea Lenschow (Hg), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*, Manchester/New York: Manchester University Press, 9ff.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow 2000c, Do new brooms really sweep better? Implementation of new Instruments in EU environmental policy, in: Knill, Christoph/Andrea Lenschow (Hg), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*, Manchester/New York: Manchester University Press, 251ff.
- Knoepfel, Peter/Helmut Weidner 1980, Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitik, in: Mayntz, Renate (Hg), *Implementation politischer Programme*, Königstein.
- Knoepfel, Peter/Ingrid Kissling-Näf 1993, Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung - Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik, in: Héritier, Adrienne (Hg), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 267ff.
- Kohler-Koch, Beate 1998, Die Europäisierung nationaler Demokratien: Verschleiß eines europäischen Kulturerbes?, in: Greven, Michael (Hg), *Demokratie - eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen: Leske + Budrich, 263ff.
- Kohler-Koch, Beate 2000, Regieren in der Europäischen Union, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 6, 30ff.
- Kohler-Koch, Beate 2003, Auf der Suche nach einer besseren Politik: Offene Türen für die Zivilgesellschaft in Brüssel, Manuskript.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993, Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, Bundesanzeiger Verlag.
- Krämer, Ludwig 1996, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Lübbe-Wolff, Gertrude (Hg), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, Berlin, 7ff.
- Krämer, Ludwig 1996, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Lübbe-Wolff, Gertrude (Hg), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, Berlin, 7ff.
- Kramer, Rainer 1996, Umweltinformationsgesetz, Öko-Audit-Verordnung, Umweltzeichenverordnung. Kommentar zum Umweltinformationsgesetz mit Text und Einführung zur Öko-Audit-Verordnung und Umweltzeichenverordnung, Verlag W. Kohlhammer.
- Kriesi, Hanspeter/Marco G. Guigni 1996, Ökologische Bewegungen im internationalen Vergleich: Zwischen Konflikt und Kooperation, in: Diekmann, A./C. C. Jaeger (Hg), *Umweltsoziologie*, Opladen, 324ff.
- Kriesi, Hanspeter/Ruud Koopmans/Jan Willem Duyvendak/Marco G. Giugni 1992, New social movements and political opportunities in Western Europe, in: *European Journal of Political Research* 22, 219ff.
- Kropp, Sabine 2003, Verbände und Interessenpolitik, in: Jesse, Eckhard/Roland Sturm (Hg), *Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich*, Opladen, 233ff.
- Kühling, Wilfried 1993, Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung - Probleme und Chancen, in: Zimmermann, Monika (Hg), *Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP-Verfahren*, Bonn: Economica Verlag, 3ff.
- Küppers, Peter/Carsten Behrendt 1995, Zugang zu Umweltinformationen unter Berufung auf die EG-Richtlinie 90/313/EWG und das Umweltinformationsgesetz. Fallbeispiele, Darmstadt: Öko-Institut e.V.
- Kurz, Alexander 1991, Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben, Speyer.

- Lamnek, Siegfried 1989, Das qualitative Interview, in: ders., Qualitative Sozialforschung, Bd. 2: Methoden und Techniken, München, 35ff.
- Lamping, Wolfram/Henning Schridde 2000, Umweltpolitische Steuerung in der Neuorientierung - Agenda 21 als Herausforderung für lokale Politik, in: Heinelt, Hubert/Eberhard Mählich (Hg), Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen: Leske + Budrich, 80ff.
- Lauber, Volkmar 1994, The political infrastructure of environmental politics in Western and Eastern Europe, in: Höll, Otmar (Hg) Environmental Cooperation in Europe, Boulder/San Francisco/Oxford, 247ff.
- Laubinger, H.-W. 1994, Öffentlichkeitsbeteiligung, in: Kimminich, O./H. Freiherr von Lersner/P.-Ch. Storm (Hg), Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), Berlin, Sp. 1494ff.
- Leggewie, Claus/Christoph Bieber 2003, Demokratie 2.0. Wie tragen neue Medien zur demokratischen Erneuerung bei?, in: Offe, Claus (Hg), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 124ff.
- Lehmbruch, Gerhard 1991, The organization of society, administrative strategies, and policy networks, in: Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg), Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality, Frankfurt: Campus Verlag, 121ff.
- Leonhard, Martin 1986, Umweltverbände. Zur Organisation von Umweltschutzinteressen in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Liberatore, Angela 1991, Problems of transnational policymaking: Environmental policy in the European Community, in: European Journal of Political Research 19, 281ff.
- Lijphart, Arend (Hg) 1992, Parliamentary versus Presidential Government, New York.
- Linder, Wolf/Adrian Vatter 1996, Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren, in: Selle, Klaus/Britta Rösener/Michael Rössig (Hg), Planung und Kommunikation, Wiesbaden/Berlin: Bauverlag, 181ff.
- Lodge, Juliet 1994, Transparency and democratic legitimacy, in: Journal of Common Market Studies 32/3, 343ff.
- Lübbe-Wolff, Gertrude 1993, Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, in: Natur + Recht 5, 217ff.
- Mäding, Heinrich 1990, Verwaltungspolitische Überlegungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung, in: ZfU 1, 19ff.
- Malek, Tanja 2000a, Entwicklung der europäischen Umweltpolitik, in: Heinelt, Hubert u.a., Prozedurale Umweltpolitik der EU: Umweltverträglichkeitsprüfung und Öko-Audits im Ländervergleich, Opladen: Leske + Budrich, 51ff.
- Malek, Tanja 2000b, Entwicklung der Umweltpolitik in Deutschland, in: Heinelt, Hubert u.a., Prozedurale Umweltpolitik der EU: Umweltverträglichkeitsprüfung und Öko-Audits im Ländervergleich, Opladen: Leske + Budrich, 97ff.
- Malunat, Bernd M. 1994, Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 49, 3ff.
- Maurer, Andreas 1999, What next for the European Parliament, London.
- Maurer, Andreas/Burkhard Thiele (Hg) 1996, Legitimationsprobleme und Demokratisierung der EU, Marburg.
- Maus, Ingeborg 1987, Verrechtlichung, Entrechtlichung und der Funktionswandel von Institutionen, in: Gerhard Göhler (Hg), Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Opladen: Westdeutscher Verlag, 132ff.
- Mayntz, Renate (Hg) 1980, Implementation politischer Programme, Königstein.
- Mayntz, Renate (Hg) 1983, Implementation politischer Programme II, Opladen.
- Mayntz, Renate 1974, Das Demokratisierungspotential der Beteiligung Betroffener an öffentlicher Planung, in: Oertzen, Hans-Joachim von (Hg), „Demokratisierung“ und Funktionsfähigkeit von Verwaltung, Stuttgart: Kohlhammer, 50ff.

- Mayntz, Renate 1985, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag.
- Mayntz, Renate 2002, *Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, in: Mayntz, Renate (Hg), *Akteure - Mechanismen - Modelle zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, Frankfurt/New York, 7ff.
- Mayntz, Renate u.a. 1978, *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes*, Stuttgart.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf 1995, *Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus*, in: dies. (Hg), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York: Campus, 39ff.
- Mayring, Philipp 1990, *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken*, München.
- Meuser, Michael/Ulrike Nagel 1994, *Expertenwissen und Experteninterview*, in: Hitzler, Ronald/Anne Honer/Christoph Maeder (Hg), *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion der Wirklichkeit*, Opladen, 180ff.
- Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen MURL 1998, *Wer ist zuständig? Aufgaben der Fachbehörden im Umweltschutz*, Düsseldorf.
- Misch, Axel 1996, *Europäisches Parlament: Legitimation durch Parlamentarisierung*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 6, 969ff.
- Mühlfeld, Claus/Paul Windolf/Norbert Lampert/Heidi Krüger 1981, *Auswertungsprobleme offener Interviews*, in: *Soziale Welt* 32/3, 325ff.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 1996, *Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik. Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- NABU 2001, *Zwei starke Partner. NABU und LBV gemeinsam für die Natur*, in: *Naturschutz heute* 2/32, 10ff.
- Naschold, F./M. Oppen/K. Tonsdorf/A. Wegener 1994, *Neue Städte braucht das Land. Public Governance: Strukturen, Prozesse und Wirkung kommunaler Innovationsstrategien in Europa. Eine Projektskizze*, Wissenschaftszentrum Berlin FS II 94-206, Berlin.
- Naschold, Frieder 1996, *Partizipative Demokratie. Erfahrungen mit der Modernisierung kommunaler Verwaltungen*, in: Weidenfeld, Werner (Hg), *Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*, Berlin, ·
- Nentwich, Michael 1996, *Opportunity structures for citizens' participation: The case of the European Union*. *European Integration Online Papers* 0/1, ><http://eiop.ac.at/eiop/texte/1996-001.htm><.
- Nouhuys, Jo van/Bernd Schmitt 1992, *Daten verarbeiten und Informationen gewinnen*, in: Du Bois, Wolfgang/Konrad Otto-Zimmermann (Hg), *Umweltdaten in der kommunalen Praxis: Datenbeschaffung und Datenverarbeitung für Umweltplanung, Umweltüberwachung und UVP. Kommunale Umweltinformationssysteme*, Taunusstein: Eberhard Blottner Verlag, 97ff.
- Oels, Angela 2000, *„Let's get together and feel alright!“ Eine kritische Untersuchung von „Agenda 21“-Prozessen in England und Deutschland*, in: Heinelt, Hubert/Eberhard Mühlich (Hg), *Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse*, Opladen: Leske + Budrich, 182ff.
- Offe, Claus 1972, *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen*, in: Kress, Gisela/Dieter Senghaas (Hg), *Politikwissenschaft*, Frankfurt a.M., 135ff.
- Offe, Claus 1979, *„Unregierbarkeit“: Zur Renaissance konservativer Krisentheorien*, in: Habermas, Jürgen (Hg), *Stichworte zur geistigen Situation der Zeit*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 294ff.
- Ormond, Thomas A. 1991, *Environmental group actions in West Germany*, in: Führ, Martin/Gerhard Roller (Hg), *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe*, Frankfurt/Bern/New York/Paris: Peter Lang, 77ff.

- Otto-Zimmermann, Konrad 1989, Dokumentation 1: Positionen zum UVP-Gesetzentwurf, in: Hübler, Karl-Hermann/Konrad Otto-Zimmermann (Hg), UVP-Umweltverträglichkeitsprüfung: Gesetzgebung, Sachstand, Positionen, Lösungsansätze, Taunusstein: Eberhard Blottner Verlag, 119ff.
- Otto-Zimmermann, Konrad/Wolfgang Du Bois 1992, Aufgaben der kommunalen Umweltpflege und Stellenwert von Umweltdaten, in: Du Bois, Wolfgang/Konrad Otto-Zimmermann (Hg), Umweltdaten in der kommunalen Praxis: Datenbeschaffung und Datenverarbeitung für Umweltplanung, Umweltüberwachung und UVP. Kommunale Umweltinformationssysteme, Taunusstein: Eberhard Blottner Verlag, 13ff.
- Peters, Heinz-Joachim 1996, Umweltverwaltungsrecht, Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Peters, Heinz-Joachim 2005, Umweltrecht, Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Reinhardt, Michael 1997, Umweltinformation als subjektives Recht. Das Umweltinformationsgesetz vom 8. Juli 1994 als Beispiel konzeptionsdefizitärer Transformationsgesetzgebung, in: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften 30/2, 161ff.
- Reutter, W./P. Rütters (Hg) 2001, Verbände und Verbändesysteme in Westeuropa, Opladen.
- Roth, Christian 2003, Regionale Selbstorganisation im Rahmen der Territorialen Beschäftigungspakte. Europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik jenseits von Regulation und (Re-)Distribution, WIP Occasional Paper Nr. 20.
- Rowan-Robinson, Jeremy/Andrea Ross/William Walton/Julie Rothnie 1996, Public access to environmental information: A means to what end?, in: Journal of Environmental Law 8/1, 19ff.
- Rucht, Dieter 1994, Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Rucht, Dieter 1997, Soziale Bewegungen als demokratische Produktivkraft, in: Klein, Ansgar/Rainer Schmalz-Bruns (Hg), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden: Nomos, 382ff.
- Rucht, Dieter 2000, Soziale Bewegungen und ihre Rolle im System der Interessenvermittlung, in: Klingemann, Hans-Dieter/Friedhelm Neidhardt (Hg), Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin: Ed. Sigma, 51ff.
- Ruschkowski, Eick von 2002, Lokale Agenda 21 in Deutschland - eine Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 31-32, 17ff.
- Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt 1996, Zukunftsfähige Städte in Europa. Bericht, Brüssel.
- Sartori, Giovanni 1992, Demokratietheorie, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Schäfer, Rudolf 1991, Die kommunale Bauleitplanung, in: Bernhard Blanke (Hg), Staat und Stadt, PVS-Sonderheft 22, Opladen, 239ff.
- Scharpf, Fritz W. 1992, Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3, 293ff.
- Scharpf, Fritz W. 1993, Versuch über die Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland/Manfred G. Schmidt (Hg), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbuch, Opladen: Westdeutscher Verlag, 25ff.
- Scharpf, Fritz W. 2000, Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Scheyli, M. 2000, Aarhus-Konvention über Informationszugang. Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, in: Archiv des Völkerrechts 38/2, 217ff.
- Schiller, Theo/Volker Mittendorf (Hg) 2002, Direkte Demokratie. Forschung und Perspektive, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schink, Alexander 1992, Aufgaben und Zusammensetzung der Naturschutzbeiräte in der Bundesrepublik, in: Natur + Recht 3, 113ff.

- Schink, Alexander 1994, Die Bedeutung des UVP-Gesetzes des Bundes für die Kommunen, in: Kleinschmidt, Volker (Hg), Kommunale UVP - Erfahrungen aus alten und neuen Bundesländern, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, 17ff.
- Schink, Alexander 1998, Die Umweltverträglichkeitsprüfung - eine Bilanz, in: Natur und Recht 20/4, 173ff.
- Schlacke, Sabine 2005, Aarhus-Konvention: Information, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten. Auswirkungen von völker- und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auf das deutsche Umweltrecht, in: UVP-report 19/2, 67ff.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1995, Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1997, Bürgergesellschaftliche Politik - ein Modell der Demokratisierung der Europäischen Union? Demokratietheoretische Annäherung an Europa, in: Klaus Dieter Wolf (Hg), Projekt Europa im Übergang?: Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos Verlag, 63ff.
- Schmidt, Manfred G. 2000, Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt-Loske, Katharina 1994, Natur- und Landschaftsschutz, in: Klemisch, Herbert/Gerald Munier/Wolfgang Pohl/Monika Scheffler/Reiner Schiller-Dickhut (Hg), Handbuch für kommunale Umweltpolitik, Bielefeld, 245ff.
- Schmitter, Philippe C. 1994, Interests, associations and intermediation in a reformed post-liberal democracy, in: Streeck, Wolfgang (Hg), Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25, Opladen, 160ff.
- Schmitter, Philippe C. 2003, Wie könnte eine „postliberale“ Demokratie aussehen? Skizzenhafte Vermutungen und Vorschläge, in: Offe, Claus (Hg), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 152ff.
- Schneider, Heinrich 1994, Die Europäische Union von Maastricht - ein "Europa der Bürger"?, in: Hella Mandt (Hg), Die Zukunft der Bürgergesellschaft in Europa, Baden-Baden, 27ff.
- Scholz, Brigitte/Klaus Selle 1996, Beteiligungs-Minima. Eine Übersicht über gesetzliche Informations- und Partizipationsregeln, in: Selle, Klaus/Britta Rösener/Michael Rössig (Hg), Planung und Kommunikation, Wiesbaden/Berlin: Bauverlag, 393ff
- Schönfelder, Hermann 1979, Rat und Verwaltung im kommunalen Spannungsfeld, Köln u.a.: Deutscher Gemeindeverlag und W. Kohlhammer Verlag.
- Schrader, Christian 2000, Informationsrechte in Planungsverfahren - Stand und Veränderungen, in: Natur und Recht 9, 487ff.
- Schröder, Dorothee 1996, Möglichkeiten und Grenzen der Datenerhebung zur Beurteilung der lufthygienischen Situation – Die Rolle des Umweltinformationsgesetzes, Diplomarbeit.
- Schumpeter, Joseph A. 1950, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, London/New York.
- Schuppert, Gunnar Folke 2002, Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden.
- Schwab, Joachim 1997, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der behördlichen Praxis, in: NVwZ 5, 428ff.
- Selle, Klaus 1996, Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. Vermittlungsarbeit bei Aufgaben der Quartiers- und Stadtentwicklung, in: Selle, Klaus/Britta Rösener/Michael Rössig (Hg), Planung und Kommunikation, Wiesbaden/Berlin: Bauverlag, 61ff.
- Siedentopf, Heinrich/Jacques Ziller (Hg), Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States, London/Newbury Park/New Delhi.
- Smollich, Thomas 1992, Umweltverwaltung der Länder, in: Dreyhaupt, F. J./F. J. Peine/Wittkämper (Hg), Umwelt-Handwörterbuch: Umweltmanagement in der Praxis für Führungskräfte in Wirtschaft, Politik und Verwaltung, Berlin/Bonn/Regensburg, 422ff.
- Spindler, Edmund A./Herbert Klemisch/Reiner Schiller-Dickhut 1994, Kommunaler Umweltschutz: Organisation und Instrumente, in: Klemisch, Herbert/Gerald Munier/Wolfgang Pohl/Monika Scheffler/Reiner Schiller-Dickhut (Hg), Handbuch für kommunale Umweltpolitik, Bielefeld, 187ff.

- Staeck, Nicola/Hubert Heinelt 2000, Die Umsetzung der Umweltverträglichkeits-Richtlinie, in: Heinelt, Hubert u.a., Prozedurale Umweltpolitik der EU: Umweltverträglichkeitsprüfung und Öko-Audits im Ländervergleich, Opladen: Leske + Budrich, 102ff.
- Staeck, Nicola/Malek Tanja/Hubert Heinelt 2000, Die Umweltverträglichkeits-Richtlinie, in: Heinelt, Hubert u.a., Prozedurale Umweltpolitik der EU: Umweltverträglichkeitsprüfung und Öko-Audits im Ländervergleich, Opladen: Leske + Budrich, 58ff.
- Taeger, Jürgen 1989, Auskunftspflichten und Geheimnisschutz im Umweltrecht, in: Donner, Hartwig/Georgios Magoulas/Jürgen Simon/Rainer Wolf (Hg), Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 435ff.
- Teubner, Gunther 1985, Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege, in: Kübler, F. (Hg), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, Baden-Baden, 290ff.
- Turiaux, André 1995, Umweltinformationsgesetz. Kommentar, München.
- Umweltbundesamt 1994, Behördenführer - Zuständigkeiten im Umweltschutz, Berlin.
- Vogel, David 1993, The making of EC environmental policy, in: Andersen, S. S./K. A. Eliassen (Hg), Making Policy in Europe, London et al., 115ff.
- Voisey, Heather/Christiane Beuermann/Liv Astrid Sverdrup/Tim O'Riordan 1996, The political significance of Local Agenda 21: the early stages of some European experience, in: Local Environment 1/1, 33ff.
- Wagner, Jörg 1995, § 9 Einbeziehung der Öffentlichkeit, in: Hoppe, Werner (Hg), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar, Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag, 236ff.
- Wagner, Jörg 2002, § 9 Einbeziehung der Öffentlichkeit, in: Hoppe, Werner (Hg), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar, Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag, 217ff.
- Warleigh, Alex 2001, "Europeanizing" civil society: NGOs as Agents of political socialization, in: Journal of Common Market Studies 39/4, 619ff.
- Wessels, Bernhard/Hermann Schmitt 2000, Europawahlen, Europäisches Parlament und nationalstaatliche Demokratie. Formen und Folgen der Demokratisierung der Europäischen Union, in: Klingemann, Hans-Dieter/Friedhelm Neidhardt (Hg), Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin: Ed. Sigma, 295ff.
- Wiesendahl, Elmar 1987, Neue soziale Bewegungen und moderne Demokratietheorie. Demokratische Elitenherrschaft in der Krise, in: Roth, Roland/Dieter Rucht (Hg), Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/New York, 364ff.
- Wilhelm, Sighard 1994, Umweltpolitik. Bilanz - Probleme - Zukunft, Opladen: Leske + Budrich.
- Willke, Helmut 1996, Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1980, Politikimplementation: Ziele und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987, Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1991, Institutions, interests and political choice, in: Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg), Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality, Frankfurt: Campus Verlag, 27ff.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1996, Die Veränderung von Staatsaufgaben aus politikwissenschaftlich-institutioneller Sicht, in: Grimm, Dieter (Hg), Staatsaufgaben, Baden-Baden: Suhrkamp Verlag, 75ff.
- Wollmann, Hellmut 1999, Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 24-25, 13ff.
- Zilleßen, Horst 1993, Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik, in: Zilleßen, Horst/Peter C. Dienel/W. Strubelt (Hg), Die Modernisierung der Demokratie: internationale Ansätze, Opladen: Westdeutscher Verlag, 17ff.

- Zilleßen, Horst 1996, Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik, in: Selle, Klaus/Britta Rösener/Michael Rössig (Hg), Planung und Kommunikation, Wiesbaden/Berlin: Bauverlag, 115ff.
- Zilleßen, Horst/Thomas Barbian 1992, Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 39-40, 14ff.
- Zilleßen, Horst/Peter C. Dienel/W. Strubelt (Hg) 1993, Die Modernisierung der Demokratie: internationale Ansätze, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Zimmermann, Monika (Hg) 1993, Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP-Verfahren, Bonn: Economica Verlag.
- Zimmermann, Monika 1997, Lokale Agenda 21. Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung der Kommunen im 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27, 25ff.
- Zschesche, M. 2001, Die Aarhus-Konvention. Mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, in: Zeitschrift für Umweltrecht 12/3, 177ff.
- Zürn, Michael 1996, Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 37, 27ff.