

Jenniver Sehring/Esra Buttanri*

Das Netzwerk der Aarhus-Zentren – 15 Jahre OSZE-Unterstützung für die Bewältigung von Umwelt- und Sicherheits Herausforderungen auf lokaler Ebene

Einführung

Umwelt und Sicherheit hängen eng miteinander zusammen; diese Zusammenhänge werden in der zweiten Dimension der OSZE, der Wirtschafts- und Umweltdimension, thematisiert. Die Umweltaktivitäten der OSZE zielen in erster Linie auf die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Staaten ab und sind daher grenzüberschreitender Natur. Gleichzeitig haben zahlreiche Umweltprobleme die größten Auswirkungen auf lokaler Ebene und können so zu Spannungen in und zwischen Gemeinschaften führen, wenn sie nicht sachgerecht gelöst werden. Aus diesem Grunde gründet und unterstützt die OSZE seit 2002 sogenannte „Aarhus-Zentren“.¹ Auf der Grundlage des *Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* (Aarhus-Konvention) befassen sich die Zentren mit Umwelt- und Sicherheitsproblemen auf lokaler Ebene. Sie dienen einer Vielzahl von Akteuren und Interessengruppen als Plattform für deren Engagement und fördern so den Dialog und die Vertrauensbildung in den Gemeinden, aber auch auf nationaler und grenzüberschreitender Ebene. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über das Netzwerk der Aarhus-Zentren, dem zum jetzigen Zeitpunkt (November 2017) 60 Mitglieder in 14 OSZE-Teilnehmerstaaten angehören, die Tätigkeitsschwerpunkte der Zentren und die in den letzten 15 Jahren gewonnenen Erfahrungen.

Der Zusammenhang zwischen Umwelt und Sicherheit

Im Rahmen ihres umfassenden Sicherheitsansatzes setzt sich die OSZE mit Herausforderungen auseinander, die weit über die Sphäre militärischer Sicherheit hinausgehen. Die negativen Auswirkungen menschlichen Handelns auf die Umwelt und die Ungleichheit beim Zugang zu Ressourcen können den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Stabilität ebenso gefährden wie konventionelle Sicherheits Herausforderungen. Umweltzerstörung und der Wettstreit um nationale oder grenzüberschreitende natürliche Ressourcen machen

* Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorinnen und geben weder die offizielle Position der OSZE noch die Meinung anderer Organisationen wieder.

1 Auch bekannt unter der Bezeichnung „öffentliche Umweltinformationszentren“ (*Public Environmental Information Centres, PEICs*).

die Lösung von Umweltproblemen zu einer komplexen Aufgabe und können zu Spannungen führen. Hinzu kommt der Klimawandel, der diese Komplexität noch erhöht und als „Bedrohungsmultiplikator“ gilt. Auf der anderen Seite kann Zusammenarbeit im Umweltbereich zum Aufbau von Vertrauen und zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Dieses wechselseitige Verhältnis ist der Hauptgrund für das umweltpolitische Engagement der OSZE, namentlich in ihrer zweiten Dimension. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bekräftigt diesen engen Zusammenhang, indem sie feststellt: „Ohne Frieden kann es keine nachhaltige Entwicklung geben und ohne nachhaltige Entwicklung keinen Frieden“.²

Umweltherausforderungen sind oftmals grenzüberschreitend. Die OSZE fördert daher – hauptsächlich durch das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA) – den Dialog über und die Zusammenarbeit in Umweltfragen auf grenzüberschreitender Ebene. Allerdings können Umweltprobleme auch zu Spannungen auf lokaler Ebene führen. Tatsächlich sind meistens die örtlichen Gemeinwesen am stärksten von Umweltproblemen betroffen und müssen als erste auf diese reagieren. So ist beispielsweise die Wahrscheinlichkeit, dass sich Spannungen im Zusammenhang mit Wasserressourcen zu einem offenen Konflikt entwickeln, auf lokaler Ebene weit aus größer als auf zwischenstaatlicher Ebene. Dies gilt insbesondere dort, wo Umweltprobleme Teil einer komplexen Mischung aus politischer Fragilität, ethnischen Spannungen und/oder ungeklärten Grenzfragen sind. Dialog und Konsultationen sind daher nicht nur zwischen, sondern auch in den Ländern zwischen einer Vielzahl von Interessengruppen, auch auf lokaler Ebene, notwendig.

Ursache umweltbedingter Spannungen können z.B. wirtschaftliche Aktivitäten mit negativen Auswirkungen auf die Umwelt wie der Abbau von Rohstoffen oder der Bau von Wasserkraftwerken sein, insbesondere dann, wenn Instrumente wie Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) nicht ordnungsgemäß angewandt werden. Wenn die lokale Bevölkerung nicht angehört wird, keine zuverlässigen Informationen erhält und ihr keine Möglichkeit gegeben wird, ihre Bedenken zu äußern, können Proteste unausweichlich sein und sich erheblich auf die politische Stabilität auswirken. Auch Katastrophen wie Überschwemmungen und Schlammlawinen, die Gemeinden in Tälern und Flussbecken treffen können, erfordern die Koordinierung der Katastrophenbereitschaft und der Notfallmaßnahmen. Wenn diese Koordinierung durch Grenzen oder ethnische Spaltungen behindert wird, erhöht sich die Gefahr, dass Naturkatastrophen verheerende Auswirkungen, einschließlich menschlicher Verluste, haben.

2 Vereinte Nationen, Generalversammlung, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015, 70/1. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, A/RES/70/1, 21. Oktober 2015, unter: <http://www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>, S. 2/38.

Ausgehend von diesen Überlegungen entwickelte sich die verantwortungsvolle Regierungsführung („*good governance*“) im Umweltbereich, zu der auch Transparenz, Rechenschaftspflicht, der Dialog mit allen Interessengruppen (*Stakeholder-Dialog*) sowie die Einbeziehung der Öffentlichkeit gehören, zu einem Querschnittsthema in der inhaltlichen Arbeit des OCEEA und vieler OSZE-Feldoperationen. Mit ihren Aktivitäten im Bereich Umwelt-*Governance* verfolgt die OSZE das Ziel, den Dialog und Konsultationen zwischen einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, Prioritäten und Bedürfnissen zu fördern. Solche Aktivitäten sind nicht nur für effiziente Problemlösungen wichtig, sondern auch für den Aufbau von Vertrauen zwischen Zentralregierungen und Lokalverwaltungen, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich in mehreren grundlegenden Dokumenten – angefangen mit der 1999 in Istanbul verabschiedeten Europäischen Sicherheitscharta – zur Förderung einer verantwortungsvollen Umweltpolitik verpflichtet. Seither haben die Teilnehmerstaaten die Bedeutung von Prozessen und Institutionen zur raschen Weitergabe von Informationen über Fragen von öffentlichem Interesse im Wirtschafts- und Umweltbereich (*OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension*, Maastricht 2003) sowie die Bedeutung der verstärkten Sensibilisierung für die möglichen Auswirkungen der Herausforderungen im Umweltbereich auf die Sicherheit (*Madriider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit*, 2007), der Einbindung der Aarhus-Zentren in die Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks energiebezogener Aktivitäten (Ministerratsbeschluss Nr. 5/13, Kiew 2013) und der Verbesserung der Katastrophenvorsorge (Ministerratsbeschluss Nr. 6/14, Basel 2014) unterstrichen. Der Entwurf eines Ministerratsbeschlusses über den „Ökologischen Umbau unserer Volkswirtschaften und die Förderung der Umweltzusammenarbeit“ fand 2017 leider keinen Konsens unter den Teilnehmerstaaten.

Die Aarhus-Konvention

Bei der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (*United Nations Economic Commission for Europe*, UNECE) sind mehrere multilaterale Umweltabkommen angesiedelt, die für die OSZE-Region und die Arbeit der OSZE in der zweiten Dimension von großer Bedeutung sind, darunter insbesondere das *Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen* (Wasserkonvention), das *Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen*, das *Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen* (Espoo-Konvention) sowie das *Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* (Aarhus-Konvention). Die Ausarbeitung der Wasserkonvention wurde beim

Umweltschutztreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Sofia 1989 initiiert. All diesen Übereinkommen ist gemein, dass sie sich mit grenzüberschreitenden Herausforderungen befassen und für ihre Implementierung die Zusammenarbeit zwischen den Staaten erfordern. Zur Förderung der multilateralen Umweltübereinkommen und zur Unterstützung ihrer Teilnehmerstaaten bei deren Implementierung arbeitet die OSZE bereits seit Langem eng mit der UNECE zusammen.

Die 1998 verabschiedete Aarhus-Konvention ruht auf drei Säulen: 1. Der *Zugang zu Informationen* gewährleistet das Recht der Bürger, von den Behörden Umweltinformationen zu erhalten; 2. die *Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren* gewährleistet das Recht der Bürger, an der Erarbeitung von umweltrelevanten Plänen, Programmen, Strategien und Gesetzen mitzuwirken; 3. der *Zugang zu Gerichten* gewährleistet das Recht der Bürger auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren, falls ihr Recht auf Zugang zu Informationen oder Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung in Umweltangelegenheiten verletzt wird. 2003 wurde auf der Tagung der Vertragsparteien der Aarhus-Konvention das *Protokoll über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister (Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers, PRTR)* verabschiedet, das den öffentlichen Zugang zu Informationen über die Umweltbelastung durch die Einrichtung von Registern über die Umweltverschmutzung durch Industrieanlagen und andere Quellen regelt.

Die Aarhus-Konvention und das PRTR-Protokoll sind die einzigen rechtsverbindlichen internationalen Dokumente, die das Prinzip der partizipativen Umwelt-Governance verkörpern, das in Grundsatz 10 der 1992 auf globaler Ebene verabschiedeten Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung bekräftigt wurde. Auch in der Art und Weise, wie sie die Umwelt- und Menschenrechte der Bürger miteinander verbindet, ist die Aarhus-Konvention einzigartig. Ihre Grundprinzipien – das Recht auf Information, das Recht auf Beteiligung und das Recht auf Zugang zur Justiz – versetzen die Bürger in die Lage, stärker an der Bewältigung von Umweltherausforderungen und der Förderung nachhaltigerer Formen der Entwicklung mitzuwirken. Die Durchsetzung der Konvention kann daher als Voraussetzung für die korrekte Implementierung mehrerer anderer multilateraler Umweltabkommen betrachtet werden – zumindest besteht hier ein enger Zusammenhang.

Im November 2017 waren die Aarhus-Konvention und das PRTR-Protokoll von 46 bzw. 34 OSZE-Teilnehmerstaaten ratifiziert. Gemeinsam tragen sie dazu bei, eine Vielzahl von Umweltproblemen im OSZE-Gebiet in den Griff zu bekommen – vom Klimawandel über Katastrophenvorsorge und Wasserverschmutzung bis zur Entsorgung gefährlicher Abfälle. Auch helfen sie den Regierungen dabei, die Öffentlichkeit in die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung einzubinden. Für die OSZE ist die Aarhus-Konvention daher ein wichtiges Instrument zur Bewältigung von Umwelt- und Sicherheitsherausforderungen, nicht zuletzt auf lokaler Ebene. Außerdem spielt die Konvention sowohl bei der Vertiefung der umweltpolitischen Zusammenarbeit

zwischen den Teilnehmerstaaten als auch bei der Förderung verantwortungsvoller Regierungsführung im Umweltbereich eine wichtige Rolle. Im folgenden Abschnitt wird ausführlicher auf die praktische Umsetzung der Dokumente eingegangen.

Die Arbeit der Aarhus-Zentren

Um ihren Teilnehmerstaaten bei der Implementierung der Aarhus-Konvention behilflich zu sein, unterstützt die OSZE seit 2002 die Einrichtung und den Betrieb von Aarhus-Zentren durch ihre Feldoperationen und das OCEEA.

Aarhus-Zentren unterstützen Regierungen bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention und helfen den Bürgern dabei, ihre in der Konvention aufgeführten Rechte besser zu verstehen und auszuüben. Sie bieten außerdem Bürgern, Regierungen und dem Privatsektor die Gelegenheit, miteinander in einen Dialog über Umweltprobleme zu treten. Ein Aarhus-Zentrum ist nicht notwendigerweise eine eigenständige Institution, sondern kann am besten als eine Funktion verstanden werden, die von einer Gastgebereinrichtung wahrgenommen wird. Diese kann eine staatliche oder auch eine nichtstaatliche Institution sein. Aarhus-Zentren sind z.B. in Umweltministerien, örtlichen Behörden und in nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) angesiedelt.

Als neutrale Plattformen haben die Aarhus-Zentren entsprechend den drei Säulen der Aarhus-Konvention folgende Hauptaufgaben:

- *Zugang zu Informationen:* Verbreitung von Umweltinformationen, z.B. über eigene, öffentliche oder Universitätsbibliotheken, Veröffentlichung von Informationsmaterial auf den Websites der Aarhus-Zentren, Übersetzung internationaler Dokumente in die jeweilige Landessprache, Veröffentlichung von Broschüren, die Umweltthemen auf eine für die breitere Öffentlichkeit verständliche Weise erklären, Erarbeitung gezielter Informationen für benachteiligte Gruppen, Verbreitung von Informationen über Gesetzentwürfe und politische Strategiedokumente mit dem Ziel, NGOs oder Bürgern die Möglichkeit zum eigenen Input und zum Feedback zu geben, sowie die Organisation öffentlicher Anhörungen;
- *Öffentlichkeitsbeteiligung und Stakeholder-Dialog:* Organisation von Aufklärungskampagnen, Umweltmonitoring, Organisation von Gesprächen am runden Tisch, Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Gesetzen und politischen Strategien sowie bei Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung, Einbeziehung von schutzbedürftigen Gruppen, darunter Kinder, Jugendliche, Frauen und die Landbevölkerung, in gezielte Maßnahmen;
- *Zugang zu Gerichten:* Rechtsberatung für Bürger und NGOs in Umweltangelegenheiten;

- *Fortbildung*: Durchführung (gemeinsam mit der OSZE) von Schulungen zur Aarhus-Konvention und anderen Umweltthemen für NGOs und zivilgesellschaftliche Gruppen sowie für Multiplikatoren (Lehrer, Journalisten) und interessierte Bürger.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, erhalten die Aarhus-Zentren im Rahmen gezielter Projekte Schulungen und finanzielle Mittel vom OCEEA bzw. in Ländern, in denen es solche gibt, von den OSZE-Feldoperationen. Bislang konzentrieren sich die meisten Aarhus-Zentren auf den Zugang zu Informationen; einige sind im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung aktiv und nur wenige beteiligen sich an Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Gerichten. Das erste Aarhus-Zentrum wurde 2002 in Armeniens Hauptstadt Eriwan gegründet. Seitdem ist das Netzwerk der Aarhus-Zentren in enger Zusammenarbeit mit den Gastgeberländern und dem Sekretariat der Aarhus-Konvention der UNECE rasch gewachsen. Das jüngste Aarhus-Zentrum wurde im November 2017 am Issyk-Kul-See in Kirgisistan eröffnet. In den vergangenen 15 Jahren wurden 60 von der OSZE unterstützte Aarhus-Zentren in 14 Ländern in Südosteuropa, in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien gegründet:³

- Albanien (Shkodra, Tirana, Vlora),
- Armenien (Alawerdi, Aparan, Ararat, Dilidschan, Eriwan, Gawar, Goris, Gjumri, Hrasdan, Idschewan, Jeghegnadsor, Jeghward, Kapan, Stepanawan, Wanadsor),
- Aserbaidshchan (Baku),
- Belarus (Minsk),⁴
- Bosnien und Herzegowina (Banja Luka, Sarajewo, Tuzla),
- Georgien (Tiflis),
- Kasachstan (Aktau, Aktobe, Almaty, Astana,⁵ Atyrau, Burabay, Karaganda, Kokschetau, Kysylorda, Pawlodar, Petropawlowsk, Uralsk, Ust-Kamenogorsk),
- Kirgisistan (Bischkek, Issyk-Kul, Osch),
- Moldau (Chişinău, Bender),
- Montenegro (Berane, Nikšić, Podgorica),
- Serbien (Kragujevac, Niš, Novi Beograd, Novi Sad, Subotica),
- Tadschikistan (Chorug, Chudschand, Duschanbe, Garm, Jayhun, Kurgan-Tjube, Tursunsoda),
- Turkmenistan (Aschgabat),
- Ukraine (Kiew).

3 Ein vollständiger Überblick findet sich unter: <https://aarhus.osce.org>.

4 Ein zweites Aarhus-Zentrum in Belarus, das sich in Hrodna befindet, wurde mit Unterstützung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) eingerichtet.

5 In Astana gibt es zwei Zentren: das örtliche Astana-Aarhus-Zentrum und das Nationale Aarhus-Zentrum Kasachstans, das beim Energieministerium angesiedelt ist.

In welchen Bereichen die verschiedenen Aarhus-Zentren aktiv sind, hängt von den Bedürfnissen und Prioritäten der Städte und Gemeinden ab, für die sie arbeiten. Zu den wichtigsten Themenfeldern, mit denen sich die Aarhus-Zentren befassen, gehören Wasserressourcenmanagement, Katastrophenvorsorge, Klimawandel, die Entsorgung gefährlicher Abfälle, die städtische Abfallwirtschaft, die Rohstoffindustrie, eine umweltfreundliche Wirtschaft sowie Umweltverträglichkeitsprüfungen, Umweltjournalismus, Umweltschutzgesetze und die Stärkung der Rolle von Jugendlichen. Die folgenden Beispiele sollen dies verdeutlichen.

Einbeziehung lokaler Interessengruppen in die Sanierung von Uranatlasten in Zentralasien

Noch heute lagern schätzungsweise eine Milliarde Tonnen Abfälle, die beim Abbau und bei der Verarbeitung radioaktiver Erze während der Sowjetzeit anfielen, auf Abraumhalden und Bergbaudeponien in Zentralasien. Diese befinden sich in Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan und stellen nicht nur in ihrer unmittelbaren Umgebung, sondern auch grenzüberschreitend eine ernste Bedrohung für die Lebensgrundlagen der Menschen, ihre Gesundheit und die Umwelt dar. Fehlendes Bewusstsein für Gesundheits- und Sicherheitsbedrohungen ist nach wie vor ein großes Problem für die in der Nähe von Urandeponien lebende Bevölkerung. Gleichzeitig mit den verstärkten Sanierungsbemühungen der internationalen Gemeinschaft müssen daher auch die Menschen vor Ort über Nutzen und Risiken der verschiedenen Sanierungsoptionen informiert und in den Prozess einbezogen werden.

Die OSZE arbeitet im Rahmen der Umwelt- und Sicherheitsinitiative (*Environment and Security Initiative*, ENVSEC) eng mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Environment Programme*, UNEP) zusammen. Mit Finanzmitteln der Europäischen Kommission unterstützen sie das Engagement lokaler Interessengruppen bei der Sanierung von Urandeponien und bei der Aufklärung der lokalen Bevölkerung in ausgewählten Gemeinden. Die Aarhus-Zentren in Osch (Kirgisistan) und Chudschand (Tadschikistan) sind aufgrund ihres langjährigen Einsatzes in diesem Bereich an den Maßnahmen beteiligt. Um auch abgelegene Gemeinden zu erreichen, wurden in Mailuu-Suu, Schekaftar und Min-Kusch (Kirgisistan) drei zusätzliche Umweltinformationszentren eröffnet, die unter der Anleitung des Aarhus-Zentrums in Osch arbeiten. In diesen Zentren können sich die Einwohner nicht nur über die Gefahren informieren, die von diesen Standorten ausgehen, und Hinweise zum Strahlenschutz erhalten, sondern auch ihre Sorgen und Erwartungen in Bezug auf die Sanierungsarbeiten vorbringen. Die Aarhus-Zentren und die Umweltinformationszentren organisieren Aufklärungsveranstaltungen und bieten Schulungen zum Thema Strahlenschutz für lokale Interessengruppen, darunter auch Lehrer und Schüler, an. Zusätzlich

werden die komplizierten technischen Aspekte der Sanierung in Broschüren, auf Plakaten und Informationstafeln, in Fernsehsendungen, Zeitungsartikeln und Videos auf eine für die Öffentlichkeit leicht verständliche Weise erklärt. Dies trägt dazu bei, Misstrauen zu überwinden und Ängste abzubauen. Die langjährige, auf gegenseitigem Vertrauen beruhende Zusammenarbeit zwischen den Aarhus-Zentren und den – sowohl staatlichen als auch nichtstaatlichen – Interessengruppen vor Ort ist der Schlüssel für die erfolgreiche Arbeit der Aarhus-Zentren im Zusammenhang mit diesen sensiblen Themen.

*Zugang zu Informationen und partizipative Überprüfung von
Umweltschutzgesetzen – Georgien*

Das Aarhus-Zentrum in Georgien wurde 2006 gegründet und 2013 im Zuge seiner Institutionalisierung als „Umweltinformations- und Bildungszentrum“ in das damalige Ministerium für Umwelt- und Naturressourcenschutz integriert. Eine seiner Kernaufgaben ist die Organisation der partizipativen Überprüfung der Umweltschutzgesetze. Ein Beispiel für eine solche Überprüfung sind die öffentlichen Anhörungen, die das Aarhus-Zentrum zu den Gesetzentwürfen über „Abfallwirtschaft“ und „Wasserressourcenmanagement“ im Zeitraum von 2013 bis 2015 organisiert hat. Das Umweltinformations- und Bildungszentrum veranstaltete öffentliche Diskussionen mit Gemeinden und Lokalregierungen, NGOs und anderen relevanten Akteuren in 20 Kommunen im ganzen Land. Die Hauptaufgaben des Zentrums bestanden darin, die öffentlichen Diskussionen über die Gesetzentwürfe zu koordinieren, sein Know-how zur Verfügung zu stellen, den Zugang zu Informationen für die breite Öffentlichkeit zu ermöglichen, Aufklärungskampagnen durchzuführen und den politischen Dialog zwischen den Interessengruppen zu fördern. Das Zentrum überprüfte auch, ob die beiden Gesetzentwürfe den Anforderungen der Aarhus-Konvention entsprachen, und übergab dem Umweltschutzministerium Empfehlungen zur Erörterung. Die partizipative Überprüfung trug dazu bei, einen Konsens zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor über die Wassergesetzgebung und den Abfallschlüssel in Georgien zu erreichen.

Das Aarhus-Zentrum hat sich auch nachdrücklich darum bemüht, den öffentlichen Zugang zu Umweltinformationen und die Mitwirkung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen zu verbessern. Mit Unterstützung der OSZE entwickelte das Aarhus-Zentrum in Georgien ein Online-Register/Portal für die Erteilung von Umweltgenehmigungen durch das Umweltschutzministerium. Das Portal ist seit 2009 in Betrieb und wurde mehrmals aktualisiert. Es ermöglicht der Öffentlichkeit einen leichten und zentralen Zugang zu den Berichten über Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP-Berichte) und Umweltgenehmigungen und trägt damit maßgeblich zu größerer Transparenz bei.

Partizipatives Hochwasserrisikomanagement in Serbien

Die verheerenden Überschwemmungen, die im Mai 2014 weite Teile Bosniens und Herzegowinas, Serbiens und Kroatiens heimsuchten, haben gezeigt, dass die Auflösung der zivilen Katastrophenschutzstrukturen des ehemaligen Jugoslawiens eine Lücke bei der koordinierten Katastrophenvorsorge und -hilfe hinterlassen hat. Die örtlichen Gemeinden sind nicht nur die ersten, die von solchen Katastrophen betroffen sind und darauf reagieren müssen, sondern verfügen auch über ein überliefertes und praktisches Wissen, das oft zu wenig genutzt wird. Die OSZE-Mission in Serbien hat sich bereits lange vor 2014 mit der Verbesserung der Hochwasserschutzmaßnahmen in Serbien befasst und auf diesen Erfahrungen aufbauend die Aarhus-Zentren im Land dabei unterstützt, die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Prävention von Hochwasserrisiken und am Hochwasserrisikomanagement zu erhöhen.

Mit Unterstützung des OCEEA und der OSZE-Mission in Serbien halfen die Aarhus-Zentren in Novi Sad und Niš beim Aufbau von lokalen Netzwerken zur Katastrophenvorsorge. In Ostserbien wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Aarhus-Zentrum für Süd- und Ostserbien (Aarhus-Zentrum Niš) ein lokales Aktionsbündnis für Hochwasserrisiken im Einzugsgebiet des Flusses Timok ins Leben gerufen, dem Vertreter der Zentralregierung, des Privatsektors, der örtlichen Behörden, der Medien und von NGOs angehören. Nachdem das Bündnis die Gemeinden mit dem höchsten Risiko als ihre Zielgruppe identifiziert hatte, einigte es sich auf einen Aktionsplan zur Stärkung der Resilienz dieser Gemeinden gegen Überschwemmungen. Im Rahmen dieses Aktionsplans startete das Aarhus-Zentrum Niš eine Aufklärungskampagne zum Hochwasserrisiko. Ähnliche Bündnisse entstanden in Vranje und Bajina Bašta. Nach diesem Vorbild förderte auch das Aarhus-Zentrum Novi Sad die Entstehung eines lokalen Netzwerks zur Katastrophenvorsorge. Novi Sad ist mit rund 360.000 Einwohnern die zweitgrößte Stadt Serbiens. Sie ist besonders anfällig für Katastrophen wie Brände, Überschwemmungen und Erdbeben. Dem Netzwerk gehören 20 Vertreter von Medien, Finanzinstituten, für Wasser und Umwelt zuständigen staatlichen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen an, einschließlich solcher, die sich um Menschen mit Behinderungen kümmern. Die lokalen Netzwerke und Bündnisse stärken die Zusammenarbeit zwischen lokalen Akteuren mit dem Ziel, die Katastrophenvorsorge zu verbessern, Schulungsmaßnahmen zu ermöglichen und die Verbreitung von Informationen unter den Bürgern zu koordinieren.

Dies sind nur einige wenige Beispiele für die Arbeit der Aarhus-Zentren. Die Zentren haben sich damit als wichtige Akteure bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene erwiesen. Die Aarhus-Zentren leisten durch ihren Einsatz für die Überwachung, Vermeidung und Reduzierung der Umweltverschmutzung, die Katastrophenvorsorge, Wassermanagement, die Anpassung an den Klimawandel und die Mobilisierung von Jugendlichen und Frauen einen Beitrag zur Verwirklichung gleich mehrerer der

Ziele für nachhaltige Entwicklung. Am wichtigsten ist jedoch ihre Funktion bei der Verwirklichung des 16. Ziels, nämlich friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz zu ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen. Konkreter noch tragen die Zentren direkt zu den Zielen 16.6 (leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen), 16.7 (dafür zu sorgen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipativ und repräsentativ ist) und 16.10 (den öffentlichen Zugang zu Informationen zu gewährleisten und die Grundfreiheiten im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und völkerrechtlichen Übereinkünften zu schützen) bei.

Inter- und innerinstitutionelle Zusammenarbeit

Das Netzwerk der Aarhus-Zentren ist auch ein Paradebeispiel für die Zusammenarbeit und für Synergieeffekte zwischen den OSZE-Durchführungsorganen und zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen.

Die OSZE arbeitet eng mit dem Sekretariat der Aarhus-Konvention der UNECE zusammen. Die Strategiedokumente der Konvention bieten eine strategische Orientierung für die Arbeit der Aarhus-Zentren. Die Zentren wiederum arbeiten eng mit den nationalen Kontaktstellen der Konvention zusammen, um das Übereinkommen vor Ort umzusetzen und einen Input zu ihrer weiteren Durchsetzung und zur Verbesserung der einschlägigen Instrumente zu leisten. Das Sekretariat nimmt an den relevanten Treffen der OSZE und der Aarhus-Zentren teil und trägt zur Gestaltung der strategischen Diskussionen bei. Im Gegenzug nimmt die OSZE an Treffen im Rahmen der Aarhus-Konvention teil und ermöglicht die Teilnahme und aktive Beteiligung der Aarhus-Zentren an diesen Treffen.

Die Aarhus-Zentren erhielten ebenfalls große Unterstützung von der ENVSEC-Initiative. Die ENVSEC-Initiative ist eine Partnerschaft zwischen der OSZE, dem UNDP, dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (*UN Environment*), der UNECE und dem Regionalen Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa (*Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe*, REC). Aarhus-Zentren nehmen an ENVSEC-Projekten zur Öffentlichkeitsarbeit teil und erhalten Schulungen zu konkreten Themen wie z.B. Klimawandel und Katastrophenvorsorge. Aarhus-Zentren aus verschiedenen Ländern sind auch durch länderübergreifende ENVSEC-Projekte miteinander verbunden (siehe auch unten).

Das Netzwerk der Aarhus-Zentren verdankt seine heutige Verfasstheit der engen Zusammenarbeit und der Nutzung von Synergien zwischen dem OCEEA und den Feldoperationen. In den meisten Fällen sind es die Feldoperationen, die auf Ersuchen der nationalen und lokalen Behörden des Gastgeberlandes

Aarhus-Zentren einrichten und ihnen elementare Unterstützung zukommen lassen. Je nach dem zur Verfügung stehenden Budget unterstützen sie auch die Tätigkeit der Zentren. Das OCEEA wiederum wirbt außerbudgetäre Mittel für regionale und überregionale Projekte ein, an denen Mitarbeiter ausgewählter Aarhus-Zentren beteiligt sind. Sie erhalten Schulungen und Fördermittel für Aufklärungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese gemeinsamen Anstrengungen machen es möglich, das Netzwerk mit den im Rahmen der OSZE verfügbaren begrenzten Mitteln aufrechtzuerhalten.

Vernetzung zwischen den Aarhus-Zentren

Die OSZE unterstützt nicht nur die Arbeit der Aarhus-Zentren auf lokaler Ebene, sondern auch ihre Vernetzung auf nationaler, subregionaler und regionaler Ebene als Beitrag zum Dialog und zur Vertrauensbildung. Diese Unterstützung umfasst vier Aspekte:

1. Von den OSZE-Feldoperationen unterstützte nationale Vernetzung

In vielen Ländern organisieren die OSZE-Feldoperationen regelmäßige gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen und jährliche Treffen, bei denen Aarhus-Zentren aus allen Regionen des Landes zusammenkommen, um Informationen auszutauschen, voneinander zu lernen und sich gemeinsam weiterzubilden.

2. Länderübergreifende Projekte des OCEEA auf regionaler und überregionaler Ebene

Bei zahlreichen regionalen oder überregionalen außerbudgetären Projekten, die vom OCEEA – teilweise im Rahmen von ENVSEC-Projekten – durchgeführt werden, sind Aarhus-Zentren an Projektkomponenten im Bereich Kapazitätsaufbau und Öffentlichkeitsarbeit beteiligt. Einige der vom OCEEA entwickelten Projekte sind ausschließlich auf Aarhus-Zentren ausgerichtet, wie etwa die jüngsten Projekte zur „Stärkung der Kapazitäten der Aarhus-Zentren bei der Katastrophenvorsorge zur Sensibilisierung lokaler Gemeinden“ bzw. zur „Stärkung der Rolle von Aarhus-Zentren bei der Bewältigung von Umweltproblemen in Osteuropa“. Im Rahmen dieser Projekte nehmen Aarhus-Zentren aus verschiedenen Ländern (und manchmal auch Regionen) an gemeinsamen Schulungen teil, entwickeln und implementieren konkrete Maßnahmen und tauschen ihre Erfahrungen aus. Auf diese Weise lernen sie voneinander und stärken ihre Verbindung untereinander und ihr gegenseitiges Verständnis.

3. Regionale und bilaterale Aktivitäten

Durch ihre gemeinsamen grenzüberschreitenden Aktivitäten und ihre aktive Teilnahme an internationalen Treffen, grenzüberschreitenden Beratungen und

Entscheidungsprozessen sind die Aarhus-Zentren zunehmend auf regionaler Ebene engagiert. In zwei Fällen hat ein solches Networking zu formellen Verpflichtungen geführt.

Im Ferganatal – das sich Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan teilen und in dem es zahlreiche gravierende Umweltprobleme gibt, die von Umweltzerstörung über Wasserknappheit und Uranaltlasten bis zu Naturgefahren reichen – unterstützt die OSZE die Aarhus-Zentren in Osch (Kirgisistan) und Chudschand (Tadschikistan). Beide Zentren arbeiten seit mehreren Jahren im Rahmen von OSZE-Projekten zusammen, um diese gemeinsamen Herausforderungen zu bewältigen. So haben sie beispielsweise gemeinsame Wettbewerbe im Bereich Umweltjournalismus durchgeführt und gemeinsame Schulungen angeboten. Im Jahr 2014 unterzeichneten die Aarhus-Zentren in Osch und Chudschand eine Kooperationsvereinbarung und erarbeiteten einen gemeinsamen Arbeitsplan zur Bewältigung der Umweltprobleme im Ferganatal.

Auch in Südosteuropa haben die Aarhus-Zentren ihre Zusammenarbeit formalisiert. Im Juni 2015 unterzeichneten die seinerzeit 13 Aarhus-Zentren Albaniens, Bosniens und Herzegowinas, Montenegros und Serbiens eine gemeinsame Kooperationserklärung. Darin verpflichten sie sich ihre Partnerschaft zu vertiefen, um die Förderung und Implementierung der Aarhus-Konvention zu intensivieren, den grenzüberschreitenden Dialog zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen zu erleichtern und gegen die gemeinsamen Umweltprobleme wirksamer vorzugehen.

4. *Jährliche Koordinierungstreffen des OCEEA*

Seit 2008 bringt das OCEEA regelmäßig Aarhus-Zentren, nationale Kontaktstellen der Aarhus-Konvention und Vertreter anderer internationaler Organisationen aus der gesamten OSZE-Region zusammen. Im Mittelpunkt der jährlich stattfindenden Treffen stehen der Informationsaustausch und die Erörterung gemeinsamer zukünftiger Arbeitsschwerpunkte.⁶ Die Treffen unterstützen auch den Kapazitätsaufbau in ausgewählten Themenbereichen, die ein gemeinsames Anliegen darstellen.

Bewertung der Erfahrungen und der Weg in die Zukunft

Die Gründung des ersten Aarhus-Zentrums jährt sich 2017 zum 15. Mal. Dies ist ein guter Zeitpunkt, die Erfahrungen aufzuarbeiten und die wichtigsten Erkenntnisse zu bewerten. Sie lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Die Eigenverantwortung der Regierung ist eine Grundvoraussetzung: Die Eigenverantwortung und Unterstützung seitens der Regierung sowie die aktive Beteiligung der nationalen Kontaktstellen der Aarhus-Konvention an der Arbeit der Aarhus-Zentren gehören zu den Grundvoraussetzungen für deren Erfolg.

6 2012 fand kein Treffen statt.

Der Prozess selbst ist wichtig: Die meisten Aarhus-Zentren sind in den Kommunalverwaltungen oder bei lokalen NGOs angesiedelt und arbeiten eng mit den Gemeinden zusammen. Die aktive Beteiligung lokaler Interessengruppen an der Arbeit der Aarhus-Zentren trägt zu einer verantwortungsvollen lokalen Regierungsführung bei. Sie ermöglicht es den Aarhus-Zentren auch, in vollem Umfang über die Bedürfnisse und Prioritäten vor Ort informiert zu sein, und gewährleistet die Relevanz ihrer Aktivitäten.

Der Aufbau lokaler Kapazitäten: Die Verbesserung der Fähigkeit der Aarhus-Zentren und der lokalen Interessengruppen, die wichtigsten Umweltprobleme zu bewältigen, erhöht die Nachhaltigkeit lokaler Initiativen.

Voneinander lernen: Die jährlichen Treffen der Aarhus-Zentren, subregionale Treffen und gegenseitige Besuche haben den Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen ermöglicht und zur Verbreitung und Erweiterung bewährter Praktiken geführt.

Partnerschaften sind unverzichtbar: Die enge Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Sekretariat der Aarhus-Konvention der UNECE sowie die Zusammenarbeit mit anderen ENVSEC-Partnern haben für den Erfolg der Aarhus-Zentren eine wichtige Rolle gespielt; dasselbe gilt für das ergänzende Engagement des OCEEA und der Feldoperationen.

Keine Blaupause: Der institutionelle Aufbau der Aarhus-Zentren variiert von Land zu Land und sogar innerhalb der Länder. Einige der Zentren sind in Ministerien angesiedelt und werden von professionellen Mitarbeitern betreut, denen sie gleichzeitig als Instrument für die Öffentlichkeitsarbeit dienen; andere arbeiten in abgelegenen Gebieten und sind auf den Einsatz einiger weniger engagierter Einzelpersonen oder einer kleinen Gruppe von Freiwilligen angewiesen. Einige der gastgebenden NGOs sind einflussreich und erfahren, und die Arbeit des Aarhus-Zentrums stellt nur eine ihrer vielen Tätigkeiten dar; andere NGOs benötigen viel Unterstützung und Kapazitätsaufbau. Diese Unterschiede spiegeln die Vielfalt der Herausforderungen und den unterschiedlichen Bedarf an Ressourcen wider und können gleichzeitig eine Quelle wechselseitigen Lernens und gegenseitiger Inspiration sein. Das bedeutet jedoch auch, dass nicht von allen Aarhus-Zentren dasselbe Maß an Effektivität und Professionalität erwartet werden kann.

Trotz ihrer Erfolge stehen die Aarhus-Zentren zukünftig vor zwei großen Herausforderungen. Erstens sind die meisten Aarhus-Zentren auf finanzielle Unterstützung durch die OSZE angewiesen. Einige von ihnen haben zwar versucht, Mittel von anderen Geldgebern zu bekommen, doch nur wenige waren dabei erfolgreich. Das ist zum Teil auf ihre begrenzten Fundraising-Kapazitäten zurückzuführen, zum Teil aber auch auf ihre institutionelle Struktur, denn nicht alle Aarhus-Zentren haben den Status einer juristischen Person, der es ihnen ermöglichen würde, Geldmittel zu erhalten. Die finanzielle Zukunftsfähigkeit der Zentren ist daher ein wichtiges Thema in der laufenden Diskussion zwischen dem OCEEA, den Feldoperationen und ihren Partnern. Die zweite Herausforderung hängt mit der Schwierigkeit zusammen, in Ländern, in denen

es keine OSZE-Feldoperation gibt, wirksame Unterstützung für die Aarhus-Zentren zu bekommen. Hier ist darüber zu diskutieren, wie die in Belarus und Georgien gewonnenen Erfahrungen in anderen Ländern und auf eine größere Zahl von Aarhus-Zentren angewandt werden können.

Die weitere Konsolidierung und Stärkung des Netzwerks hat daher Vorrang – vor allem angesichts der umfangreichen Dienstleistungen und Vorteile, die die Aarhus-Zentren ihren Gastgeberländern bieten und auch in Zukunft bieten können, u.a. bei der Implementierung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Die Aarhus-Zentren sind eine ideale Plattform für die Festlegung lokaler Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, die Stärkung der Eigenverantwortung vor Ort und die Sensibilisierung für die Ziele. Sie können auch in nationalen und lokalen Prozessen zur Überprüfung der Ziele für nachhaltige Entwicklung mitwirken und bei der Realisierung relevanter Ziele für nachhaltige Entwicklung behilflich sein.

Fazit

Die Aarhus-Zentren haben sich in den vergangenen 15 Jahren zu einem integralen und weithin anerkannten Bestandteil der Arbeit der OSZE in der zweiten Dimension entwickelt. Sie haben eine enge Zusammenarbeit mit zentralen und örtlichen Behörden, der Zivilgesellschaft und anderen relevanten Akteuren aufgebaut, die es ihnen ermöglicht, für unterschiedliche Herausforderungen, darunter auch sensible Themen, gemeinsam eine Lösung zu finden. Ihre langfristigen Perspektiven sind bis zu einem gewissen Grad ungewiss, da ihre Kapazitäten und ihre Finanzierung immer noch in erster Linie von OSZE-Ressourcen abhängen. Die Aarhus-Zentren sind dank ihres Fachwissens und ihrer Kompetenz in vielen verschiedenen Umweltthemen zu anerkannten Partnern von Regierungen, NGOs und zunehmend auch von Geldgebern geworden, die ihnen neue Möglichkeiten eröffnen, ihre Partnerschaften auszubauen und in Zukunft neue Fördermittel einzuwerben. Für die OSZE bleibt das Netzwerk der Aarhus-Zentren mit seinen 60 Mitgliedern in 14 Ländern ein wichtiges Instrument für die Bewältigung von Umwelt- und Sicherheitsproblemen auf lokaler Ebene und die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen einer Vielzahl von Interessengruppen innerhalb der Grenzen eines Landes und über sie hinaus.