UfU
Unabhängiges Institut
für Umweltfragen

UFU-Paper

Die Aarhus-Konvention –

Bürgerbeteiligung in neuer Qualität?

von Stefan Keupp und Michael Zschiesche
Fachgebiet Umweltrecht & Partizipation

Juni 2010

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 4

2. Entstehungsgeschichte der Aarhus-Konvention 5

3. Struktur, Aufbau und Inhalt der Konvention 6

3.1. Zugang zu Umweltinformationen 6

3.2 Beteiligung an Entscheidungsverfahren 10

3.3 Zugang zu Gerichten 13

3.4 Sonstige Bereiche 15

4. Umsetzungsprozess und Konsequenzen für das deutsche Umweltrecht 16

4.1 Neue Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten für Umweltschutzvereinigungen 17

4.1.1 Neue Beteiligungsmöglichkeiten nach Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz 17

4.1.1.1 Neuerungen mit Konsequenzen für den nachfolgenden Rechtsschutz 18

4.1.1.2 Neuerungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren 19

4.1.1.3 Weitere veränderte Beteiligungsmöglichkeiten 21

4.1.2 Veränderte Beteiligungsmöglichkeiten im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren 22

4.1.3 Änderungen aufgrund des Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren 26

4.1.4 Veränderungen aufgrund des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes 28

4.1.4.1 Identische Änderungen im AEG, FStrG, WaStrG, MBPlG und EnWG 29

4.1.4.2 Modifikationen im LuftVG 31

4.1.4.3 Änderungen im Raumordnungsverfahren 31

4.1.4.3 Novellierungen im Rechtsschutz 31

4.1.5 Würdigung und Konsequenzen für die Arbeit von Umweltschutzvereinigungen 32

4.2 Neue Klagemöglichkeiten nach Umwelt-Rechtsbehelfs-gesetz 37

4.2.1 Sinn und Zweck einer umweltrechtlichen Verbandsklage 37

4.2.2 Allgemeines 38

4.2.3 Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Klage 39

4.2.3.1 Notwendige Anerkennung 39

4.2.3.2 Anwendungsbereich des neuen Rechtsbehelfs 40
4.2.3.3 Klagebefugnis 42
4.2.3.4 Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen 45
4.2.3.5 Materielle Präklusion 46
4.2.3.6 Sonstiges 47
4.2.4 Begründetheit der Klage 48
4.2.4.1 Begründetheit im Falle von Zulassungsentscheidungen 48
4.2.4.2 Spezielle Begründetheitsprüfung bei Normenkontrolle 49
4.2.5 Umgang mit Verfahrensfehlern und Heilungsvorschriften 50
4.2.5.1 Verfahrensfehler 50
4.2.5.2 Sonderregelung für Bebauungspläne 56
4.2.5.3 Heilung von Verfahrensfehlern 58
4.2.6 Verhältnis zwischen UmwRG und BNatSchG 58
4.2.7 Würdigung und Konsequenzen für die Arbeit von Umweltschutzvereinigungen 60
Abkürzungsverzeichnis 71
Literaturverzeichnis 76

Zusammenfassung: Das "Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten", kurz *"Aarhus-Konvention"*, wurde 1998 im dänischen Aarhus unterzeichnet und ist eine bedeutsame Neuerung und Erweiterung des Umweltvölkerrechts. Es ist am 30.10.2001 in Kraft getreten. Das folgende Hintergrundpapier stellt die Entstehungsgeschichte der Konvention dar und geht auf die Bedeutung der Konvention ein. Breiten Raum nimmt die vertiefende Darstellung zu den Rechtsänderungen in Deutschland ein.

1. Einleitung

Mit der Aarhus-Konvention werden die Rechte auf Information, Beteiligung und Klagemöglichkeiten als Rechte einer jeden Person zum Schutz der Umwelt auch für zukünftige Generationen erstmals im Völkerrecht verankert. Die Konvention beinhaltet die Etablierung von internationalen Mindeststandards für den Zugang zu Umweltinformationen, für Öffentlichkeitsbeteiligung und für den Zugang zu Gerichtsverfahren. Durch die Mitzeichnung der Konvention seitens der EU und die Absichtserklärung, die Inhalte der Konvention auch im Rahmen internationaler Organisationen voranzutreiben, kommt der Konvention zusätzliche Bedeutung im weltweiten Globalisierungsprozess zu. Insbesondere in den Staaten Osteuropas stellt die Konvention eine erhebliche Stärkung der Bemühungen hin zu demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien dar. Mit der Konvention wird zudem erstmals völkervertraglich anerkannt, dass Umwelt- und Naturschutz oft nur durch die Wahrnehmung von Rechten Dritter, vom Staat unabhängiger Gruppen, Initiativen und Organisationen, zustande kommt.

Das "Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten" wurde am 25. Juni 1998 im dänischen Aarhus anlässlich der 4. Paneuropäischen Umweltministerkonferenz von 35 Staaten und der Europäischen Union unterzeichnet.[1] Die Bundesrepublik Deutschland gehörte, obwohl am Verhandlungsprozess aktiv beteiligt, zunächst nicht zu den Erstunterzeichnern. Dies wurde allerdings kurz nach der Bundestagswahl am 1.12.1998 nachgeholt.

2. Entstehungsgeschichte der Aarhus-Konvention

Am 25. Oktober 1995 fand in Sofia (Bulgarien) die 3. Pan-Europäische Ministerkonferenz „Umwelt für Europa" statt. Auf dieser Konferenz wurde ein Rahmenpapier über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich, durch die europäischen Umweltminister gebilligt[2], welches durch jahrelange Verhandlungsprozesse[3] vor allem von seiten der europäischen Nichtregierungsorganisationen[4], der zuständigen

[1] Bis zum 21.12.1998 (siehe Artikel 17) hatten 39 Staaten und die EU die Konvention unterzeichnet, darunter waren nicht die USA und Rußland.

[2] Ministerial Conference „Environment for Europe": Guidelines on the Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making, vgl. Burhenne/Robinson, International Protection of the Environment (Fn.9), Dokument Nr.25-10-95/1.

[3] Der Sofia-Prozess begann praktisch im Juni 1991 nach der ersten europäischen Ministerkonferenz in Dobris, Tschechien.

[4] Im Vorfeld der Sofia-Konferenz bildete sich parallel zur Umweltministerkonferenz 1994 in Brüssel ein Zusammenschluß verschiedener europäischer Nichtregierungsorganisationen unter dem Namen ECO-Forum,

Generaldirektion der Europäischen Kommission sowie des Regional Environmental Center (REC)[5] in Budapest vorangetrieben wurde. Damit wurde der Weg für direkte Verhandlungen zu einem völkerrechtlichen Vertrag frei.

1996 begann ein Verhandlungsprozess von insgesamt 10 Sitzungen, an dem von Anfang an auch Nichtregierungsorganisationen (NGO) aktiv beteiligt waren.[6] Dieser Verhandlungsmarathon verlief, obwohl in vielen Punkten aus der Sicht der NGO nicht immer erfreulich, insgesamt so konstruktiv, dass bereits 2 Jahre später der ausgehandelte Text zur Unterschrift vorlag. Es war kein Zufall, dass die feierliche Unterzeichnung der Konvention in Aarhus, Dänemark stattfand, denn neben Dänemark, die durch die großzügige finanzielle Unterstützung vor allem der osteuropäischen NGO häufig die Teilnahme an vorzubereitenden Sitzungen und Konferenzen und damit einen gesamteuropäischen Partizipationsprozess innerhalb der Verhandlungsphase erst ermöglichte, hatten auch die Niederlande, Norwegen, Belgien und Polen großen Anteil daran, dass die Verhandlungsergebnisse bestimmte Standards beinhalteten.

Neben der konservativen Haltung der Europäischen Kommission wurde außer der türkischen und russischen vor allem die Rolle der deutschen Verhandlungsdelegation -nicht nur seitens der NGO-Vertreter- als negativ gewertet. Nachdem man in den letzten Verhandlungsrunden vor Abschluss des Vertrages insbesondere der deutschen Seite in vielen Fragen und vor allem in dem zentralen Punkt Zugang zu Gerichten entgegenkam, indem Rücksicht auf deutsche Positionen genommen und weitreichende Ausstiegsklauseln paraphiert wurden, weigerte sich die deutsche Seite dennoch in Aarhus anlässlich der 4. Pan-Europäischen Ministerkonferenz die Konvention zu unterzeichnen. Dies wurde bei den NGO und einigen Regierungsvertretern als „adding insult to injury"[7] wahrgenommen und ist sicher auch ein Grund für die schwache Rezeption der Aarhus-Konvention seitens der Öffentlichkeit in Deutschland auch nach der Unterzeichnung durch die rot-grüne Regierung.

---

die fortan vorab zu den jeweiligen Ministerkonferenzen tagten. Ein Schwerpunkt dieses Zusammenschlusses war die Förderung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz.

[5] Siehe www.rec.org

[6] Siehe Hintergrundpapier "Indroducing the Aarhus Convention", by Jeremy Wates, EEB and Friends of the Earth Ireland, Chisinau, Pan-European Eco Forum Conference on Public Participation, 1999, so haben auf der abschließenden 10. Sitzung der Verhandlungsteilnehmer am 19.3.1998 in Genf u.a. das REC, die World Conservation Union (IUCN), GLOBE, die Environmental NGO`s Coalition sowie der International Council of Environmental Law teilgenommen.

[7] in diesem Zusammenhang etwa „die Beleidigung nach der Verwässerung" , siehe DNR-EU-Rundschreiben 7/98 S.24 ff.

3. Struktur, Aufbau und Inhalt der Konvention[8]

Die Konvention umfasst 22 Artikel und 2 Anhänge.[9] Den Artikeln sind wie bei Konventionen üblich eine Reihe von Verpflichtungen und Erkenntnisse vorangestellt, die den Geist des Entstehungsprozesses markieren. Desgleichen werden eine Reihe von umweltrelevanten Treffen und Übereinkommen europäischer Staaten aufgelistet, die den Prozess von Aarhus gespeist haben.

Die Konvention ist in 3 Teile gegliedert. Die ersten 3 Artikel der Konvention bezeichnen allgemeine Bestimmungen, die auch durch entsprechende Überschriften gekennzeichnet sind (Ziel, Begriffsbestimmungen, Allgemeine Bestimmungen). Die Artikel 4 bis 9 enthalten die inhaltlich bedeutsamen Vorschriften. Hiervon sind die 3 wesentlichen Teile der Konvention Artikel 4 (Zugang zu Umweltinformationen), Artikel 6 (Zugang zu Entscheidungsverfahren) sowie Artikel 9 (Zugang zu Gerichten). Diese sollen im Weiteren auch näher vorgestellt werden. Daneben enthält Artikel 7 Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken, Artikel 8 legt die Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente fest und Artikel 5 benennt die Aufgaben der Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt für staatliche Stellen, insbesondere die Verfügbarkeit dieser Daten z.B. in elektronischer Form. In den Artikeln 10 - 22 werden der Modus der Nachfolgetreffen der Vertragsstaaten, Stimmrechtsfragen, das Verfahren zu Änderungen der Konvention, die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens, die Beilegung von Streitigkeiten, der Akt der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahmen, Genehmigung des Beitritts, des Inkrafttretens der Konvention sowie des Rücktritts geregelt.

3.1. Zugang zu Umweltinformationen

Einer der Kerninhalte der Konvention ist Artikel 4 - Zugang zu Umweltinformationen. Dieser Artikel untermauert das in Deutschland und der EU bereits verbriefte Recht auf die Erlangung von Informationen über die Umwelt.[10] Der wesentliche Rechtsbegriff ist „Informationen über die

[8] siehe auch Martin Scheyli, Die Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltfragen, Archiv des Völkerrechts Heft 2/2000 S.217-253; Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000

[9] Anhang I listet die Tätigkeiten auf, bei denen ein Entscheidungsverfahren gemäß Art. 6 Abs.1 Buchstabe a der Konvention, gemeint sind damit die im deutschen Umweltrecht bezeichneten Zulassungs- oder Genehmigungsverfahren, durchgeführt werden muß, Anhang II enthält die Ausführungen über das anzuwendende Schiedsverfahren.

[10] Umweltinformationsrichtlinie der EG, Abl. Nr. L 158/56 siehe hierzu u.a. Wegener, InfUR 1992, 211 ff, ZUR 1993, 17 ff., Engel, Akteneinsicht und Recht auf Informationen über umweltbezogene Daten, 1993, S. 178 ff., Erichsen/Scherzberg, Zur Umsetzung der Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, 1992; Umweltinformationsgesetz (UIG) BGBl. I 1490, siehe hierzu u.a. Scherzberg, DVBl. 1994,

Umwelt". Dieser ist in Artikel 2 (Begriffsbestimmungen) definiert. Ähnlich wie das deutsche Umweltinformationsgesetz –UIG- teilt der Rechtsbegriff "Informationen über die Umwelt" der Konvention in Zustand der Umweltbestandteile und in Tätigkeiten und Maßnahmen, wobei die Konvention z.T. erheblich über den Rechtsbegriff des deutschen UIG hinausgeht. Nach der Konvention sind „Informationen über die Umwelt" danach *sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über*

a) den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen.

b) Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung sowie Tätigkeiten oder Maßnahmen, einschließlich Verwaltungsmaßnahmen, Umweltvereinbarungen, Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, die sich auf die unter Buchstabe a genannten Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Kosten-Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren verwendet werden.

c) den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, Bedingungen für menschliches Leben sowie Kulturstätten und Bauwerke in dem Maße, in dem sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder - auf dem Weg über diese Bestandteile - von den unter Buchstabe b genannten Faktoren, Tätigkeiten oder Maßnahmen betroffen sind oder betroffen sein können.

Der Rechtsbegriff „Informationen über die Umwelt" der Aarhus-Konvention ist bewusst sehr weit gefasst worden, denn der Informationsanspruch sollte möglichst wenig ausschließen. Hierdurch werden auch Bereiche und Tatbestände umfasst, die über den Kernbereich von klassischen Umweltschutzzuständen wie die Beschreibung von Wasser, Boden und Luft hinausgehen. Gänzlich neu in diesem Zusammenhang ist die ausdrückliche Hervorhebung gentechnisch veränderter Organismen (Art. 2 Abs. 3 a) sowie unter Art. 2 Abs. 3 b Kosten-Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen, die bei Zulassungsverfahren verwendet werden. Auch die unter Art. 2 Abs. 3 c genannten Faktoren betreffen Informationen, die nicht zu den klassischen Umweltschutzzuständen zu zählen sind. So sind u.a. umweltbedingte Beeinträchtigungen an Kulturstätten oder Bauwerke

733 ff.; Fluck/Theuer, UIG, Loseblatt-Kommentar, Stand 1999; Röger, UIG, Kommentar, 1995; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 1995; Turiaux, NJW 1994, 2319ff. Zum Gesetzentwurf vgl. BT-Drs. 12/7138 und Erbguth/Stollmann, UPR 1994, 81 ff.; Schrader, NuR, 2000, 487ff.

ebenso erfasst wie der Zustand der menschlichen Gesundheit oder Sicherheitsaspekte. Ähnlich offen wie der Begriff „Informationen über die Umwelt" ist auch der Behördenbegriff. Unter „Behörde" wird verstanden:

a) *eine Stelle der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und anderer Ebene;*

b) *natürliche und juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen,*

c) *sonstige natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a oder Buchstabe b genannten Stelle oder einer dort genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen,*

d) *die Einrichtungen aller in Artikel 17 näher bestimmten Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind.*

Besonders die Ausdehnung auf juristische Personen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, bedeutet eine Verschiebung des Behördenbegriffs hinein in Bereiche, die bislang in Deutschland von der Pflicht, Umweltinformationen zur Verfügung stellen zu müssen, ausgenommen waren. So würde beispielsweise im Bereich der Abfallentsorgung, in der wie auch in anderen Bereichen die zunehmende Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf Private festzustellen ist, nicht mehr dazu führen, dass automatisch das Herausgabeverlangen von Umweltinformationen gesperrt wäre.

Art. 4 Abs.1 der Konvention statuiert einen weitgehenden Anspruch der Öffentlichkeit auf Umweltinformationen. Dieser Anspruch der Öffentlichkeit umfasst natürliche oder juristische Personen und existiert ohne Nachweis eines Interesses. Auf Antrag sind Informationen oder Kopien zur Verfügung zu stellen, es sei denn, die Informationen stehen der Öffentlichkeit bereits zur Verfügung oder es erscheint der Behörde angemessen, die Informationen in anderer Form zur Verfügung zu stellen, was sie dann allerdings begründen muss. Art 4 Abs.2 der Konvention macht sodann Aussagen über die von der Behörde einzuhaltenden Fristen. Nach der Konvention sollen die Informationen *so bald wie möglich, spätestens jedoch einen Monat nach Antragstellung zur Verfügung* stehen. Dies würde im Vergleich zum deutschen UIG eine wesentliche Verschärfung der Bereitstellungspflicht seitens der Behörden bedeuten, denn gemäß § 5 Abs. 2 UIG gilt, dass innerhalb von 2 Monaten ein Antrag auf

Umweltinformationen zu bescheiden ist. Dies bedeutet nach dem UIG allerdings nur, dass innerhalb der 2 Monate darüber zu entscheiden ist, ob der Informationszugang gewährt wird. Nach der Aarhus-Konvention sollen hingegen die Umweltinformationen möglichst innerhalb eines Monats bereits beim Antragsteller vorliegen.[11]

Die Aarhus-Konvention verfügt – ebenso wie das deutsche UIG- über eine abschließende Liste von Ablehnungsgründen für einen Antrag auf Informationen über die Umwelt (Art. 4 Abs. 3 und 4). Folgende Gründe können zur Ablehnung des Antrages führen:

- *die Behörde, an die der Antrag gerichtet ist, verfügt nicht über die beantragten Informationen über die Umwelt,*
- *der Antrag ist offensichtlich zu allgemein oder missbräuchlich formuliert worden,*
- *der Antrag betrifft Material, das noch fertiggestellt werden muss, oder wenn der Antrag interne Mitteilungen von Behörden betrifft, sofern eine derartige Ausnahme nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist oder gängiger Praxis entspricht, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist.*

Gemäß Art. 4 Abs. 4 der Konvention kann darüber hinaus abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

- *die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist,*
- *internationale Beziehungen, die Landesverteidigung oder die öffentliche Sicherheit,*
- *laufende Gerichtsverfahren, die Möglichkeit einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten, oder die Möglichkeit einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen.*

Darüber hinaus auch,

- *wenn Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse rechtlich geschützt sind, um berechtigte wirtschaftliche Interessen zu schützen, allerdings sind Informationen über Emissionen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind, bekanntzugeben,*
- *Rechte auf geistiges Eigentum,*

[11] bei hoher Komplexität der Informationen hat die Behörde gemäß Art. 4 Abs.2 die Möglichkeit auf bis zu 2 Monate Verlängerung, allerdings muss sie hierüber den Antragssteller informieren.

- *die Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten in Bezug auf eine natürliche Person, sofern diese der Bekanntgabe dieser Informationen an die Öffentlichkeit nicht zugestimmt hat und sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist,*
- *die Interessen eines Dritten, der die beantragten Informationen zur Verfügung gestellt hat, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet zu werden zu können, sofern dieser Dritte der Veröffentlichung des Materials nicht zustimmt, oder*
- *die Umwelt, auf die sich diese Informationen beziehen, wie zum Beispiel die Brutstätten seltener Tierarten.*

betroffen sind. Die Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe ist dabei stets ausdrücklich zu berücksichtigen.

Die weiteren Absätze des Art. 4 betreffen die Gegenstände „Weiterleitung des Antrages an eine andere Behörde" (Art. 4 Abs. 5), die Form des Ablehnungsantrages (Art. 4 Abs. 7) und die Gebührenregelung (Art. 4 Abs. 8). Bei der in der Praxis so wichtigen Frage der Gebühren gestattet Art. 4 Abs. 8 der Konvention die Erhebung von Gebühren durch die angefragte Behörde. Sie soll "eine angemessene Höhe jedoch nicht übersteigen". Die Gebührenfrage wurde in den Verhandlungen zur Konvention lange und kontrovers diskutiert, das Ergebnis in Art. 4 Abs. 8 geht in seiner Lesart letztlich nicht wesentlich über das UIG hinaus, wenngleich im Unterschied zum früheren UIG nicht von einem Kostendeckungsprinzip gesprochen wird.

3.2. Beteiligung an Entscheidungsverfahren

Nach wie vor ist die ungenügende Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Zulassung umweltrelevanter Großprojekte in vielen Staaten vor allem Ost- und Mitteleuropas gängige Praxis. Art. 6 der Aarhus-Konvention, der die Beteiligung hinsichtlich des Ob und des Wie an Entscheidungsverfahren regelt, ist deshalb als großer Fortschritt zu werten. Die Aarhus-Konvention spricht von Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren über bestimmte Tätigkeiten[12]. Damit sind die im deutschen Umweltrecht bekannten Zulassungsverfahren[13] für Vorhaben umfasst.

[12] Vgl. Art. 6 der Konvention

[13] im einzelnen werden unter Zulassungsverfahren: Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren für verschiedene Bereiche, wasserrechtliche Erlaubnis- und Bewilligungsverfahren sowie atomrechtliche Genehmigungsverfahren sowie gentechnische Genehmigungsverfahren verstanden

In Art. 6 Abs.1 wird zunächst geregelt, für welche Entscheidungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden muss. Hierbei bedient sich die Aarhus-Konvention eines Katalogs von insgesamt 19 verschiedenen Tätigkeiten.[14] Mit dem Begriff Tätigkeiten sind die einzelnen Bereiche, für die Vorhaben öffentlich zugelassen werden, bezeichnet.

Nach der Definition, welche Tätigkeiten von Öffentlichkeitsbeteiligung betroffen sind, wendet sich Art. 6 Abs. 2 der Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens zu. Das Beteiligungsverfahren beginnt gemäß Konvention damit, dass die betroffene Öffentlichkeit entweder durch öffentliche Bekanntmachung oder gegenüber Einzelnen in „*sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise frühzeitig*" über die geplante Tätigkeit informiert wird. Betroffene Öffentlichkeit ist nach Art. 2 Nr. 5 die „*von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran.*" Nichtregierungsorganisationen auf dem Gebiet des Umweltschutzes wird, so sie nach innerstaatlichem Recht zugelassen sind, ein Interesse unterstellt. Die betroffene Öffentlichkeit soll nach der Aarhus-Konvention Informationen erhalten über:

a) Die geplante Tätigkeit und den Antrag, über den eine Entscheidung gefällt wird,

b) Die Art möglicher Entscheidungen oder den Entscheidungsentwurf,

c) Die für die Entscheidung zuständige Behörde,

d) Das vorgesehene Verfahren, einschließlich der folgenden Informationen, falls und sobald diese zur Verfügung gestellt werden können (Beginn des Verfahrens, Möglichkeit der Öffentlichkeit, sich zu beteiligen, Zeit und Ort vorgesehener öffentlicher Anhörungen, Angabe der Behörde, von der relevante Informationen zu erhalten sind, und des Ortes, an dem die Öffentlichkeit Einsicht in die relevanten Informationen nehmen kann, Angabe der zuständigen Behörde oder der sonstigen amtlichen Stelle bei der Stellungnahmen oder Fragen eingereicht werden können, sowie die dafür vorgesehenen Fristen und Angaben darüber, welche für die geplante Tätigkeit relevanten Informationen über die Umwelt verfügbar sind,

e) Die Tatsache, dass die Tätigkeit einem nationalen oder grenzüberschreitenden Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt.

[14] Insgesamt umfaßt Anhang I 22 Absätze, neben den 19 Absätzen, die die Tätigkeiten beschreiben, normiert Abs. 20 die Möglichkeit, die Öffentlichkeitsbeteiligung darüber hinaus auch dann vorzusehen, wenn innerstaatlich eine UVP für die Tätigkeit vorgesehen ist, Abs. 21 enthält die Nichtanwendung des Übereinkommens auf Forschungsanlagen und Abs. 22 normiert Verfahrensfragen zur Änderung des Katalogs.

In Art. 6 Abs. 6 zählt die Konvention auf, welche Mindeststandards für die auszulegenden Unterlagen der Tätigkeiten gelten. Diese sind:

a) *„Eine Beschreibung des Standortes sowie der physikalischen und technischen Merkmale der geplanten Tätigkeit, einschließlich einer Schätzung der erwarteten Rückstände und Emissionen*

b) *Eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen der geplanten Tätigkeit auf die Umwelt*

c) *Eine Beschreibung der zur Vermeidung und/oder Verringerung der Auswirkungen, einschließlich der Emissionen, vorgesehenen Maßnahmen;*

d) *Eine nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen,*

e) *Ein Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen und*

f) *In Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die an die Behörde zu dem Zeitpunkt gerichtet wurden, zu dem die betroffene Öffentlichkeit nach Abs. 2 informiert wird."*

Das weitere Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung sieht dann gemäß Art. 6 Abs. 7 die Möglichkeit vor, Stellungnahmen und Meinungen zur geplanten Tätigkeit schriftlich vorzulegen oder dies während einer öffentlichen Anhörung gegenüber dem Antragsteller vorzutragen. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung soll „*angemessen*" bei der Entscheidung über die geplante Tätigkeit Berücksichtigung finden. Die Entscheidung selbst soll der Öffentlichkeit „*unverzüglich*" bekanntgegeben werden, wobei zum einen der Wortlaut der Entscheidung und die Gründe und Erwägungen, auf die sich die Entscheidung stützt, bekanntgegeben werden sollen.

In Art. 6 Abs. 11 wird der in den Vertragsverhandlungen heftig diskutierte[15] und letztlich nur sehr „weich" normierte Bereich der Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen behandelt. Die Vertragsparteien verpflichten sich lediglich, im machbaren und angemessenen Umfang die Bestimmungen des Art. 6 auch auf die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen anzuwenden.

Neben der Ausgestaltung des Verfahrens und der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit lassen sich in Art. 6 einige Zielsetzungen finden, die die eigentliche Funktion und den Sinn von Öffentlichkeitsbeteiligung berühren: So wird in Art. 6 Abs. 4 normiert, dass jede Vertragspartei dafür

[15] siehe stellvertretend Abschlusserklärung der NGO`s in: DNR-Europarundbrief Nr. 7/98 S.24

sorgt, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem noch alle Optionen offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann. Dies ist besonders relevant in Hinblick auf mehrstufige Verfahren. In Art. 6 Abs. 5 findet sich die Aufforderung, dass auch die Zulassungsbehörden die Antragsteller dazu ermutigen sollen, vorab die betroffene Öffentlichkeit zu ermitteln und mit ihnen Gespräche über den Zweck des Vorhabens aufzunehmen.

3.3. Zugang zu Gerichten

Der Zugang zu Gerichten ist in drei Fällen durch die Konvention ausgestaltet worden: Zum einen bei Verletzungen des Informationszugangsrechts (Art. 4), zum anderen bei Verletzungen, die aus der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren (Art. 6) resultieren sowie in Art 9 Abs. 3 bei Verstößen gegen umweltbezogene Bestimmungen.[16] Um Artikel 9 der Konvention wurde in den Verhandlungen besonders hart gerungen. Dies trug immer mehr dazu bei, dass die ursprünglichen Ansätze[17] nicht zuletzt auf das Betreiben der deutschen Verhandlungsseite durch unbestimmtere Formulierungen und durch Ausstiegsklauseln aufgeweicht wurden, was die Übertragung in innerstaatliches Recht deutlich verkompliziert und die Unklarheiten im Übertragungsprozess vergrößert.

Art. 9 Abs. 1 der Konvention regelt Beschwerdemöglichkeiten, wenn gegen den Informationsanspruch durch Behörden verstoßen wurde. Jede Person, die *„der Ansicht ist, dass ihr nach Art. 4 gestellter Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel bearbeitet worden ist"* kann ein gerichtliches Verfahren (*Überprüfungsverfahren*) einleiten. Gemäß Art. 9 Abs.1 S. 2 ist vorher ein *„schnelles"* vorgerichtliches *„Überprüfungsverfahren"* durch eine Behörde oder durch eine unparteiische und unabhängige Stelle durchzuführen.

Gemäß Art. 6 der Konvention ist die Öffentlichkeit bei behördlichen Zulassungsverfahren gemäß Anhang I der Konvention sowie darüber hinaus auch bei *sonstigen* Tätigkeiten mit *erheblichen Auswirkungen* auf die Umwelt zu beteiligen. Bei Verletzungen dieser Beteiligungsrechte steht der *betroffenen Öffentlichkeit mit einem ausreichenden Interesse* ein

[16] Neben den Fällen des Art. 4 und 6 enthält Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 eine Öffnungsklausel der Anwendbarkeit für sonstige Bestimmungen des Übereinkommens, sofern dies nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist, sowie in Art. 9 Abs. 3 bei von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und Unterlassungen, die gegen innerstaatliches Umweltrecht verstoßen.
[17] siehe Archiv unter www.participate.org

nationales Überprüfungsverfahren, mithin auch der verwaltungsgerichtliche Klageweg offen.

Dieses im deutschen Verwaltungsprozessrecht nicht bekannte *ausreichende Interesse* als Zulässigkeitsvoraussetzung kann national weiter eingeschränkt werden, wenn dies im Verwaltungsprozessrecht der jeweiligen Vertragspartei so vorgesehen ist[18]. Die Voraussetzung, wonach nur die *betroffene Öffentlichkeit* letztlich klagebefugt ist, legt den Schluss nahe, dass hier Umweltschutzverbände mit gewissen Voraussetzungen, mithin anerkannte Umweltschutzverbände gemeint sind.[19]

Welche Tätigkeiten von einem Überprüfungsverfahren erfasst sind, leitet sich zunächst aus Anhang I der Konvention ab. Hierunter fallen in der Regel Tatbestände, die im deutschen Recht einem Planfeststellungsverfahren unterliegen, allerdings geht der Anhang I über die derzeit in Deutschland beklagbaren Tatbestände hinaus. Hierunter würden beispielsweise auch Plangenehmigungsverfahren, aber auch Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz u.a. fallen.

Die Klagemöglichkeiten gemäß Art. 9 III der Konvention knüpft im Unterschied zu den vorangegangenen Überprüfungsmöglichkeiten nicht an konkrete Beteiligungen an, sondern beschreibt eine allgemeine und umfassende gerichtliche Überprüfung bei Verstößen gegen innerstaatliches Recht. Allerdings lässt die Konvention die Klarheit darüber vermissen, welche Fälle und in welcher Weise solche Überprüfungsmöglichkeiten ausgestaltet werden sollen. Konkrete Verpflichtungen zur Umsetzung des Art. 9 III müssen somit aus dem Gesamtkontext der Konvention, seinem Entstehungs- und Verhandlungsprozess sowie dem Geist und dem Ziel der Konvention ermittelt werden. Hilfreich dabei sind erste Schritte der Europäischen Kommission, die bereits in europaweit diskutierten Arbeitspapieren dokumentiert sind.[20] Da zur Anwendung dieses Absatzes und weiterer Passagen des Artikels 9 Unklarheiten herrschen, wurde auf der zweiten Signatarstaatenkonferenz im Sommer 2000 in Kroatien zudem eine weitere Expertengruppe zum Gerichtszugang eingerichtet.[21]

Auf Deutschland bezogen heisst das, die Zulässigkeitsvoraussetzungen für das Beschreiten des Gerichtswegs, wie sie durch § 42 Abs.2 VwGO (Verletzung in eigenen Rechten) normiert sind, kollidieren mit dem Text der Aarhus-Konvention. Auch die Formulierung, dass gemäß Art. 9 Abs. 2 S. 2

[18] vgl. Art. 9 II Uabs. 1 Bst b, vgl auch Epiney, Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht S. 325

[19] so auch Epiney/Sollberger S. 327

[20] vgl. www. europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm

[21] Bislang wurden für offene und ausfüllungsbedürftige Regelungen Expertengruppen zu den Themen: „Erfüllungskontrolle“, „Schadstoffemissions- und Ausbreitungsregister“ sowie „gentechnisch veränderte Organismen“ auf der 1 Signatarstaatenkonferenz in Moldawien 1999 eingerichtet. In Kroatien im Jahre 2000 wurde darüber hinaus auch die Einrichtung einer Expertengruppe zum Thema „elektronischer Zugang zu Umweltinformationen“ beschlossen.

sich das *ausreichende Interesse* und die *Rechtsverletzung* im Sinne von Art. 9 Abs. 2 S. 1 nach den Erfordernissen des innerstaatlichen Rechts bestimmen sollen, bedeutet nicht automatisch das Festhalten an der derzeitigen Regelung der VwGO. Hier ist nicht nur an den die Einschränkung interpretierenden Satz in Art. 9 Abs. 2 S. 2 zu denken, der von einem weiten Zugang zu Gerichten spricht. Dies kann nur als möglichst voraussetzungsloser Zugang verstanden werden.[22] Dafür sprechen auch die Zielstellungen der Aarhus-Konvention insgesamt, die von möglichst wenig Hürden und Restriktionen des Zugangs der Öffentlichkeit zu Verwaltungsverfahren durchdrungen sind. Ein weiterer Aspekt ist in der Struktur des Zugangs der Nichtregierungsorganisationen zu Gerichten zu sehen. Diesen wird gemäß Art. 9 Abs. 2 S. 3 unterstellt, dass sie ein *„ausreichendes Interesse"* besitzen.

Für die Verbandsklageregelung nach deutschem Recht ergibt sich aus Art. 9 der Aarhus-Konvention die zwingende Konsequenz, dass auch auf Bundesebene die Verbandsklage sehr breit eingeführt werden muss. Dies ist bislang nur eingeschränkt durch die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (April 2002) geschehen. Der Anwendungsbereich entspricht damit aber noch nicht der der Aarhus-Konvention. Durch die Formulierung des Art. 9 Abs. 2 ist beabsichtigt, dass sich die Verbandsklageregelung auf alle in Art. 6 der Aarhus-Konvention genannten Gegenstände der Mitwirkung an Verwaltungsverfahren bezieht. Das würde bedeuten, dass wesentlich mehr Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung künftig einer gerichtlichen Überprüfung seitens der Umweltverbände offen stehen.[23] Das Umweltrechtsbehelfsgesetz aus dem Jahr 2006 hat diese Anforderung erst teilweise umgesetzt. Daher ist eine Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem Europäischen Gerichthof anhängig, die klären soll, ob die Umweltverbände bereits einen „weiten Zugang zu Gerichten" in Deutschland gewährleistet bekommen.

3.4. Sonstige Bereiche

Die Aarhus-Konvention sieht in Art. 7 die Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken vor. Es wird normiert, dass die Öffentlichkeit auch in *„einem transparenten, fairen Rahmen während der Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme beteiligt wird"* und sogar bei der Vorbereitung umweltbezogener Politiken beteiligt werden soll. Es wird ausdrücklich auf die Frühzeitigkeit der Entscheidungseinbindung sowie die angemessene

[22] so auch Scheyli, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, Archiv des Völkerrechts 2/2000, S. 245
[23] vgl. den Katalog der Tätigkeiten in Artikel 6 Abs.1 Buchstabe a der Aarhus-Konvention

Berücksichtigung an der Entscheidung Bezug genommen. Die Öffentlichkeit soll von der zuständigen Behörde ermittelt werden, wobei die Ziele der Konvention zu berücksichtigen sind. Jede Vertragspartei ist zudem aufgefordert, Möglichkeiten für eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung umweltbezogener Politiken zu schaffen. Neben der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und umweltbezogenen Plänen sowie Politiken fordert die Konvention in Art. 8 die Öffentlichkeitsbeteiligung bei durch Behörden vorzubereitenden exekutiven Vorschriften und sonstigen allgemein anwendbaren rechtsverbindlichen Bestimmungen.

4. Der Umsetzungsprozess und Konsequenzen für das deutsche Umweltrecht

Die Aarhus-Konvention konnte erst nach der Ratifizierung des 16. Unterzeichnerstaates in Kraft treten.[24] Dies ist am 30.10.2001 geschehen. Die Umsetzung der Aarhus-Konvention gehörte sogar zweitweise zu den Schwerpunkten des Bundesumweltministeriums. Die Europäische Union selbst hat die Aarhus-Konvention ebenfalls unterzeichnet und hat die Umsetzung konsequent in entsprechenden Richtlinien bzw. Diskussionspapieren vorbereitet.[25] Die Europäische Kommission legte zu allen 3 Säulen entsprechende Vorschläge für veränderte Richtlinien vor, so dass über die EU Druck auf die deutschen Regelungen erfolgte. Die Richtlinie zum Thema „Zugang zu Umweltinformationen" trat am 14.2.2003 in Kraft und musste bis 14.2.2005 in der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt sein. Diese Zeitspanne wurde eingehalten. Genau am 14.2.2005 trat das neue Bundesumweltinformationsgesetz in Kraft.[26]

Die zweite Säule der Konvention wurde im Rahmen der EU durch die sogenannte „EU-Öffentlichkeitsrichtlinie" den Mitgliedsländern der EU bis Juni 2005 aufgegeben (2003/35/EG). Hierdurch sollen Zulassungsverfahren in Umweltfragen bürgerfreundlicher gestaltet werden. Dies betrifft u.a. den Bau von Bundesfernstraßen und Ausbau von Fernstraßen, den Bau von Autobahnen, Wasserstraßen, Binnenhäfen, Eisenbahntrassen, Flughäfen

[24] Mittlerweile haben 22 Unterzeichnerstaaten die Konvention ratifiziert, Deutschland hat in diversen Protokollen zur Vorbereitung auf die erste Vertragsstaatenkonferenz im Oktober 2002 in Lucca/Italien das Jahr 2004 als Ratifizierungszeitpunkt genannt. (siehe www.unece.org)

[25] vgl. Commission Proposal of 29 June 2000 for a European Parliament and Council Directive on public access to environmental information (OJ C 337 of 28.11.2000, p.156); Commission Proposal of 18 January 2001 for a European Parliament and Council Directive providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programms relating to the environment and amending Council Directives 85/337/EEC (environmental impact assessment) and 96/61/EC (intergrated pollution prevention and control) – OJ C 154 of 29.05.2001, p. 123; Second working dokument on access to justice in environmental matters, siehe www.europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm

[26] Streng genommen hat die Bundesregierung die Frist verfehlt, da zu diesem Zeitpunkt die sechzehn Bundesländer noch keine Regelungen erlassen hatten und noch weitere zwei Jahre vergehen mussten, bis alle 16 Länder die EU-Umweltinformationsrichtlinie umgesetzt hatten.

mit Landebahnen von mehr als 2.100 Meter Länge, die Entnahme von Grundwasser in großen Mengen und das Verlegen von Hochspannungsleitungen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung, die nach der Aarhus-Konvention auch bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken gefordert ist, umfasst künftig u.a. auch Haushaltspläne, Entwicklungs- und Bedarfspläne oder die Linienbestimmung des Bundes bei Fernstraßen.

In der Bundesrepublik haben der Ratifizierungsprozess der Aarhus-Konvention sowie die Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie in das bundesdeutsche Recht nichts an der grundsätzlichen Abschwächung der Beteiligungsrechte seit 1990 geändert. Grund hierfür ist u.a., dass der bundesdeutsche Gesetzgeber wesentliche Umsetzungsverpflichtungen bewusst unterlief.[27]

Die Auswirkungen der Konvention auf das deutsche Umweltrecht waren dennoch vielfältig und haben in Teilbereichen ein Mehr an Bürgerrechten hervorgerufen.

4.1 Neue Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten für Umweltschutzvereinigungen

4.1.1 Neue Beteiligungsmöglichkeiten nach Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz

Betroffen von der völker- und europarechtlich geforderten Aufwertung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Zulassungsverfahren mit Umweltbezug sind zunächst die Regelungen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG). Denn dieses verwaltungsbehördliche Verfahren, das der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dient[28], findet nur bei bestimmten Vorhaben mit potentieller Auswirkung auf die Umwelt Anwendung und deckt somit einen Grossteil der betroffenen Vorhaben mit Umweltauswirkungen ab. Bereits vor den aus der Öffentlichkeitsrichtlinie resultierenden Novellierungen regelte vor allem der § 9 UVPG alte Fassung eine Einbeziehung der Öffentlichkeit im Verlauf der UVP. Hier und in weiteren Paragraphen[29] wird einer Aufwertung bereits begrifflich Ausdruck verliehen, in dem nun, auch im Einklang mit anderen Statuten, von einer Beteiligung der Öffentlichkeit die Rede ist.

[27] Siehe hierzu stellvertretend Schmidt, Krämer, mit weiteren Verweisen, ZUR 2/2007 S. 57 ff.

[28] § 2 Abs. 1 S. 1 UVPG

[29] z.B. §§ 2 Abs. 1 S. 3, 11 S. 3 UVPG

4.1.1.1 Neuerungen mit Konsequenzen für den nachfolgenden Rechtsschutz

Eine lediglich strukturelle Änderung hat § 3 Abs. 2 UVPG durch die Öffentlichkeitsrichtlinie erfahren, indem nun eine Verordnungsermächtigung eingeführt wurde. Hier geht es um Ausnahmen von der UVP-Pflicht aufgrund zwingender Gründe der Verteidigung oder der Erfüllung zwischenstaatlicher Verpflichtungen. Dies geschieht allerdings hauptsächlich mit der Intention keine Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen zu müssen, um so ein Interesse an militärischer Geheimhaltung zu berücksichtigen.[30] Diese Ausnahme und der daraus folgende Öffentlichkeitsausschluss bestanden bereits vor der Novelle und bergen damit keine Änderungen in der Öffentlichkeitsbeteiligung. Jedoch hinsichtlich des Rechtsschutzes hat die Änderung Konsequenzen, da die auf die Rechtsverordnung folgende Entscheidung über eine solche Ausnahme nun auch von anerkannten Vereinigungen aufgrund des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes gerügt werden kann.[31]

§ 3a UVPG wurde um einen Satz 4 ergänzt, welcher festlegt, dass, wenn aufgrund des Ergebnisses einer Vorprüfung nach § 3c UVPG keine UVP durchgeführt werden soll, in einem gerichtlichen Verfahren keine vollumfängliche Prüfung durchzuführen ist, sondern lediglich eine Überprüfung, ob die Vorprüfung korrekt durchgeführt wurde und das Ergebnis nachvollziehbar ist. Diese Änderung hat also weniger eine Auswirkung auf die Öffentlichkeitsbeteiligung an sich, sondern mehr auf den nachfolgenden Rechtsschutz. Laut Gesetzesbegründung folgt diese Änderung aber nicht aus der Öffentlichkeitsrichtlinie, sondern ist aufgrund der fehlenden ausgereiften Gerichtsentscheidungen notwendig.[32] Auch der ebenso komplett neu eingefügte Satz 6 in § 3c UVPG basiert nicht auf den Vorgaben zur Aufwertung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dadurch wird die Behörde verpflichtet die Durchführung und das Ergebnis der Vorprüfung zu dokumentieren. Dies hat keine Auswirkung auf die Beteiligung der

[30] *Dienes* in Hoppe, UVPG, § 3 Rn. 25

[31] *Scheidler*, NVwZ 2008, 735 f.

[32] vgl. BT-Drs 16/2494, S. 21

Öffentlichkeit im Laufe des Verfahrens, aber auf ein mögliches anschließendes Gerichtsverfahren.[33]

4.1.1.2 Neuerungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren

Zu wesentlichen Änderungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung kommt es schließlich durch die Novellierung des § 9 UVPG. Zunächst wird der Verweis des § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG n.F. auf Satz 1 des § 73 Abs. 3 VwVfG reduziert, schließt damit die nach § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG a.F. noch mögliche Anwendung des Satzes 2 aus, was zur Folge hat, dass eine Gemeinde nicht mehr auf eine öffentliche Auslegung der Unterlagen verzichten kann.

In den § 9 UVPG wird nun auch der neue Abs. 1a eingeführt, der für die Bekanntmachung (der Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung) in den betroffenen Gemeinden nach § 73 Abs. 2 VwVfG detailliert vorgibt, welche Informationen der Öffentlichkeit im Zuge dessen mitgeteilt werden müssen. Eine Unterrichtung erfolgt danach über den Vorhabensantrag, die Feststellung der UVP-Pflicht nach § 3a UVPG sowie bei Bedarf die grenzüberschreitende Beteiligung, die zuständigen Behörden, die Art der möglichen Zulassungsentscheidung, die vorgelegten Unterlagen des Antragstellers, die Auslegung der Unterlagen und weitere Einzelheiten des Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung. Im Gegensatz zur alten Gesetzeslage ist die Öffentlichkeit nun darüber informiert, welchen Mindestinhalt die Bekanntmachung haben muss[34]. Weitere Mindestvorgaben gibt auch der neu eingefügte § 9 Abs. 1b UVPG in Bezug auf die auszulegenden Unterlagen. Es müssen also nun verpflichtend die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens nach § 6 UVPG ausgelegt werden sowie darüber hinaus[35] alle entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen die der Behörde bis dato vorliegen. Letztere Informationen, die jedoch nach Auslegung bei der Behörde eingehen, sind auf Antrag der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Bundes- und der Landesumweltinformationsgesetze zugänglich zu machen.[36]

[33] Ebenda

[34] Ebenda, S. 22

[35] nur die Unterlagen nach § 6 UVPG waren nach § 9 Abs. 2 S. 1 UVPG a.F. auszulegen

[36] § 9 Abs. 1b S. 2 UVPG

Die Zulassungsentscheidung oder die Ablehnung des Vorhabens muss weiterhin öffentlich bekannt gegeben werden, jedoch bedarf es nun bei der anschließenden Auslegung des Bescheides nach § 9 Abs. 2 UVPG n.F. nicht mehr nur einer Begründung, sondern auch einer Rechtsbehelfsbelehrung. Dadurch wird der durch die Aarhus-Konvention und die Öffentlichkeitsrichtlinie eingeräumten Möglichkeit für die Öffentlichkeit, nach Ablauf des Zulassungsverfahrens ein gerichtliches Verfahren anzustreben, um umweltschutzbezogene Interessen überprüfen zu lassen, Ausdruck verliehen und zeigt den potentiellen Klägern die ihnen nun zustehenden Rechtsschutzmöglichkeiten auch visuell auf.[37]

Eine Änderung erfährt auch der Abs. 3 des § 9 UVPG. Hier wird die Öffentlichkeitsbeteiligung an die Neuerungen resultierend aus den eingefügten Abs. 1a und b sowie der Abwandlung des Abs. 2 angepasst. Die geregelte Partizipation der Öffentlichkeit im vorgelagerten Verfahren an sich bleibt aber im Kern bestehen und ein mit dem VwVfG vergleichbares Einwendungsverfahren (lediglich eine schriftliche Äußerung ist vorgesehen) sowie eine Erörterung sind nach wie vor nicht vorgesehen.[38] Gänzlich gestrichen wurde mit der Novellierung aber Satz 2 des § 9 Abs. 3 UVPG a.F., der den Ausschluss von möglichen Rechtsansprüchen aus § 9 Abs. 1 UVPG normierte. Daraus folgt allerdings nicht, dass nunmehr die Standortentscheidung im vorgelagerten Verfahren eigenständig gerichtlich überprüfbar sein soll. Diese Regelung wird nur durch die spezielleren Bestimmungen in §§ 15 Abs. 5 und 16 Abs. 3 UVPG n.F. ersetzt.[39] Die Linienbestimmungen sowie die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens bleiben danach weiterhin nur im Rechtsbehelfsverfahren gegen die nachfolgende Entscheidung über die Zulässigkeit für das Vorhaben überprüfbar.[40]

Die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9a UVPG wird ebenfalls einer Änderung unterzogen. Der § 9a Abs. 1 UVPG wird den supranationalen Anforderungen angepasst, erfährt dadurch allerdings auch eine Einschränkung. Nach § 9a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UVPG n.F. kann nur

[37] vgl. *Wagner* in Hoppe, UVPG, § 9 Rn. 44

[38] *Peters/Balla*, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, § 9 Rn. 11; *Wagner* in Hoppe, UVPG, § 9 Rn. 46

[39] BT-Drs 16/2494, S. 23

[40] *Lecheler*, DVBl 2007, 715

noch die betroffene Öffentlichkeit Äußerungen kundtun. Nach alter Gesetzeslage lag eine solche Begrenzung nicht vor.[41] Auch den ausländischen Betroffenen muss nun durch die neue Nr. 4 des § 9a Abs. 1 S. 2 UVPG auf geeignete Weise die Entscheidung bekannt und deren Inhalt mit Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung zugänglich gemacht werden. Diese Änderungen dienen der Gleichstellung der inländischen und ausländischen betroffenen Öffentlichkeit.[42] Eine derartige Gleichstellung erfolgt ebenso für die deutsche betroffene Öffentlichkeit bei Vorhaben im Ausland durch Ergänzung des Hinweises zur Geltung des § 9 Abs. 2 UVPG n.F. in § 9b Abs. 3 UVPG n.F.[43]

Auch die strategische Umweltprüfung – geregelt in §§ 14a - o UVPG – wird in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung denselben Maßstäben unterworfen wie die UVP an sich. Aufgrund des § 14b Abs. 4 S. 4 UVPG n.F. ist auch in diesem Rahmen die Vorprüfung bzgl. ihrer Durchführung und ihres Ergebnisses zu dokumentieren und durch den abgeänderten Verweis auf § 9 Abs. 1 bis 1b UVPG n.F. in § 14i Abs. 1 UVPG n.F. die novellierte Öffentlichkeitsbeteiligung des UVP-Verfahrens zu übertragen.[44]

4.1.1.3 Weitere veränderte Beteiligungsmöglichkeiten

Neben den neuen Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP und des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens sieht das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz noch weitere Novellierungen vor. Zunächst kommt es gemäß Art. 4 ÖffBetG zu Neuerungen in der atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV). Die für die Öffentlichkeitsbeteiligung relevanten Änderungen im Atomrecht resultieren vorwiegend auf den durch das ÖffBetG eingeführten § 9 Abs. 1a und 1b UVPG und deshalb schreiben nun die entsprechenden Normen für die Bekanntmachung (§ 5 AtVfV) und die Auslegung (§ 6 AtVfV) an das UVPG angepasste Modalitäten vor. Dies betrifft also den Umfang und die Bereitstellung der Informationen bei Bekanntmachung bzw. Auslegung. Eine Anpassung erfolgt zudem in § 7a AtVfV bzgl. der Beteiligung der

[41] *Wagner* in Hoppe, UVPG, § 9a Rn. 14

[42] BT-Drs 16/2494, S. 23

[43] Ebenda, S. 24

[44] Ebenda, S. 24 f.

Öffentlichkeit und der Behörden anderer Staaten bei einem Verfahren mit grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen.

Zudem kommt es zu neuen Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit – und explizit erwähnt auch für Umweltschutzvereinigungen – bei der Aufstellung verschiedener Pläne und Programme. Dies betrifft Batterieprogramme nach dem, aufgrund Art. 5 des ÖffBetG, neu eingeführten Gesetz über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Batterieprogrammen, Aktionsprogramme nach § 1a Abs. 4 Düngemittelgesetz n.F. und Abfallwirtschaftspläne nach § 29a KrW-/AbfG n.F.

Durch Art. 8 ÖffBetG kommt es zu Änderungen in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau). Hier wird eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls für Tagebaue mit mehr als 10 ha bis weniger als 25 ha eingeführt. Zudem werden die Regelungen des § 9a UVPG n.F. über die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung in dem neuen § 3 Abs. 3 UVP-V Bergbau übernommen.

4.1.2 Veränderte Beteiligungsmöglichkeiten im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Weitere Neuerungen in der Öffentlichkeitsbeteiligung fallen im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren an, da sich hier vor allem die Änderungen in der IVU-Richtlinie, resultierend aus der Öffentlichkeitsrichtlinie, auswirken. Zu Anpassungen kommt es hierbei im BImSchG und in der 9. BImSchV[45]. Diese Verfahrensverordnung basiert auf der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 10 Abs. 10 BImSchG, in dessen Inhalt die Grundzüge des Genehmigungsverfahrens geregelt werden. Dieses „förmliche Verfahren" findet nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 der 4. BImSchV für Anlagen Anwendung, die zumindest zum Teil bzw. komplett unter Spalte 1 des Anhangs der 4. BImSchV fallen oder für die eine Durchführung einer UVP vorgeschrieben ist.

Zunächst – unabhängig von der Öffentlichkeitsbeteiligung – ändern sich aufgrund des ÖffBetG die Vorgaben für den Vorhabensträger nach § 4a Abs.

[45] Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren)

1 4. BImSchV, welche Unterlagen er für eine angestrebte Entscheidung der Behörde vorlegen muss. Hier wird eine neue Nummer 7 eingefügt, nach welcher der Vorhabensträger nun auch die wichtigsten von ihm gegebenenfalls geprüften Alternativen in einer Übersicht angeben muss. In der Begründung verweist der Gesetzgeber lediglich auf die Notwendigkeit der Umsetzung aufgrund der Öffentlichkeitsrichtlinie und vermeidet es den Begriff „Alternativen" genauer zu beschreiben bzw. zu begrenzen.[46] Daraus lässt sich schlussfolgern, dass neben den Standortalternativen u.a. auch technische Alternativen umfasst sind.[47] Die Intension der Einführung der Nummer 7 in den § 4a Abs. 1 4. BImSchV bleibt aber trotzdem unklar, da zum einen eine Alternativenprüfung bei einer nicht UVP-pflichtigen Anlage kaum mit dem Paradigma der gebundenen Entscheidung (s.o. Punkt 3.1.2) vereinbar scheint[48] und außerdem, aufgrund der Formulierung („gegebenenfalls"), die tatsächliche Prüfung von Alternativen dem Antragsteller überlassen wird. Dieser wird also nicht verpflichtet eine Alternativenprüfung, in welcher Form auch immer, durchzuführen und die Behörde kann dies bei einer Prüfung im Rahmen der Entscheidungsfindung auch nicht kontrollieren.

In § 10 Abs. 3 BImSchG, der die Beteiligung der Öffentlichkeit regelt, kommt es zu den ersten Änderungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund der Vorgaben des Art. 2 Nr. 1 ÖffBetG, wodurch der Absatz 3 des § 10 BImSchG vollkommen neu formuliert wird. Nach Satz 1 des § 10 Abs. 3 BImSchG n.F.[49] muss die Zulassungsbehörde auch weiterhin das Vorhaben im amtlichen Veröffentlichungsblatt bekannt machen. Allerdings hat sie neuerdings die Option, bei der Wahl der weiteren Art der Bekanntmachung, entweder eine zusätzliche öffentliche Bekanntmachung im Internet oder in den örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes verbreitet sind, vorzunehmen. Die Wahl der Alternative liegt im Ermessen der Behörde, wobei sie trotz der möglichen Verwaltungsvereinfachung durch Bekanntmachung auf ihrer Internetpräsenz beachten muss, dass zwar eine ansteigende Zahl von Bürgern das Internet nutzt, wohl aber wenige sich regelmäßig über neue Vorhaben informieren und deshalb eine tatsächliche

[46] vgl. BT-Drs. 16/2494, S. 27

[47] so auch *Röckinghausen*, EurUP 2008, 213; *Czajka* in Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht Bd. 2, 9. BImSchV § 4a Rn. 52b

[48] *Röckinghausen*, EurUP 2008, 213

[49] eine entsprechende Anpassung findet auch in § 8 Abs. 1 S. 1 4. BImSchV n.F. statt

öffentliche Bekanntmachung bzw. Beteiligung wohl auch weiterhin durch Nutzung der Tageszeitung angebracht ist.[50] Der Inhalt der Bekanntmachung nach § 10 Abs. 4 BImSchG bzw. § 9 Abs. 1 4. BImSchV erfährt keine Novellierung. Allerdings wird ein neuer Satz 2 in § 9 Abs. 1 9. BImSchV n.F. eingefügt, wodurch in der Bekanntmachung eine zwingende Angabe der zuständigen Genehmigungsbehörde, der relevanten Vorschriften für die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie ggf. einer grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung folgt.

Zu Änderungen kommt es auch bzgl. des Umfangs der auszulegenden Unterlagen. Neben dem Antrag bedurfte es nach § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG a.F. der Auslegung von Unterlagen (mit Ausnahme bei Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen), wobei sich eine Auslegungspflicht grundsätzlich nur bei Unterlagen ergab, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit enthalten.[51] Durch § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG n.F. wird letztere Angabe nun konkretisiert und die vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen sowie die entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Behörde im Zeitpunkt der Bekanntmachung vorliegen, sind auszulegen. Flankiert wird dies durch die Änderung des Satz 2 im § 10 Abs. 1 9. BImSchV, der sich nun nicht mehr nur auf UVP-pflichtige Anlagen beschränkt (vgl. § 10 Abs. 1 S. 2 9. BImSchV a.F.), sondern nunmehr regelt, dass, soweit vorhanden, die entscheidungserheblichen sonstigen der Genehmigungsbehörde vorliegenden behördlichen Unterlagen zu dem Vorhaben auszulegen sind, soweit diese Angaben über Auswirkungen auf Dritte oder Empfehlungen zur Begrenzung dieser Auswirkungen enthalten. Es müssen also grundsätzlich alle Unterlagen, egal ob behördlichen oder privaten Ursprungs, mit Angaben über Auswirkungen auf die Nachbarschaft oder Allgemeinheit oder deren Begrenzung ausgelegt werden, es sei denn sie beinhalten Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse. Einer Beschränkung auf lediglich „behördliche Unterlagen", wie man § 10 Abs. 1 S. 2 9. BImSchV n.F. entnehmen könnte, kann dabei nicht gefolgt werden.[52] Entsprechende erhebliche Unterlagen, die nach Auslegung bei der Behörde eingehen, sind

[50] *Czajka* in Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht Bd. 1, BImSchG § 10 Rn. 37; *Schulze-Wolf/Köhler*, UVP-report 2008, 106

[51] *Rossnagel* in Koch/Scheuing/Pache, GK-BImSchG, § 10 Rn. 297

[52] siehe *Röckinghausen*, EurUP 2008, 214

auf Antrag der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Bundes- und der Landesumweltinformationsgesetze zugänglich zu machen.[53]

Mit der Verwendung des Begriffs „Öffentlichkeit" in § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG n.F. ändert sich im Vergleich zur entsprechenden Regelung des § 10 Abs. 3 S. 2, 2. Hs. BImSchG a.F. nichts und zur Einwendung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist weiterhin jeder berechtigt. Eine Beschränkung des Vorbringens im Rahmen der Einwendungen ist nicht normiert und somit können neben Verbänden auch Private, Nachbarn und juristische Personen Allgemeininteressen anführen.[54] Jedoch wird hier neuerdings normiert, wo die Einwendungen erhoben werden müssen. Dies erfolgte bis dahin nur in § 12 Abs. 1 9. BImSchV. Nach § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG n.F. ist eine Einwendung nur bei der „zuständigen" Behörde möglich. Dadurch wird allerdings keine Einschränkung auf die Genehmigungsbehörde vorgenommen, denn zuständig für die Annahme von Einwendungen kann natürlich auch weiterhin jede Behörde sein, bei der die Unterlagen ausgelegt wurden.[55]

Eine weitere Abänderung erfährt § 10 Abs. 7 BImSchG durch die Ergänzung des Satz 1 sowie durch die Anfügung der Sätze 2 und 3. Die verwirrend neugestaltete Regelung intendiert, dass neben der obligatorischen Zustellung des Genehmigungsbescheides an den Antragsteller und der fakultativen Zustellung an die Einwender (vgl. § 10 Abs. 7 i.V.m. Abs. 8 S. 1 BImSchG), der Genehmigungsbescheid jetzt immer auch verpflichtend öffentlich bekannt gemacht werden muss.[56] Der Genehmigungsbescheid muss neben den bisherigen Inhalten nach § 21 Abs. 1 Nr. 6 und 7 9. BImSchV n.F. nun auch Angaben über das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit und eine Rechtsbehelfsbelehrung beinhalten. Dies ist hinsichtlich des nachfolgenden Rechtsschutzes von Interesse.

Eine Anpassung aufgrund der Novellierungen erfährt zudem die in § 11a 9. BImSchV geregelte grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Durch die Ergänzung des Verfahrens zur nachträglichen Anordnung (s.u.) sind somit nach § 11a Abs. 1 S. 1 9. BImSchV

[53] § 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG sowie entsprechend § 10 Abs. 1 S. 3 9. BImSchV

[54] *Frenz* in Kotulla, Bundes-Immissionsschutzgesetz Bd. 1, § 10 Rn. 103

[55] vgl. *Czajka* in in Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht Bd. 1, BImSchG § 10 Rn. 55, oder *Jarass*, BImSchG, § 10 Rn. 73; a. A. *Röckinghausen*, EurUP 2008, 215 f.

[56] *Jarass*, BImSchG, § 10 Rn. 121a; *Dietlein* in Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. I, BImSchG § 10 Rn. 257; *Schack* in Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BImSchG § 10 Rn. 82a

n.F. auch ausländische Behörden zu unterrichten und die Genehmigungsbescheide und Aktualisierungen von Genehmigungen von Behörden anderer Staaten zugänglich zu machen[57].

Durch den neu eingeführten 2. Halbsatz in § 16 Abs. 1 S. 1 BImSchG n.F. liegt immer eine wesentliche Änderung einer genehmigungsbedürftigen Anlage vor, wenn dadurch die Leistungsgrenzen oder die Anlagengröße gem. Anhang der 4. BImSchV erreicht wird. In diesen Fällen greift die Bagatellregelung des § 16 Abs. 1 S. 2 BImSchG nicht und es ist ein obligatorisches Änderungsgenehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.[58]

Aufgrund der supranationalen Vorgaben soll es auch bei einer nachträglichen Anordnung, also wenn nach einer Genehmigung eine neue Festlegung von Emissionsgrenzwerten zur Erfüllungen von Betreiberpflichten (z.B. § 5 BImSchG) notwendig ist, zu einer Öffentlichkeitsbeteiligung kommen. Dazu wurde vom Gesetzgeber durch Art. 2 Nr. 3 ÖffBetG der neue Absatz 1a in § 17 BImSchG eingefügt, wodurch das Verwaltungsverfahren zum Erlass einer nachträglichen Anordnung einem Zulassungsverfahren, also auch mit entsprechenden Elementen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG, angenähert wird. Die Änderungen in § 47 BImSchG, u.a. durch die Einführung eines neuen Absatz 5a, konkretisieren lediglich die bisherige Gesetzeslage. Nach § 47 Abs. 5 S. 2 BImSchG a.F. wurde bereits eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben bei der es auch nicht zu einem Erörterungstermin kommen sollte.[59] Das Verfahren wird nun durch den § 47 Abs. 5a BImSchG n.F. ausdrücklich normiert und lehnt sich dabei an die Öffentlichkeitsbeteiligung im förmlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 Abs. 3 BImSchG n.F. an.[60]

4.1.3 Änderungen aufgrund des Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Mit dem Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vom 23. Oktober 2007

[57] § 11a Abs. 7 9. BImSchV n.F.

[58] *Jarass*, BImSchG, § 16 Rn. 13; *Büge* in Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BImSchG § 16 Rn. 15a

[59] vgl. hierzu *Köck* in Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BImSchG § 47 Rn. 15

[60] *Jarass*, BImSchG, § 47 Rn. 37

werden – nach relativ kurzer Zeit nach in Kraft treten des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes – weitere Änderungen bzgl. der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren zur Zulassung immissionsschutzrechtlichen Vorhaben vorgenommen. Eine wesentliche Modifikation liegt in den Regelungen über den Erörterungstermin. Dessen Durchführung liegt nun aufgrund der Neufassung des § 10 Abs. 6 BImSchG durch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Ermessen der Genehmigungsbehörde. Dieser soll nur noch stattfinden, wenn die Genehmigungsbehörde der Auffassung ist, dass eine Erörterung der Einwendungen für ihre Entscheidungsfindung relevant ist oder diese einer Erläuterung bedürfen, und wird dadurch begründet, dass dadurch entbehrlicher Verwaltungsaufwand vermieden und Verkürzung der Dauer des Genehmigungsverfahrens erreicht werden kann.[61] Parallel dazu werden auch die Regelungen in den §§ 12 Abs. 1, 16 Abs. 1 und 20 9. BImSchV an die neuen Vorgaben für die Durchführung eines Erörterungstermins angepasst.[62]

Durch Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren kommt es zu Änderungen im Anhang 1 des UVPG. Dies betrifft v.a. die unter Nr. 7.1 bis 7.12 in Anlage 1 des UVPG genannten Vorgaben zur Durchführung einer UVP im Zulassungsverfahren von Tierhaltungsanlagen. Durch diese Änderung wird in vielen Fällen von der früheren obligatorischen UVP abgesehen und es ist zunächst nur noch eine Vorprüfung im Einzelfall nach § 3c UVPG vorgesehen. Konsequenz ist also, dass es nur noch zu einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei diesen Vorhaben kommt, wenn die Vorprüfung eine Durchführung einer UVP zum Ergebnis hat. Entsprechendes gilt für Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung fester, flüssiger oder in Behältern gefasster gasförmiger Abfälle.[63]

Dies ist ein Resultat, das sich aus den Modifikationen des Anhangs der 4. BImSchV (aufgrund des Artikels 3 des Gesetzes zur Reduzierung und

[61] BT-Drs. 16/1337, S. 10; *Röckinghausen*, EurUP 2008, 216; *Czajka* in Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht Bd. 1, BImSchG § 10 Rn. 76

[62] Art. 4 des Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

63 vgl. Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren) ergibt. Hier werden weiterhin die Schwellenmengen in Spalte 1 zur Durchführung eines förmlichen Verfahrens nach § 10 BImSchG erheblich nach oben gesetzt und somit gilt nun für „kleinere", Spalte 2- Vorhaben nur noch das vereinfachte Verfahren nach § 19 BImSchG mit erheblich eingeschränkter Öffentlichkeitsbeteiligung, weshalb nunmehr auch eine Anpassung im UVPG notwendig wurde.[64] Der Art. 3 des Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sieht neben diesen noch weitere Veränderungen mit den entsprechenden Folgen vor. Darüber hinaus werden zudem einige Anlagentypen komplett aus der 4. BImSchV gestrichen und müssen somit nur noch baurechtlich genehmigt werden.[65] Die Gründe für diese z. T. erheblichen Abänderungen basieren u.a. auf einer Anpassung an die europäischen Minimalvorgaben.[66]

4.1.4 Veränderungen aufgrund des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes

Nur zwei Tage nach dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz sowie dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ist am 17.12.2006 das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz[67] (IPlBeschlG) in Kraft getreten. Der Titel lässt bereits auf die Intention dieses Gesetzes schließen, nämlich die Beschleunigung des Ablaufs von Infrastrukturvorhaben. Somit kommt es vor allem zu Novellierungen im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), Bundesfernstraßengesetz (FStrG), Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), Luftverkehrsgesetz (LuftVG), Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und Magnetschwebebahnplanungsgesetz (MBPlG). Aber auch im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), Raumordnungsgesetz (ROG) und Berggesetz sowie in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) kommt es zu Änderungen.

Infrastrukturvorhaben werden grundsätzlich durch ein Planfeststellungsverfahren zugelassen, wobei in einzelnen spezialgesetzlichen Regelungen Abweichungen von § 73 ff. VwVfG geregelt

64 vgl. BT-Drs. 16/1337, S. 10f.

65 ausführlich zu den Änderungen: Knäpple, Immissionsschutz 2008, 28 ff.

66 BT-Drs. 16/1337, S. 11; Röckinghausen, EurUP 2008, 213; Knäpple, Immissionsschutz 2008, 28 f.

67 Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006, BGBl. I, 2833

werden. Deshalb kommt es nicht zu einer vereinheitlichten Regelung des Planfeststellungsverfahrens an sich, sondern durch das IPlBeschlG – als Artikelgesetz – zu Modifikationen in den einzelnen Fachplanungsgesetzen, die aber überwiegend identisch sind.[68] Potential zur Beschleunigung solcher Verfahren sah der Gesetzgeber vor allem in einer Überarbeitung einzelner Regelungen, die die Öffentlichkeitsbeteiligung betreffen oder die sich zumindest auf diese indirekt auswirken.[69] Zudem soll eine Beschleunigung aber z.B. auch durch eine Verkürzug der Frist der Behördenbeteiligung erreicht werden.

Zunächst soll auf die Änderungen im Anhörungsverfahren und danach auf die Anpassungen bzgl. der Anwendung sowie auf das Verhältnis zwischen der Plangenehmigung und dem Planfeststellungsbeschluss eingegangen werden, wobei es hier im AEG, FStrG, WaStrG, MBPlG und EnWG zu jeweils entsprechenden Änderungen kommt.[70] Anschließend werden separat die Modifikationen im LuftVG, die vereinzelten Novellierungen beim Rechtsschutz und schließlich die Änderungen im Raumordnungsverfahren vorgestellt.

4.1.4.1 Identische Änderungen im AEG, FStrG, WaStrG, MBPlG und EnWG

a) Grundsätzlich verweisen die Fachplanungsgesetze (AEG, FStrG, WaStrG, MBPlG und EnWG) auf die §§ 72 ff. VwVfG, weshalb für jeden Neubau bzw. jede Änderung ein Planfeststellungsverfahren notwendig ist. Somit gelten auch hier grundsätzlich die Vorgaben über das Anhörungsverfahren bzw. die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 73 VwVfG, allerdings werden diese nun nach IPlBeschlG spezialgesetzlich identisch abgewandelt. Zunächst kommt es zu einer einheitlichen Modifikation bzgl. der Auslegung der Planunterlagen. Diese soll nur noch in Gemeinden stattfinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt und bezweckt somit, ganz nach Intention des Gesetzes, eine Verfahrensbeschleunigung durch Verringerung der Gemeinden in denen die Öffentlichkeit beteiligt werden soll.[71] Wo der entsprechende Plan ausgelegt wird ist von nun an auch für anerkannte

68 Schröder, NuR 2007, 380; Wickel, UPR 2007, 201 f.; Otto, NVwZ 2007, 380

69 vgl. den Punkt „1. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt“ des Allgemeinen Teils der Begründung zum Gesetzesentwurf, BT-Drs. 16/54, S. 24 ff.

70 vgl. Regelungen im IPlBeschlG

71 Schröder, NuR 2007, 381

Vereinigungen nach UmwRG sowie für anerkannte Verbände nach BNatSchG von Relevanz[72], denn eine Benachrichtigung dieser NGOs erfolgt nur noch auf dem Wege der öffentlichen Auslegung, allerdings zeitgleich mit der Aufforderung der Träger öffentlicher Belange zur Stellungnahme (vgl. Frist nach § 73 Abs. 2 VwVfG). Nicht nur die Benachrichtigung betreffend werden die anerkannten Vereinigungen und Verbände nun mit der Rechtsstellung privater Personen gleichgestellt[73], sondern auch in anderen Aspekten des Anhörungsverfahrens bei Infrastrukturvorhaben. Dies betrifft vor allem die Regelungen über die Stellungnahmefristen nach § 73 Abs. 4 und 6 VwVfG, wonach NGOs einen Monat und zwei Wochen nach Beginn der Auslegung Einwendung erhoben haben müssen, um nicht im gerichtlichen Verfahren präkludiert zu sein.[74] Darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen. Schließlich ist ihnen der Planfeststellungsbeschluss[75] bei Beteiligung, wie den anderen Einwendern, zuzustellen.

Die Behörde muss die nicht ansässigen Betroffenen nunmehr nur noch bei Kenntnis über Person und Aufenthalt benachrichtigen. Eine Ermittlung ist bei Verfahren über Infrastrukturvorhaben im Gegensatz zu § 73 Abs. 5 S. 2 VwVfG nicht mehr notwendig. Wie auch nach dem Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren darf die Genehmigungsbehörde von nun an auch bei Planfeststellungsverfahren von Infrastrukturvorhaben auf einen Erörterungstermin verzichten. Die Durchführung liegt im Ermessen der Behörde. Bei Planänderungen – diesbezüglich wird auch erstmals eine künftige Beteiligung von NGOs geregelt – kann grundsätzlich von einer Erörterung abgesehen werden. In beiden Fällen werden keine Kriterien für die Ermessensfindung der Behörde vorgegeben.

b) Eine weitere Auswirkung auf die Öffentlichkeitsbeteiligung hat zudem die Ausweitung der Anwendung der Plangenehmigung. Die Erteilung einer

72 In diesen Fachgesetzen wird nun erstmals ausdrücklich eine Beteiligung dieser NGOs geregelt. Zuvor war von einer Beteiligung der Naturschutzverbände auszugehen, da bei diesen Vorhaben ein Eingriff in die Natur und Landschaft unausweichlich ist; neu ist aber die Eingliederung der Umweltschutzvereinigungen in diese Verfahren.

73 vgl. BT-Drs. 16/54, S. 24

74 die spezialgesetzlichen Regelungen gehen noch über die Regelungen des VwVfG bzgl. einer materiellen Präklusion hinaus: vgl. § 73 Abs. 4 VwVfG mit § 18a Nr. 7 AEG, § 17a Nr. 7 FStrG, § 14a Nr. 7 WaStrG, § 3 Nr. 7 MBPlG, § 43a Nr. 7 EnWG

75 nach § 17b Nr. 5 FStrG ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund einer UVP-Pflichtigkeit ausnahmsweise auch bei einem Plangenehmigungsverfahren möglich – d.h. die Plangenehmigung ist auch hier zuzustellen

Plangenehmigung ist zwar nicht möglich sobald eine UVP-Pflicht besteht, ist dies jedoch nicht der Fall, kann eine Plangenehmigung nun auch erlassen werden, wenn Rechte Dritter nur unwesentlich – dies sieht § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 VwVfG gerade nicht vor – beeinträchtigt werden.[76] Im Plangenehmigungsverfahren ist generell keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen.[77] Gleichzeitig wird aber die Rechtswirkung der Plangenehmigung mit dem Planfeststellungsbeschluss gleichgestellt.

4.1.4.2 Modifikationen im LuftVG

Grundsätzlich stimmen die Novellierungen im LuftVG mit denen der anderen Gesetze im Ergebnis überein. Allerdings bleibt es weiterhin bei der obligatorischen Durchführung des Erörterungstermins (vgl. § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 LuftVG). Zudem werden durch die neu eingeführten Regelungen, bzgl. der Öffentlichkeitsbeteiligung, Umweltschutzvereinigungen ausgeschlossen, da in § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 S. 4, Nr. 6 und Abs. 4 S. 2 LuftVG explizit nur Naturschutzverbände nach BNatSchG erwähnt werden.

4.1.4.3 Änderungen im Raumordnungsverfahren

Mit dem modifizierten § 15 Abs. 2 ROG erhalten die Länder die Kompetenz von einem Raumordnungsverfahren bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen absehen zu können. Somit kann es bei Verzicht auch nicht zu einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem unselbständigen Verwaltungsverfahren kommen, dadurch können eventuell später relevante Erkenntnisse nicht erlangt werden und vor allem findet der Grundsatz der Raumordnung, mit dem Ziel ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben, keine Berücksichtigung.

4.1.4.4 Novellierungen im Rechtsschutz

Zur Beschleunigung des Verfahrens ist von nun an für bestimmte Infrastrukturvorhaben[78] das Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich aber auch letztinstanzlich zuständig. Dies führt natürlich zu einer Beschleunigung des Verfahrens, es bestehen aber Bedenken bzgl. der

[76] vgl. hierzu *Wickel*, UPR 2007, 205; *Otto*, NuR 2007, 380 f.

[77] *Bonk/Neumann* in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 74 Rn. 246

[78] insgesamt betrifft dies im IPlBeschlG explizit genannte 22 Schienen-, 57 Strassen- und 6 Wasserstrassenvorhaben, aber auch Magnetschwebebahnvorhaben sind laut § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO n.F. umfasst

Zweck- und Verfassungsmäßigkeit dieser Novellierung.[79] Zudem werden mit dem IPlBeschlG vereinheitlichte Regelungen in die einzelnen Fachplanungsgesetze eingeführt, mit denen die aufschiebende Wirkung von Anfechtungsklagen gegen bestimmte Planfeststellungsbeschlüsse ausgeschlossen und die sofortige Vollziehung dieser Zulassungsentscheidung vorgeschrieben wird. In allen anderen Fällen, in denen die Klage noch aufschiebende Wirkung entfalten soll, wird hierfür die Frist für die Antragsstellung auf einen Monat bestimmt.

4.1.5 Würdigung und Konsequenzen für die Arbeit von Umweltschutzvereinigungen

Die Intention der Aarhus-Konvention in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung liegt in der Vorgabe in den Rechtssystemen aller Vertragsstaaten gleiche Vorraussetzungen für die Öffentlichkeit zu schaffen, sich in politische Verfahren einzubringen und mitzuwirken. Eine besondere Rolle kommt hierbei den NGOs die den Umweltschutz fördern zu, da diese über wertvolle wie nutzbare Kenntnisse und Erfahrungen verfügen, überindividuelle Interessen vertreten und uneigennützig für Allgemeinwohlbelange einstehen.

Diese besondere Situation wird von der Aarhus-Konvention erkannt und fordert über europarechtliche Vorgaben eine Umsetzung in deutsches Recht. Aufgrund der Öffentlichkeitsrichtlinie kam es schließlich durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz zu einer Implementierung, wobei lediglich Art. 6 und 7 AK berücksichtigt wurden und eine geforderte Beteiligung der Öffentlichkeit während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente (Art. 8 AK) keine Umsetzung erlangte. Dieses Gebiet der Öffentlichkeitsbeteiligung ist vor allem für die Umweltschutzvereinigungen ein attraktives Betätigungsfeld, da diese im Normenfindungsprozess ein „ökologisches" Gegengewicht zur Interessenvertretung der beteiligten Wirtschaftsverbände und –lobbyisten darstellen und somit schon vor Verabschiedung eines Gesetzes Umweltschutzbelange geltend gemacht werden können.

Im deutschen Recht bestanden bereits vor dem ÖffBetG Beteiligungsmöglichkeiten in bestimmten Verfahren für NGOs. Neue

[79] ausführlicher hierzu: *Wickel*, UPR 2007, 205 f.; *Otto*, NVwZ 2007, 383; *Lecheler*, DVBl 2007, 719

Beteiligungsmöglichkeiten ergaben sich aber schon alleine deswegen, da es nicht mehr nur bei einer ausdrücklich geregelten Beteiligung von Naturschutzvereinigungen im BNatSchG bleibt, sondern nahezu in allen entsprechenden Normen entweder die Öffentlichkeit bzw. betroffene Öffentlichkeit (was grundsätzlich Umweltschutzvereinigungen einschließt) oder Umweltschutzvereinigungen explizit erwähnt werden. Um ihre Beteiligungsrechte geltend zu machen und vor allem anschließend eine Klage erheben zu können, benötigen diese Vereinigungen jedoch eine Anerkennung. Im Naturschutzrecht ergeben sich keine Änderungen und hier können sich grundsätzlich weiterhin nur anerkannte Naturschutzverbände in den bestimmten Verfahren beteiligen.

Durch das ÖffBetG kam es an sich nicht zu neuen Beteiligungsmöglichkeiten in Bezug auf eine Erweiterung der partizipationsfähigen Zulassungsverfahren. Denn eine Beteiligung bei UVP-pflichtigen Vorhaben bestand schon zuvor für Vereinigungen zur Förderung des Umweltschutzes und die Zulassungsverfahren im Immissionsschutz- sowie Atomrecht waren bereits jedermann, also auch jeder Vereinigung, zugänglich.

Lediglich hinsichtlich der nun möglichen Geltendmachung von Umweltschutzbelangen im Rahmen der Äußerung sowie der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Vorbereitung von bestimmten Plänen (auf Länderebene bestand teilweise bereits die Möglichkeit einer Partizipation) und Programmen, bei wesentlicher Änderung einer genehmigungsbedürftigen Anlage nach § 16 Abs. 1 BImSchG und bei der nachträglichen Anordnung nach § 17 Abs. 1a BImSchG kann man tatsächlich von neuen Beteiligungsrechten sprechen.

Diese eröffnen für die bereits anerkannten Naturschutzverbände somit auch zum einen neue Argumentationsmöglichkeiten bei ihren Vorbringen gegen das jeweilige Vorhaben sowie zum anderen gänzlich neue Tätigkeitsfelder. Hinsichtlich des Ablaufs der Öffentlichkeitsbeteiligung kann man grundsätzlich von positiven Neuregelungen für die Arbeit der Umweltschutzvereinigungen sprechen. Hier erhöht sich die Rechtssicherheit bezüglich des Ablaufs des Beteiligungsverfahrens, da einzelne Verfahrensschritte nun detaillierter geregelt werden. So kann z.B. von einer Auslegung nicht mehr abgesehen werden oder die zwingend

aufzuführenden Informationen und Dokumente bei Bekanntmachung wie Auslegung wurden konkretisiert.

Diese Erweiterungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung erhielten allerdings postwendend durch das Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eine erhebliche Einschränkung. Denn durch die Änderungen in den Anhängen zum UVPG und zur 4. BImSchV werden viele Vorhaben einer dort geregelten Öffentlichkeitsbeteiligung entzogen, wo diese zuvor möglich war. Folglich können Vereinigungen grundsätzlich hier nur noch bei „großen" Vorhaben Umweltschutzbedenken, v.a. aber Tier-, Lärm- und Klimaschutzbelange, im UVP- bzw. immissionsschutzrechtlichen Verfahren geltend machen. Dies ist bei der Durchführung eines vereinfachten Verfahrens nach § 19 BImSchG zur Zulassung oder, im extremeren Fall einer Streichung aus den Anhängen, bei einer Baugenehmigung kaum noch möglich.[80]

Zudem wird die Durchführung des Erörterungstermins beim förmlichen Verfahren nach BImSchG in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt. Diese Modifikation betrifft zudem auch die Erörterung im Planfeststellungsverfahren nach AEG, FStrG, WaStrG, MBPlG und EnWG. Die Auffassung der Legislative, dass der Erörterungstermin nicht mehr zwingend notwendig ist, da hier nicht mehr neue Bedenken, v.a. von Seiten der Vorhabensgegner, vorgetragen werden können (Stichwort: materielle Präklusion) und die Erörterung ihrer eigentlichen Aufgabe der Information und Konsensfindung, aufgrund des späten Zeitpunkts im Verfahren, nicht gerecht wird, ist durchaus nachvollziehbar.[81]

Jedoch erscheint diese Erkenntnis unter dem Aspekt, dass der Gesetzgeber selbst durch die von ihm verabschiedeten Normen für diese Konsequenzen verantwortlich ist eher paradox. Trotz des Bewusstseins über den zu späten Zeitpunkt dieses Forums entschließt sich der Gesetzgeber lieber zur Möglichkeit des vollständigen Verzichts des Erörterungstermins, anstatt dem Gedanken der Aarhus-Konvention zu folgen und als Ersatz einen früheren Zeitpunkt für eine Erörterung, z.B. nach dem Vorbild des § 3 Abs. 1 BauGB, festzulegen. Ein solches Vorgehen wäre sicherlich auch im Interesse der Umweltschutzvereinigungen gewesen, um bereits zu einem

[80] hierzu *Knäpple*, Immissionsschutz 2008, 33
[81] vgl. Aussage des Bundesrates in BT-Drs. 16/1338, S. 23

früheren Zeitpunkt im Zulassungsverfahren[82] über ein konkretes Vorhaben zu diskutieren, mit der Gewissheit, tatsächlich noch Einfluss nehmen zu können. Deren Partizipation wird aber anscheinend als Hauptursache für verlangsamte Verfahren angesehen.[83]

Deshalb kommt es u.a. durch Gesetzesnovellen[84] noch zu weiteren Einschränkungen und Erschwernissen für die Beteiligung und Arbeit der Vereinigungen. Die materielle Präklusion hat nun noch gravierendere Auswirkungen, da durch die verkürzte Stellungnahmefrist bei infrastrukturellen Vorhaben nur noch ein Monat und zwei Wochen Zeit bleibt, um die verlangte Bezeichnung der konkreten Beeinträchtigung zu äußern[85]. Für die subjektiven Interessen von Privatpersonen reichen die Fristen zur Einwendung aus, Vereinigungen müssen sich aber aufgrund der geforderten intensiveren Äußerung zur Vertretung der Allgemeinwohlbelange tiefgreifender mit den Unterlagen auseinandersetzen.[86] Deshalb scheint eine Gleichstellung, auch im Interesse der Behörde, nicht angebracht. Denn dadurch verlieren die Behörden wichtige Vorortinformationen über die durch das Vorhaben potentiell zu befürchtenden Umweltbeeinträchtigungen, die sie, mangels Kenntnis, in ihrer Entscheidung nicht berücksichtigen können. Dies widerspricht der historischen Intention der Einführung einer Verbandsmitwirkung insbesondere im Naturschutzrecht, die darauf beruhte, vorherrschende Vollzugsdefizite im Verwaltungsverfahren, die sich auf die Umwelt auswirken, im Auftrag der Allgemeinheit zu verringern[87].

Durch die Entscheidung des BVerwG zur Ortsumgehung Celle[88] wurden noch anspruchsvollere Vorgaben an die Stellungnahmen – ein sog. „substantiiertes Gegenvorbringen" – gestellt und für Naturschutzverbände wird es immer schwieriger fristgerecht ihren Sachverstand wie bisher

[82] kritische zu einer frühzeitigen Partizipation im Allgemeinen: *Versteyl*, AbfallR 2008, 9

[83] repräsentativ hierfür der Standpunkt des Richters am BVerwG: *Vallendar*, UPR 2008, 1 ff.

[84] neben den hier thematisierten Beschleunigungsgesetzen kommt es auch zu einer Reduzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Wegfall der Umweltprüfung bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung nach der Novelle des BauGB 2007, hierzu einführend *Tomerius*, ZUR 2008, 1 ff.; *Battis/Krautzberger/ Löhr*, NVwZ 2007, 121 ff.

[85] *Gassner* in Gassner/Bendomir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 61 Rn. 27; *Meßerschmidt*, Bundesnaturschutzrecht Bd. 2, BNatSchG § 61 Rn. 58

86 Schütz, VBlBW 2007, 443

87 vgl. Meßerschmidt, Naturschutzrecht Bd. 2, BNatSchG Vor §§ 58-61 Rn. 6; Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, S. 1; Gassner in Gassner/Bendomir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 58 Rn. 2

88 BVerwG, ZUR 2008, 257

einzubringen. Aber gerade dies soll anscheinend durch die Novellierungen vom Gesetzgeber erreicht werden.

Erschwerend hinzu kommt zudem die Tatsache, dass es in diesen Verfahren nicht mehr zu einer automatischen Benachrichtigung – von Benachrichtigung kann eigentlich nicht mehr die Rede sein – der Naturschutzverbände kommt und diese permanent recherchieren müssen, um nicht noch mehr unter Zeitdruck zu geraten oder die Beteiligung in einem infrastrukturellen Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen ganz zu verpassen. Dies ist wiederum mit einem größeren Personalaufwand verbunden und hätte evtl. mit der Normierung einer zwingenden Bekanntmachung im Internet reduziert werden können.

Das Planfeststellungsverfahren nach VwVfG erfährt keine Änderung durch das ÖffBetG und Vertretern von Allgemeinwohlbelangen wird weiterhin grundsätzlich eine Partizipation verwährt. Hier bleibt es bei der normierten Beteiligung für Naturschutzverbände nach Naturschutzrecht, einer möglichen Beteiligung für Umweltschutzvereinigungen über den Umweg der UVP oder in Fachplanungsgesetzen, falls eine Beteiligung dort ausdrücklich geregelt wird. Letzteres erfolgte durch das IPlBeschlG und seither sind in den Planfeststellungsverfahren nach AEG, FStrG, WaStrG, MBPlG und EnWG neben den Naturschutzverbänden auch Umweltschutzvereinigungen, die nach UmwRG anerkannt sind, zu beteiligen.

Bei anderen infrastrukturellen Vorhaben, wie z.B. Straßenbahnbau nach Personenbeförderungsgesetz, bleibt es allerdings bei den bisherigen Vorgaben. Nicht nur hier, sondern generell ist also eine zunehmende Zerstreuung der einschlägigen Vorschriften zu beobachten, was v.a. für den Bürger, aber auch für die Umweltschutzvereinigungen und deren ehrenamtliche Mitarbeiter den Umgang mit und das Verständnis der Zulassungsverfahren in den unterschiedlichen Rechtsmaterien immer schwieriger macht.

Im Ergebnis scheinen die Neuerungen für die Beteiligung von Umweltschutzvereinigungen zum größeren Teil aus Einschränkungen und Erschwernissen für die Arbeit von bereits nach BNatSchG anerkannten Naturschutzverbänden zu bestehen, was der eigentlichen Intention der Aarhus-Konvention und den europäischen Vorgaben widerspricht, die eine

Privilegierung und Stärkung der anerkannten NGOs zur Durchsetzung von Umweltbelangen im Auftrag der Allgemeinheit vorgeben. Diese sehen sich aber z.T., im Vergleich zu ihren Möglichkeiten vor in Kraft treten des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes und der Beschleunigungsgesetze, mit gravierenden Einschnitten in ihren Rechtspositionen konfrontiert.

Die einerseits tatsächlich vorhandenen Erweiterungen der Beteiligungsmöglichkeiten von Umweltschutzvereinigungen gehen also andererseits zu Lasten der Mitwirkungsrechte der Naturschutzverbände.[89] Unter dem Deckmantel der Expansion der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz, aufgrund zwingender internationaler Vorgaben, wird der Naturschutz Opfer der Aufrechterhaltung oder Erhöhung der Attraktivität des Standorts Deutschland für Investoren. Vor allem wird die Beteiligung der Naturschutzverbände für die Verzögerung von Zulassungsverfahren ausgemacht, obwohl es an jedweder empirischer Grundlage mangelt, dass die Verfahrensdauer ausschlaggebendes Kriterium bei der Standortwahl ist.[90]

4.2 Neue Klagemöglichkeiten nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

4.2.1 Sinn und Zweck einer umweltrechtlichen Verbandsklage

Aufgrund der Verankerung in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein Rechtsstaat und zu den wesentlichen Merkmalen eines solchen gehört u.a. die Möglichkeit für Bürger ein rechtswidriges Handeln der Exekutive durch unabhängige Gerichte überprüfen zu lassen. Wie bereits erläutert basiert das Rechtsschutzprinzip grundsätzlich auf der Geltendmachung einer Verletzung subjektiver Rechte durch den Kläger (s.o. Punkt 1.1). Dadurch sollen Popularklagen ausgeschlossen werden und Rechte der Allgemeinheit nicht moniert werden können.[91] Letzteres hat aber erhebliche Konsequenzen für einen effektiven rechtlich durchsetzbaren Umweltschutz, denn die Verletzung der im Umweltrecht meist vorliegenden, objektiven-rechtlichen Rechtsvorschriften ist somit grundsätzlich nicht möglich. Somit besteht ein enormer Kontrast zwischen den Möglichkeiten vor Gericht für die Interessen der Umwelt – und damit der Allgemeinheit –

[89] so auch *Röckinghausen*, EurUP 2008, 219

[90] *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Umweltverwaltung unter Reformdruck, Rn. 244

[91] *Kopp/Schenke*, VwGO, § 42 Rn. 59

einzutreten und den Optionen z.B. eines Vorhabensträgers als Umweltnutzer, seine subjektiven Rechte geltend zu machen. Dieses Ungleichgewicht sowie die Ausräumung von Vollzugsdefiziten in der Umweltverwaltung zur Verbesserung der Verwaltungsentscheidung und eine Erhöhung der Akzeptanz für ökologische Allgemeininteressen gelten als die wichtigsten Argumente für die Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage.[92] Die Kompetenz und Sachkunde von im Umweltschutz tätigen NGOs rechtfertigen eine Privilegierung dieser juristischen Personen gegenüber einzelner Bürger, da sie nicht den Fokus auf subjektive Interessen legen, sondern „treuhändisch" für Interessen der Allgemeinheit eintreten.[93] Aufgrund der Erfahrungen mit der naturschutzrechtlichen Verbandsklage wird das Wissen und die Sachverständnis der beteiligungs- und klageberechtigten Verbände auch vom Gesetzgeber erkannt und anerkannt sowie die positiven Effekte einer derartigen Klagemöglichkeit bestätigt.[94]

4.2.2 Allgemeines

Trotz der bereits weitgehend vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten in den unterschiedlichen Zulassungsverfahren bestand vor in Kraft treten des UmwRG auf dem Gebiet des Umweltrechts lediglich im Bereich des Naturschutzrechts die Möglichkeit für bestimmte Verbände, Allgemeininteressen auch gerichtlich durchzusetzen und überprüfen zu lassen. Im Vergleich mit den weit umfangreicheren Klagemöglichkeiten der Umweltnutzer, als potentiell in ihren subjektiven Rechten Verletzte, lag daher weiterhin ein Ungleichgewicht im Rechtsschutz zwischen der Durchsetzung von Individualinteressen und Allgemeinwohlbelangen vor.[95] Diese Situation könnte durch das UmwRG in Balance gebracht werden, womit, ganz nach Vorgabe der Aarhus-Konvention, bestimmten NGOs in Umweltangelegenheiten ein Zugang zu Gericht gestattet werden soll.

Der Gesetzgeber entschied sich dafür, die Vorgaben des Naturschutzrechts über eine überindividuelle Klagemöglichkeit weiterhin bestehen zu lassen

[92] *Koch*, NVwZ 2007, 370

[93] *Pernice-Warnke*, EuR 2008, 411 f.

[94] vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 9 f.

[95] *Giesberts* in Reinhardt, Wasserrecht im Umbruch, S. 117

und eine spezialgesetzliche Vorschrift über Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, das sog. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, zu verabschieden. Allerdings wird dadurch keine völlig neue Klageform eingeführt, da sich Rechtsbehelfe nach § 2 Abs. 1 UmwRG grundsätzlich an die Vorgaben der VwGO orientieren. Somit ist beispielsweise auch bei der Klage nach UmwRG zunächst ein Widerspruchsverfahren zu durchlaufen oder die Bestimmungen über den einstweiligen Rechtsschutz finden Anwendung.[96]

Durch die nun folgende Herausarbeitung der gesetzlichen Vorgaben des UmwRG und gleichzeitig auch der wesentlichen Unterschiede zwischen diesen beiden Klageansprüchen[97] sollen die sich daraus ergebenden, potentiellen neuen Klagemöglichkeiten zur Durchsetzung von Allgemeinwohlbelangen dargestellt werden. Dabei soll allerdings lediglich ein Vergleich auf bundesrechtlicher Ebene vorgenommen und auf eine Einbeziehung der Landesnaturschutzgesetze verzichtet werden.

4.2.3 Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Klage

4.2.3.1 Notwendige Anerkennung

Wie auch bei der naturschutzrechtlichen Verbandsklage bedarf es einer Anerkennung der Vereinigung durch eine öffentliche Stelle, damit sie Rechtsbehelfe einlegen kann. Dies erfolgt für Umweltschutzvereinigungen nach § 3 Abs. 2 S. 1 UmwRG durch das Umweltbundesamt. Dabei stimmen die Vorgaben über die Anerkennung grundsätzlich mit denen des § 59 BNatSchG überein.[98]

Aufgrund des expandierten Anwendungsbereiches des UmwRG kommt es konsequenterweise jedoch zu einer Abweichung bzgl. der zu fördernden Ziele der anzuerkennenden juristischen Person. Umweltschutzvereinigungen müssen sich ihrer Satzung nach dem Umweltschutz verschreiben, während anerkannte Naturschutzverbände den Naturschutz und die Landschaftspflege fördern.[99] Ein weiterer wesentlicher Unterschied besteht im Anerkennungskriterium über den Tätigkeitsbereich.

[96] *Kerkmann*, BauR 2007, 1530 f; *Schrödter*, LKV 2008, 392

[97] laut amtlicher Begründung orientieren sich die Regelungen des UmwRG u.a. an jene des BNatSchG, BT-Drs. 16/2495, S. 8

[98] BT-Drs. 16/2495, S. 13; *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, 59

[99] vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UmwRG mit § 59 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BNatSchG

Aufgrund des Aussparens dieses Prüfungspunktes in § 3 Abs. 1 S. 2 UmwRG[100] besteht, im Gegensatz zum Naturschutzrecht, die Möglichkeit einer Anerkennung und somit einer Klagemöglichkeit auf Bundesebene von nur lokal agierenden Vereinigungen.[101] Ebenso werden hier auch nicht rechtsfähige Vereinigungen einbezogen.[102] Zudem ermöglicht nun § 3 Abs. 1 S. 1 UmwRG eine Anerkennung auch von ausländischen Vereinigungen. Aufgrund § 2 Abs. 2 UmwRG kann außerdem eine inländische wie ausländische Vereinigung unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsbehelf einlegen, auch wenn eine Anerkennung noch nicht ausgesprochen wurde.

Eine Folge der Übernahme wesentlicher Anforderungen aus dem BNatSchG ist die Tatsache, dass auch nach UmwRG keine spontan gegründeten oder auf ein konkretes Projekt bezogenen Vereinigungen anerkennungsfähig sind.[103] Eine automatische Anerkennung durch das Umweltbundesamt erfahren nach § 3 Abs. 1 S. 4 UmwRG alle bereits anerkannten Naturschutzverbände auf Bundes- und Landesebene. Diese Privilegierung begründet der Gesetzgeber mit Gründen der Verfahrensvereinfachung.[104]

4.2.3.2 Anwendungsbereich des neuen Rechtsbehelfs

Im Vergleich zu den Vorgaben des BNatSchG hat das UmwRG einen erheblich weiteren Anwendungsbereich. Nach § 61 Abs. 1 S. 1 BNatSchG kann ein anerkannter Naturschutzverband Rechtsbehelfe zum einen gegen Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von bestimmten Schutzgebieten und zum anderen gegen Planfeststellungsbeschlüsse über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, sowie bestimmte Plangenehmigungen einlegen. Dagegen umfasst der Anwendungsbereich des UmwRG mögliche Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen im Sinne des § 2 Abs. 3 UVPG über die Zulässigkeit von Vorhaben für die eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann.[105] Somit unterliegen im

[100] vgl. § 59 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BNatSchG

[101] *Kerkmann*, BauR 2007, 1531

[102] *Ewer*, NVwZ 2007, 270

[103] vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UmwRG und § 59 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BNatSchG

[104] BT-Drs. 16/2495, S. 13

[105] vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG

Rahmen der Zulässigkeit nicht nur Spalte 1-Vorhaben – also zwangsläufig UVP-pflichtige Vorhaben – der Anlage 1 zum UVPG dem Anwendungsbereich, sondern auch Spalte 2-Vorhaben – Vorhaben, die zunächst lediglich eine Vorprüfung durchlaufen müssen.[106] Außerdem findet das UmwRG bei möglichen Rechtsbehelfen gegen Genehmigungen für Anlagen nach Spalte 1 der 4. BImSchV, gegen Entscheidungen nach § 17 Abs. 1a des BImSchG (nachträgliche Anordnungen zur Neufeststellung von Immissionsgrenzwerten), gegen bestimmte wasserrechtliche Erlaubnisse im Zusammenhang mit der Genehmigung einer Anlage sowie gegen Planfeststellungsbeschlüsse für Abfalldeponien Anwendung.[107]

Der Anwendungsbereich des UmwRG ist also grundsätzlich auf Zulassungsverfahren limitiert, gewährt allerdings erstmalig überindividuelle Rechtsbehelfe gegen technische Anlagen, die unter das BImSchG fallen. Eine Ausnahme stellt nur die Möglichkeit der gerichtlichen Anfechtung einer nachträglichen Anordnung nach § 17 Abs. 1a BImSchG dar, was wiederum, auch im Vergleich zum Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Verbandsklage, ein absolutes Novum darstellt und dabei gleichzeitig an das neu eingeführte, dem entsprechende Beteiligungsrecht anknüpft. Weiterhin ermöglicht das UmwRG erstmalig die Anwendung einer Verbandsklage zur Normenkontrolle, nämlich bestimmter UVP-pflichtiger Bebauungspläne.[108] Zudem erhält man – wie auch im ÖffBetG – zunächst den Eindruck, dass im Rahmen des UmwRG neuerdings auch Entscheidungen des vorgelagerten Verfahrens eigenständig gerichtlich überprüfbar sind[109], was aber postum durch § 1 Abs. 1 S. 3 UmwRG ausgeschlossen wird. Ausdrücklich ermöglicht werden nach § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG hingegen Rechtsbehelfe gegen eine rechtswidrig unterlassenen, rügefähige Zulassungsentscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG.

Folglich besteht eine Überlappung der Anwendungsbereiche nach § 1 Abs. 1 UmwRG und § 61 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG in Bezug auf Rechtsbehelfe gegen Planfeststellungsbeschlüsse und bestimmte Plangenehmigungen. Hier sind

[106] so auch *Schrödter*, LKV 2008, 391 oder *Schwertner*, EurUP 2007, 124

[107] vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG

[108] vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG i.V.m. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UVPG; einen Überblick über die betroffenen Bebauungspläne gibt *Schrödter*, LKV 2008, 391

109 vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG i.V.m. § 2 Abs. 3 Nr. 2 UVPG

beide Vorschriften einschlägig. Von der Literatur wird z. T. vertreten, dass Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Schutzgebieten nicht vom Anwendungsbereich des § 1 I S. 1 UmwRG umfasst sind.[110] Die Aufzählung in § 2 Abs. 3 Nr. 1 UVPG zur Bestimmung des Begriffs der Entscheidung ist allerdings nicht abschließend und eine Subsumption dieser Befreiungen unter „sonstige behördliche Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben" erscheint durchaus möglich, da es sich bei einer Befreiung i.S.d. § 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BNatSchG auch um eine Verwaltungsentscheidung über die Realisierung von Projekten oder Tätigkeiten in Schutzgebieten, also deren Zulässigkeit handelt.[111] Konsequenz hieraus wäre, dass zumindest die Befreiungen über UVP-pflichtige Vorhaben auch vom Anwendungsbereich des UmwRG umfasst werden, jedoch die nicht-UVP-pflichtigen Befreiungsentscheidungen weiterhin nur mit der naturschutzrechtlichen Verbandsklage gerichtlich überprüft werden können. Aufgrund dieser Überschneidungen im Anwendungsbereich bedarf es einer Klärung, in welchem Verhältnis die beiden Klageansprüche zueinander stehen. Eine eingehende Auseinandersetzung hiermit erfolgt später (s.u. Punkt 4.2.6).

Schließlich liegt im Vergleich zum Naturschutzrecht nicht nur eine thematische Ausweitung des Anwendungsbereichs vor, sondern auch eine territoriale, da nach § 1 Abs. 2 UmwRG auch die ausschließliche Wirtschaftszone oder der Festlandssockel im Rahmen der Vorgaben des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen mit umfasst ist. Somit sind hier auch Zulassungsentscheidungen über Vorhaben in diesen Zonen, wie z.B. Offshore-Windparks, per Rechtsbehelf überprüfbar.[112]

4.2.3.3 Klagebefugnis

Nach § 2 Abs. 1 UmwRG kann eine anerkannte Umweltschutzvereinigung einen Rechtsbehelf einlegen, ohne eine Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen. Durch diese Formulierung ermöglicht der Gesetzgeber eine Klagemöglichkeit gegen die Verletzung objektiv-rechtlicher Normen.

---

[110] so *Schlacke*, NuR 2007, 10

[111] *Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, S. 12 f.; *Peters/Balla,* Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, § 2 Rn. 43; im Gegensatz dazu liegt keine Zulässigkeitsentscheidung i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 1 UVPG bei der sog. Zulassung des vorzeitigen Beginns nach § 9a WHG vor, so VG Schleswig, ZUR 2008, 211 (212 f.)

Aufgrund dessen bedarf es, wie auch in § 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG geschehen, einer vom § 42 Abs. 2 VwGO abweichenden, spezialgesetzlichen Regelung der Klagebefugnis, wobei aber analog zu § 42 Abs. 2 VwGO im Rahmen der Zulässigkeit zunächst wohl auch nur die Möglichkeit eines Widerspruchs gegen bestimmte Rechtsvorschriften geltend gemacht werden muss. Dies erfolgt durch § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG, wonach die Umweltschutzvereinigung geltend machen muss, dass die angefochtene Entscheidung oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften widerspricht, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Diese Anforderungen müssen kumulativ vorliegen.[113]

Das erste Kriterium beschränkt die Klagebefugnis auf Rechtsverstöße gegen Vorschriften des Umweltschutzes, wobei diese laut Gesetzesbegründung explizit nicht nur derartige Rechtsvorschriften umfassen, sondern auch solche die gleichzeitig auch dem Arbeitsschutz dienen.[114] Es handelt sich also um ein Kriterium, das wiederum – im Gegensatz zum § 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG, wonach zumindest der Verwaltungsakt Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege widersprechen muss – für den ausgeweiteten Anwendungsbereich[115] dieser umweltrechtlichen Verbandsklage spricht.

Eine erhebliche Einschränkung erfährt dieser Rechtsbehelf allerdings durch die Regelung, wonach Rechtsvorschriften verletzt sein müssen, die Rechte Einzelner begründen. Hierdurch soll eine Begrenzung auf Rechtsvorschriften vorgenommen werden, die subjektiv-öffentliche Rechte schützen.[116] Eine solche Einschränkung kennt das Naturschutzrecht nicht und sie steht auch im Kontrast zu der zuvor getroffenen Regelung, dass die rügende Umweltschutzvereinigung keine Verletzung eigener Rechte geltend machen muss. Über die Interpretation dieser Vorschrift ist sich die Literatur nicht einig. Zum Teil wird deshalb der Rechtsbehelf als drittschutzakzessorisch ausgelegt, also dahingehend, dass eine Klagebefugnis einer Umweltschutzvereinigung im Ergebnis nur dann

[112] *Schlacke*, NuR 2007, 11
[113] *Schlacke*, NuR 2007, 11

[114] BT-Drs. 16/2495, S. 12

[115] zum Umfang der potentiellen Umweltschutzvorschriften: *Ziekow*, NVwZ 2007, 262

[116] BT-Drs. 16/2495, S. 12

vorliegt, wenn auch ein Einzelner klagebefugt wäre.[117] Andere sehen den Rechtsbehelf als schutznormakzessorisch, es also keiner Geltendmachung subjektiver Rechte der Vereinigung oder Dritter bedarf, sondern ob die von der Entscheidung verletzte Norm subjektive Rechte begründet.[118] Einig ist man sich aber grundsätzlich über die daraus folgende, mangelnde Rügefähigkeit von nahezu allen objektiven umweltrechtlichen Rechtsvorschriften, wie dem Verfahrensrecht, dem Naturschutzrecht[119] und von Vorsorgevorschriften.[120] Inwiefern evtl. doch zwei, durch § 4 UmwRG in eine Sonderposition gehobene Spezialfälle des Verfahrensrechts ausnahmsweise als subjektive Rechte interpretiert werden können, soll an späterer Stelle diskutiert werden (s.u. Punkt 4.2.5).

Konsequenz hieraus ist die weiterhin bestehende Relevanz der naturschutzrechtlichen Verbandsklagemöglichkeit, da – unabhängig von einer möglichen Unvereinbarkeit dieser strittigen Regelung im UmwRG mit den völker- und europarechtlichen Vorgaben – eine solche Begrenzung dort nicht vorgenommen wird, also bei der Zulässigkeit eine Geltendmachung von „Vorschriften die Recht Einzelner begründen" nicht notwendig ist und es sich somit tatsächlich um eine objektive Rügemöglichkeit handelt, wovon man bei der Klage nach UmwRG wahrscheinlich nicht ausgehen kann.

Schließlich muss nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG noch geltend gemacht werden, dass die angegriffene Entscheidung im Widerspruch zu Rechtsvorschriften steht, die für die Entscheidung hätten von Bedeutung sein können. Dadurch soll die Berücksichtigung ausschließlich relevanter Rechtsverletzungen sichergestellt werden[121], aber letztendlich kann es hierdurch zu einem Ausscheiden vieler Umweltschutzvorschriften, die zwar verletzt werden, jedoch nicht relevant für die Entscheidung sind, kommen.[122]

[117] so z.B. *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, 58 oder *Schlacke* NuR 2007, 15

[118] so z.B. *Ziekow*, NVwZ 2007, 260; *Schwertner*, EurUP 2007, 126; *Koch*, NVwZ 2007, 379; *Kerkmann*, BauR 2007, 1533

[119] dies bereits bestätigt durch VG Leipzig NuR 2007, 702 (705)

[120] *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, 58 f.; *Schlacke*, NuR 2007, 11; *Ziekow*, NVwZ 2007, 260; *Kerkmann*, BauR 2007, 1533; *Kment*, NVwZ 2007, 275; *Schrödter*, LKV 2008, 395

[121] BT-Drs. 16/2495, S. 12

[122] so zumindest *Ziekow*, NVwZ 2007, 262

4.2.3.4 Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die beiden weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 2 Abs. 1 UmwRG sind vergleichbar mit den Vorgaben des § 61 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BNatSchG.[123] Die für eine rügende Vereinigung verlangte Geltendmachung einer Berührung des individuellen satzungsmäßigen Aufgabenbereichs im Rahmen der Förderung von Zielen des Umweltschutzes (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG) zielt in diesem Kontext darauf ab, nicht jeder anerkannten Umweltschutzvereinigung auch automatisch bei jedwedem Verstoß gegen eine Umweltschutzvorschrift eine Rüge zu ermöglichen.[124] Dieser Satzungsbezug sollte vor allem von den bereits naturschutzrechtlich anerkannten Verbänden, die per Fiktion des § 3 Abs. 1 S. 4 UmwRG vom Umweltbundesamt ohne weiteres anerkannt werden, mit besonderer Aufmerksamkeit gewürdigt werden. Denn die im Satzungsbezugskriterium nach § 59 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG vorausgesetzte Förderung von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege deckt lediglich einen Bruchteil des nach UmwRG möglichen Spektrums ab. Die ermöglichte Privilegierung dieser Verbände birgt somit das Risiko, dass sie dadurch bei potentiellen Rechtsbehelfen keine Zulässigkeit erlangen, da der dort angegebene und hierfür ausreichende satzungsgemäße Aufgabenbereich nicht alle tatsächlichen ausgeübten Aufgaben umfasst.[125] Diese Problematik wurde auch von den Naturschutzverbänden erkannt und ungeachtet der Fiktion kommt es zu zusätzlichen Anerkennungen nach dem UmwRG, trotz einer bereits vorhandenen naturschutzrechtlichen Anerkennung.[126]

Eine weitere Voraussetzung für die Zulässigkeit normiert § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG, der von der rügenden Umweltschutzvereinigung eine Beteiligung im vorangegangenen verwaltungsrechtlichen Zulassungsverfahren verlangt. Eine Vereinigung ist also nur klageberechtigt, wenn sie bereits im entsprechenden Verfahren ein Beteiligungsrecht inne hatte und sich dementsprechend geäußert hat oder ihr aber rechtswidrig die Gelegenheit zur Äußerung verwehrt wurde. Hier findet sich also die Verbindung zwischen UmwRG und ÖffBetG, weshalb es zu den sich ergänzenden

[123] so auch *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, 58

[124] *Schlacke*, NuR 2007, 11

[125] vgl. *Vees*, ZUR 2008, 374; und so wohl auch *Schrödter*, LKV 2008, 395

[126] 34 von 72 (ca. 47 %) anerkannten Vereinigungen sind bereits naturschutzrechtlich anerkannt, vgl. Veröffentlichung der anerkannten Umweltvereinigungen, Stand 31.05.2010, <http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/verbandsklage/umweltvereinigungen.pdf>, besucht am 15.06.2010

Vorschriften kam, die das hier geforderte Zusammenspiel der Regelungen beider Normen ermöglichen. Die Rügemöglichkeit des UmwRG ist also akzessorisch zu den Beteiligungsregelungen des entsprechenden Zulassungsverfahrens, welche deshalb auch teilweise durch das ÖffBetG angepasst wurden. Diese Vorschrift ist mit § 61 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG vergleichbar,[127] wobei dadurch grundsätzlich Klagen vermieden werden und Vereinigungen bereits im Laufe der Öffentlichkeitsbeteiligung ihren Sachverstand in das Verfahren einbringen sollen.[128]

4.2.3.5 Materielle Präklusion

Die Regelungen zur materiellen Präklusion, welche sich in § 61 Abs. 3 BNatSchG und § 2 Abs. 3 UmwRG kaum von einander unterscheiden, schließen Rechtsbehelfe aus, die auf Einwendungen beruhen, welche die Vereinigungen nicht im entsprechenden Zulassungsverfahren geltend gemacht haben, obwohl sie aber Gelegenheit zur Äußerung hatten. Was im Verwaltungsverfahren also schuldhaft nicht vorgetragen wurde, ist im folgenden gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen.[129] Die Wirkung, d.h. der Ausschluss nicht geäußerter Einwendungen, der Regelungen sind identisch, allerdings ergeben sich im Detail Unterschiede.

Der im § 61 Abs. 3 BNatSchG vorhandene Verweis auf die überlassenen bzw. eingesehenen Unterlagen fehlt gänzlich in § 2 Abs. 3 UmwRG und ist wohl Konsequenz aus dem durch das ÖffBetG und v.a. IPlBeschlG (betrifft eine Großzahl von Infrastrukturmaßnahmen) resultierenden zum einen fehlenden und zum anderen gestrichenen Informationsanspruchs der Vereinigungen. Diese unterschiedliche Regelung macht somit nochmals die divergierenden Informationsrechte in den unterschiedlichen, von Vereinigungen beteiligungs- und rügefähigen Verfahren klar.

Eine weitere Differenz besteht darin, dass das Naturschutzrecht von einem Verwaltungsverfahren, während § 2 Abs. 3 UmwRG von einem Verfahren nach § 1 Abs. 1 UmwRG spricht. Daraus ergeben sich unterschiedliche Zeitpunkte über die Rechtzeitigkeit einer eingelegten Einwendung, da nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemachte Einwendungen – letztere allerdings

[127] *Schlacke*, NuR 2007, 11

[128] *Meßerschmidt*, Bundesnaturschutzrecht Bd. 2, BNatSchG § 61 Rn. 50; *Klöpfer*, Umweltrecht, § 11 Rn. 259

[129] *Gassner* in Gassner/Bendomir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 61 Rn. 29

nur nach UmwRG – von der materiellen Präklusion betroffen sind. Wie bereits im Teil über die bisherigen Beteiligungsrechte ausgearbeitet, konnten die Naturschutzverbände zunächst in allen ihnen zugänglichen Zulassungsverfahren bis zur Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses ihre Einwendungen äußern und diese wurden berücksichtigt.[130]

Nach in Kraft treten des IPlBeschlG sind von dieser Frist allerdings eine gravierende Zahl an Infrastrukturmaßnahmen ausgenommen, die für eine Zulassung ein Planfeststellungsverfahren durchlaufen müssen und deshalb in den Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Verbandsklage fallen. Für diese gilt nun, wie für alle unter das UmwRG fallende Verfahren, eine Einwendungsfrist bis längstens zwei Wochen nach Ende der Auslegung. So verweist beispielsweise für alle UVP-pflichtigen Vorhaben der § 9 Abs. 1 S. 3 UVPG auf die entsprechende Rechtsgrundlage in § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG. Aber auch § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG, welcher eine entspr. Frist für die Öffentlichkeit im Allgemeinen normiert, also auch für Umweltschutzvereinigungen, regelt vergleichbares.

4.2.3.6 Sonstiges

Eine Sonderregelung bezüglich der einzuhaltenden Fristen normiert § 2 Abs. 4 UmwRG, welcher sich an die bereits von der VwGO abweichende Regelung des § 61 Abs. 4 BNatSchG orientiert. Hier wird ebenfalls eine Jahresfrist für den Fall eingeführt, in dem eine Entscheidung weder öffentlich bekannt gemacht noch der Vereinigung bekannt gegeben worden ist, ab dem Zeitpunkt der tatsächlichen oder möglichen Kenntniserlangung der Entscheidung. Gleiches gilt bei unterbliebener, aber notwendiger Entscheidung. Für Bebauungspläne bestehen die Fristvorgaben für Normenkontrollen nach § 47 Abs. 2 VwGO, also zwei Jahre für Bebauungspläne die vor sowie ein Jahr für jene die nach dem 01.01.2007 bekannt gemacht wurden. Ebenso stimmen die Vorgaben bezüglich eines Klageausschlusses bei Rügen gegen Entscheidungen von Verwaltungsgerichten überein.[131] Hiermit soll eine wiederholte gerichtliche Überprüfung einer materiell rechtskräftigen Entscheidung unterbunden werden.[132]

[130] BVerwG NuR 2002, 739 (740); *Meßerschmidt*, Bundesnaturschutzrecht Bd. 2, BNatSchG § 61 Rn. 55; *Ziekow/Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“, S. 83

[131] vgl. § 61 Abs. 1 S. 2 BNatSchG und § 1 Abs. 1 S. 4 UmwRG

[132] BT-Drs. 16/2495, S. 11; *Gassner* in Gassner/Bendomir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 61 Rn. 15

4.2.4 Begründetheit der Klage

4.2.4.1 Begründetheit im Falle von Zulassungsentscheidungen

Das BNatSchG regelt keine spezialgesetzlichen Vorgaben zur Begründetheitsprüfung. Deshalb finden hier die Vorgaben der VwGO über die Begründetheit einer Klage nach § 113 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Abs. 5 S. 1 VwGO Anwendung.[133] Also werden, trotz der unterschiedlichen Voraussetzungen der Zulässigkeit einer altruistischen Verbandsklage, für die Begründetheit die Voraussetzungen der VwGO analog angewendet.

Im Gegensatz dazu regelt der § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 UmwRG eine spezialgesetzliche Begründetheitsprüfung für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 UmwRG oder deren Unterlassen. Die Vorgaben der VwGO finden daher keine Anwendung. Nach dieser Vorschrift sind Rechtsbehelfe begründet, soweit die Entscheidung oder deren Unterlassung gegen Rechtsvorschriften verstößt, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sind, und der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehören.

Diese Voraussetzungen entsprechen nahezu wortwörtlich den Vorgaben des § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UmwRG zur Zulässigkeitsprüfung und in der Begründetheitsprüfung kommt es zu einer nochmaligen Prüfung dieser Kriterien durch das Gericht.[134] Somit wird die umstrittene Regelung bzgl. einer Geltendmachung einer Verletzung von Rechtsvorschriften, die Rechte Einzelner begründen in die Begründetheitsprüfung aufgenommen und führt auch hier zur bereits oben geschilderten Problematik, dass Rügen bei Verstößen gegen objektive Rechtsvorschriften unbegründet sind.[135] Im Vergleich zur Begründetheitsprüfung der altruistische Verbandsklage nach Naturschutzrecht unterliegen Rechtsbehelfe nach UmwRG einer strengeren Begründetheitsprüfung, denn hier wird ein Bezug des Verstoßes gegen Rechtsvorschriften des Umweltschutzes zu den Satzungszielen der

[133] *Kerkmann*, BauR 2007, 1534; *Weidemann*, VR 2008, 229

[134] *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, 59; *Ziekow*, NVwZ 2007, 262; *Giesberts* in Reinhardt, Wasserrecht im Umbruch, S. 128

[135] *Ewer*, NVwZ 2007, 273; *Kerkmann*, BauR 2007, 1534

Vereinigung verlangt und nicht nur zur entsprechenden rügefähigen Rechtsvorschrift.[136]

Zusätzlich zu den Voraussetzungen des § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 UmwRG verlangt § 2 Abs. 5 S. 2 UmwRG, soweit es sich dabei um eine Entscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG handelt, eine Pflicht zur Durchführung einer UVP. Es muss sich also um eine Zulassungsentscheidung über ein Vorhaben handeln, welches de jure UVP-pflichtig ist oder bei dem sich die UVP-Pflichtigkeit aus einer Vorprüfung ergibt. Im Gegensatz zum Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UVPG – als Zulässigkeitskriterium (s.o. Punkt 4.2.3.2) – bedarf es hier also einer tatsächlichen UVP-Pflicht und nicht nur einer Eventualität.

4.2.4.2 Spezielle Begründetheitsprüfung bei Normenkontrolle

Da im UmwRG erstmalig Umweltschutzvereinigungen die Möglichkeit eingeräumt wird eine Normenkontrolle, allerdings beschränkt auf bestimmte Bebauungspläne, durchzuführen, besteht keine vergleichbare Regelung im Naturschutzrecht. Das UmwRG regelt spezialgesetzlich – die Vorschriften über die Begründetheit von Normenkontrollen nach VwGO finden keine Anwendung – die Begründetheit von Normenkontrollanträgen bzgl. der vom Anwendungsbereich umfassten Bebauungspläne. Nach § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 UmwRG sind derartige Rechtsbehelfe begründet, soweit die Festsetzungen des Bebauungsplanes, die die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens begründen, gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen und Rechte Einzelner begründen[137], verstoßen und der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung zu fördernden Zielen gehören.

Wie auch bei der Begründetheitsprüfung von Zulassungsentscheidungen entsprechen die Voraussetzungen grundsätzlich den Zulässigkeitskriterien. Hier allerdings mit der Besonderheit, dass lediglich die Festsetzungen des Bebauungsplanes einer Prüfung unterzogen werden und nicht der Bebauungsplan insgesamt, weshalb es zu einer Divergenz zwischen dem weiterreichenden Antragsbefugnis im Rahmen der Zulässigkeit und dem

[136] *Schlacke*, NuR 2007, 12; *dies*., Überindividueller Rechtsschutz, S. 294 *Weidemann*, VR 2008, 229; *Schumacher*, UPR 2008, 19

[137] einen Überblick über die möglich einschlägigen, drittschützenden Umweltvorschriften in Bezug auf Bebauungspläne gibt *Schrödter*, LKV 2008, 393 f.

weitaus beschränkteren Prüfungsumfang bei der Begründetheitsprüfung kommt.[138] Deshalb ist bei UVP-pflichtigen Bauplänen zu beachten, dass auch lediglich nur ein Teil des Bebauungsplans, aufgrund der Teilnichtigkeit einzelner Festsetzungen, aufgehoben werden kann.[139]

Auch aufgrund der weiteren Voraussetzungen handelt es sich im Vergleich zu der normalerweise umfassenden objektiven Kontrolle durch die Gerichte im Rahmen der Begründetheitsprüfung von Normenkontrollanträgen, um einen sehr eingeschränkten Prüfungsmaßstab[140] mit nahezu allen, bereits in der Zulässigkeitsprüfung auftretenden Unklarheiten und Problemen. Diese spezialgesetzlichen Regelungen für eine objektive gerichtliche Begründetheitsüberprüfung von UVP-pflichtigen Bebauungsplänen finden allerdings nur bei einem Antrag einer nicht in ihren Rechten verletzten Umweltschutzvereinigung Anwendung. Nach § 47 Abs. 2 VwGO haben natürliche und juristische Personen, die im Rahmen der Zulässigkeit eine zumindest baldige Verletzung subjektiver Rechte geltend machen, bei einem Normenkontrollantrag gegen einen UVP-pflichtigen Bebauungsplan weiterhin den Anspruch auf eine weitläufige objektive Kontrolle durch die Gerichte. Zu beachten ist hierbei allerdings die Präklusionsregel des § 47 Abs. 2 a VwGO.

4.2.5 Umgang mit Verfahrensfehlern und Heilungsvorschriften

4.2.5.1 Verfahrensfehler

Während es im Naturschutzrecht für die dort geregelte Verbandsklage zu keiner Regelung bzgl. eines Umgangs mit Verfahrensfehlern kommt und somit die Bestimmungen des § 46 VwVfG einschlägig sind, wird in § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG die Handhabung zweier Verfahrensfehler spezialgesetzlich normiert. Im Gegensatz zu § 46 VwVfG, wonach Verfahrensfehler nur beachtlich sind, wenn diese die Entscheidung beeinflusst haben, regelt § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG eine Aufhebung von Zulassungsentscheidungen bei Nichtdurchführung und unterlassener Nachholung einer erforderlichen UVP oder Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit. Beim UVPG

[138] so auch *Kopp/Schenke*, VwGO, § 47 Rn. 112

[139] *Schrödter*, LKV 2008, 396

[140] *Kerkmann*, BauR 2007, 1535; *Ewer*, NVwZ 2007, 273

handelt es sich unzweifelhaft um Verfahrensrecht[141] und somit werden zwei wesentliche Verfahrensfehler normiert, bei denen von einer tatsächlichen Beeinflussung der angegriffenen Entscheidung de jure ausgegangen wird. Alle weiteren Verfahrensfehler werden vom Gesetzgeber nicht als ausreichend gewichtig für die Aufhebung einer Zulassungsentscheidung angesehen und für sie sollen weiterhin die Vorgaben des § 46 VwVfG Anwendung finden.[142] Neben § 46 VwVfG sind im Rahmen des § 4 UmwRG auch die Vorschriften des § 75 Abs. 1a VwVfG über erhebliche Fehler bei der Abwägung der berührten öffentlichen wie privaten Belange nicht anwendbar.[143]

Diese Regelung bricht mit der deutschen Rechtstradition des „dienenden Verfahrens", wonach bei einer Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Fokus verstärkt auf das materielle Recht gelegt wird,[144] denn hier kollidiert dieses Konzept mit der konträren, aber im europäischen Recht vertretenen Auffassung, stärkere Gewichtung auf das formelle Recht, inklusive der Erweiterung von Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit im Verfahren, zu legen.[145] Wie schwer es dem Gesetzgeber gefallen ist von diesem Konzept, letztendlich nur in zwei Fällen, abzuweichen, zeigen die zum Teil unklaren und deshalb enorm auslegungsbedürftigen Regelungen des § 4 UmwRG über den Umgang mit Fehlern bei der Anwendung von Verfahrensvorschriften. Gleichzeitig eignet sich diese Vorschrift aber, aufgrund ihrer unflexiblen Festlegung auf zwei konkrete Fehlertypen, nicht zu einer evtl. notwendigen europarechtskonformen Auslegung.[146]

Die Möglichkeit eine derartige Auslegung vorzunehmen scheint aber aufgrund des Wortlauts der derzeitigen Regelung essentiell. Denn durch die explizite und exklusive Beschränkung auf diese beiden Fehlertypen kommt es z.B. nicht zu einer Anwendung des § 4 UmwRG, wenn eine erforderliche Vorprüfung zwar durchgeführt wurde, aber aufgrund eklatanter Mängel bei der Durchführung dieser Vorprüfung (ursächlich sind also anderer Verfahrensfehler) diese zu dem Ergebnis kommt, dass es keiner UVP im

[141] *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 63 Rn. 15

[142] BT-Drs. 16/2495, S. 14

[143] *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, 59

[144] vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 14

145 Kment in Hoppe, UVPG, Vorbemerkungen Rn. 45

146 Ziekow, NVwZ 2007, 264

Verwaltungsverfahren über die Zulassung eines Vorhabens bedarf. Ein derartiger Verfahrensfehler wird nicht als wesentlich vom Gesetzgeber anerkannt, obwohl er, wie § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG zum Ergebnis hat, dass eine erforderliche UVP – als Ergebnis einer korrekt durchgeführten Vorprüfung – nicht durchgeführt wurde.[147]

Vor der eingehenden Befassung mit den Vorgaben über den Umgang mit Verfahrensfehlern nach § 4 UmwRG an sich, ist zunächst festzustellen, dass nach § 1 Abs. 1 S. 3 UmwRG der § 44a VwGO unberührt bleiben soll. Gegen das Unterlassen einer erforderlichen UVP oder einer erforderlichen Vorprüfung des Einzelfalls über die Durchführung einer UVP kann also nicht separat, sondern nur zusammen mit der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens mit Hilfe eines Rechtsbehelfes vorgegangen werden.

Die Regelung des § 4 Abs. 1 S.1 UmwRG an sich scheinen auf den ersten Blick relativ übersichtlich zu sein. Bei einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG, also mit potentieller UVP-Pflicht, kann die Aufhebung der Zulassungsentscheidung verlangt werden, wenn für dieses Vorhaben eine erforderliche UVP oder Vorprüfung unterlassen und nicht nachgeholt wurde. Unklar ist aber die systematische Stellung dieser Vorschrift zu den anderen Regelungen des UmwRG, also ob durch die Regelung des § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG die beiden Verfahrensfehler als subjektive Rechte behandelt werden[148], damit diese zu einer Klagebefugnis nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG und Begründetheit nach § 2 Abs. 5 UmwRG führen, oder aber, ob § 4 UmwRG eine eigene Grundlage, neben den Vorgaben des § 2 Abs. 5 UmwRG, zur Prüfung der Begründetheit für die Einlegung von Rechtsbehelfen normiert und zuvor im Rahmen der Zulässigkeit eine subjektive Rechtsverletzung geltend gemacht werden muss[149].

Die erste Auffassung, also die der herrschenden Meinung, erscheint hier als die plausibelste,[150] der auch die Rechtssprechung zu folgen scheint[151] (auch wenn es bei der zitierten Entscheidung um die Klage eines Dritten – und

147 Kment, NVwZ 2007, 276 und ders. in Hoppe, UVPG, Vorbemerkungen Rn. 70; Ziekow, NVwZ 2007, 265

148 so z.B. Schlacke, NuR 2007, 13; Ziekow, NVwZ 2007, 261, 264; Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 59; Schwertner, EurUP 2007, 127 f.; *Kment* in Hoppe, UVPG, Vorbemerkungen Rn. 61

149 zu diesem Ergebnis kommt nur *Giesberts* in Reinhardt, Wasserrecht im Umbruch, S. 129 ff.

150 ausführlich hierzu v.a. *Kment* in Hoppe, UVPG, Vorbemerkungen Rn. 55 ff.

151 OVG Sachsen-Anhalt ZUR 2009, 36 (37)

nicht einer Umweltschutzvereinigung – handelt, der sich auf sein subjektives Recht nach § 4 Abs. 1 und 3 UmwRG auf Durchführung einer erforderlichen UVP bzw. Vorprüfung beruft). Was also aufgrund der Vorgaben zur Klagebefugnis nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG nicht durchführbar war, wird nun durch § 4 Abs. 1 UmwRG zumindest für zwei Fehlertypen ermöglicht, nämlich die Fähigkeit, einen Verstoß gegen das Verfahrensrecht mit Hilfe der Klage nach UmwRG zu rügen. Im Umkehrschluss lässt sich nun auch darauf schließen, dass durch die bewusst separate Regelung in § 4 UmwRG die Intention des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG durchaus darin besteht, Klagen gegen objektiv-rechtliche Vorschriften, speziell Verfahrensrecht, nicht zu gestatten.[152]

Im Gegensatz zur Klagebefugnis nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG bei Rechtsbehelfen im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG, können sich laut § 4 Abs. 3 UmwRG neben den anerkannten Umweltschutzvereinigungen auch Beteiligte nach § 61 Nr. 1 und 2 VwGO, also alle natürlichen und juristischen Personen, bei Rechtsbehelfen gegen Zulassungsentscheidungen auf § 4 Abs. 1 und 2 UmwRG berufen. Diese Regelung ist laut amtlicher Begründung[153] ein Eingeständnis an die Entwicklungen auf europarechtlicher Ebene, wonach sich Private auf die Vorgaben der UVP-Richtlinie berufen können[154]. Offensichtlich, da nach § 4 Abs. 3 UmwRG nur die dortigen Abs. 1 und 2 für diese Personen gelten, finden aber die weiteren Vorschriften des UmwRG keine Anwendung für deren Rechtsbehelfe. Dies bedeutet v.a. einen gravierenden Unterschied in Bezug auf die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Klage, da somit für die natürlichen wie juristischen Personen § 42 Abs. 2 VwGO gilt.[155] Sie müssen als betroffene Kläger also lediglich eine mögliche Verletzung eines subjektiven Rechts monieren, welches zumindest auch dem Schutz ihrer individuellen Interessen dient. Diese sind im Vergleich zu den Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 UmwRG bei weitem nicht so umfangreich, denn die Geltendmachung der Bedeutsamkeit der Rechtsverletzung, der Betroffenheit im satzungsmäßigen Aufgabenbereich und der Wahrnehmung der Beteiligung im Verfahren ist hier nicht notwendig für eine Zulässigkeit

[152] so auch *Kment* in Hoppe, UVPG, Vorbemerkungen Rn. 58

[153] BT-Drs. 16/2495, S. 13 f.

[154] EuGH NuR 2004, 517 (519)

[155] OVG Lüneburg NuR 2009, 58 (60)

der Klage. Die anerkannten Umweltschutzvereinigungen werden hier also v.a. im Vergleich zu nicht anerkannten juristischen Personen enorm benachteiligt.[156]

Bei der Prüfung der Begründetheit des Rechtsbehelfs bei unterlassener UVP oder Vorprüfung würden dann die Vorgaben des § 2 Abs. 5 UmwRG angewendet. Das Kriterium „Rechtsvorschrift die dem Umweltschutz dient" erfüllt das UVPG.[157] Auch die Voraussetzung „Rechtsvorschrift die Rechte Einzelner begründet" liegt aufgrund der Annahme, dass die beiden Fehlertypen als subjektive Rechte angesehen werden, vor. Eine Prüfung des Kriteriums „Rechtsvorschrift die für die Entscheidung von Bedeutung ist" scheint irrelevant, da gerade aufgrund der spezialgesetzlichen Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG – im Gegensatz zur Vorgabe des § 46 VwVfG – es sich bei beiden Fehlertypen um wesentliche Verfahrensfehler handelt, die automatisch die Entscheidung in der Sache beeinflussen, also bedeutsam sind. Somit muss die Vereinigung nur noch geltend machen, wie diese Nichtdurchführung einer erforderlichen UVP oder Vorprüfung Belange des Umweltschutzes berührt, die zu ihren satzungsgemäßen Zielen gehören.

Im Rahmen der Begründetheit scheint allerdings das Verhältnis zw. § 4 UmwRG zu § 3a S. 4 UVPG unklar. Der – durch das ÖffBetG – neu in § 3a UVPG eingeführte Satz 4 bestimmt eine spezielle gerichtliche Prüfung der Feststellung im Rahmen einer Klage gegen eine Zulässigkeitsentscheidung eines Vorhabens, falls aufgrund einer Vorprüfung des Einzelfalls eine UVP nicht durchgeführt werden soll. Intention dieser Regelung ist eigentlich die Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle darauf, ob die Vorprüfung entspr. den Vorgaben von § 3c UVPG durchgeführt worden ist und ob das Ergebnis nachvollziehbar ist. Hier wird also außerhalb des UmwRG (v.a. des § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG) eine Regelung getroffen, wie im gerichtlichen Verfahren ein bestimmter Fall innerhalb des Verfahrensrechts zu prüfen ist. § 3a S. 4 UVPG regelt also genau die bereits oben angesprochene Konstellation (aufgrund von eklatanten Verfahrensfehlern in der Vorprüfung kommt es nicht zu einer eigentlich erforderlichen UVP), die von § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG nicht umfasst ist und beide Vorschriften ergänzen sich somit

[156] *Kment* in Hoppe, UVPG, Vorbemerkungen Rn. 65

[157] *Peters/Balla*, UVPG, § 1 Rn. 7 ff.; *Gassner*, UVPG, § 1 Rn. 7 f.

systematisch[158]. In Bezug auf den Regelungsinhalt wird allerdings ein Widerspruch normiert. Die Beschränkung des § 3a S. 4 UVPG führt im Vergleich zu den Vorgaben des § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG – bei einer Anwendung des § 3a S. 4 UVPG in diesem Kontext – zu einer Ausweitung des gerichtlichen Prüfungsumfangs, denn § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG beschränkt die gerichtliche Prüfung alleine auf die Tatsache, ob eine erforderliche Vorprüfung nicht durchgeführt wurde, was bei unterbliebener Nachholung dann zur Aufhebung der Zulassungsentscheidung führt, und ein Umgang mit weiteren einklagbaren Verfahrensfehlern wird nicht normiert.[159]

Die gleiche Situation, nämlich die nicht erfolgte aber erforderliche Durchführung einer UVP, wird also unterschiedlich gehandhabt. Zum einen beschränkt sich die gerichtliche Prüfung nach § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG auf das Vorliegen einer konkreten Fehlertyps (Nichtdurchführung einer erforderlichen UVP), zum anderen geht § 3a S. 4 UVPG von weiteren monierbare Verfahrensfehlern innerhalb der Vorprüfung aus, wodurch die gerichtliche Prüfung (auch für den Fall, dass es aufgrund einer fehlerhaften Vorprüfung nicht zu einer erforderliche UVP kommt) hingegen auf eine Plausibilitätsprüfung beschränkt wird. Warum zwei im Ergebnis gleiche Fälle derartig unterschiedlich behandelt werden wird nicht begründet und es bedarf einer Anpassung im Rahmen einer richterlichen Entscheidung.

Inzwischen kam es zu einer Gerichtsentscheidung, die sich intensiver mit dem Umgang von Verfahrensfehlern nach § 4 UmwRG auseinandersetzt, aber die eben genannte Problematik dabei nicht thematisiert.[160] In diesem Verfahren klagt wiederum eine natürliche Person – und nicht eine Umweltschutzvereinigung – und beruft sich dabei auch auf § 4 Abs. 3 UmwRG, um Verfahrensfehler im Zulassungsverfahren, allerdings hinsichtlich Mängel in den Antragsunterlagen und einer fehlerhaften Behandlung des Antrags durch die Genehmigungsbehörde,[161] geltend zu machen. In der Begründung bestätigt zwar das Gericht die Regelung, wonach eine Aufhebung der Zulassungsentscheidung als Konsequenz der Geltendmachung der beiden in § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG normierten

[158] so auch *Dienes* in Hoppe, UVPG, § 3a Rn. 27

[159] *Kment* in Hoppe, UVPG, Vorbemerkungen Rn. 70

[160] *Schlacke*, ZUR 2009, 82; vgl. OVG Kassel ZUR 2009, 87 (87 ff.)

[161] OVG Kassel ZUR 2009, 87 (89)

wesentlichen Verfahrensfehler vorgesehen ist, lässt aber aufgrund der Herangehensweise darauf schließen, dass die Regelungen des § 4 UmwRG in der normierten Weise nicht europarechtskonform sind und deshalb diesbezüglich interpretiert werden müssen.[162]

Das Gericht stuft dabei die vorgebrachten Mängel zwar nicht als wesentliche Verfahrensfehler ein, sieht allerdings Fehler hinsichtlich der Bekanntmachung des Vorhabens nach § 10 Abs. 3 und 4 BImSchG, der Erörterung der Einwendungen nach § 10 Abs. 6 BImSchG oder der Bekanntgabe des Genehmigungsbescheides nach § 10 Abs. 7 und 8 BImSchG, ebenso wie entsprechende Fehler im Verfahren der UVP, nach gemeinschaftskonformer Auslegung als wesentliche Verfahrensfehler an, die zu einer Aufhebung der Zulassungsentscheidung führen müssten.[163] Dies würde eine erhebliche Erweiterung der Möglichkeiten nach § 4 UmwRG bedeuten, wobei aber auch gleichzeitig festgestellt wird, dass nicht jeder, sondern nur wesentliche Verfahrensfehler hier Anwendung finden.

4.2.5.2 Sonderregelung für Bebauungspläne

Abweichend von den zuvor erläuterten Regelungen verlangt § 4 Abs. 2 UmwRG bei Vorliegen eines UVP-pflichtigen Bebauungsplans die Anwendung der §§ 214 und 215 BauGB und die diesbezüglichen Überleitungsvorschriften des BauGB sowie der einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften. Dabei ist zunächst festzustellen, dass nach § 17 Abs. 1 S. 1 UVPG im Rahmen der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauplänen keine UVP durchgeführt wird, sondern eine Umweltprüfung nach den Vorschriften des BauGB. Auch diese Regelung ist wiederum undeutlich und bedarf einer Überarbeitung von Seiten des Gesetzgebers.[164]

Während § 4 Abs. 1 UmwRG zwei Verfahrensfehlertypen im Rahmen von Zulassungsentscheidungen als wesentlich ansieht und diese somit zur Aufhebung dieser Entscheidung führen, verweist § 4 Abs. 2 UmwRG u.a. auf § 214 BauGB, der allerdings eine ganze Reihe von beachtlichen Verfahrensfehlern normiert, die für die Rechtswirksamkeit entscheidend sind. Darunter fällt zwar auch eine Regelung über das Vorliegen eines

[162] so *Schlacke*, ZUR 2009, 82 in ihrem Fazit

[163] VGH Kassel ZUR 2009, 87 (89)

[164] gleicher Auffassung *Schrödter*, LKV 2008, 396 f.

beachtlichen Fehlers im Falle eines in wesentlichen Punkten unvollständigen Umweltberichts[165] - weshalb wohl auch bei vollständigen Unterlassen und fehlender Nachholung der Umweltprüfung von einem beachtlichen Fehler auszugehen ist[166]. Unklar ist aber, ob in diesem Kontext von Umweltschutzvereinigungen, wie auch von bestimmten anderen natürlichen wie juristischen Personen[167], weitere, i.S.d. § 214 Abs. 1 Nr. 3, 3. Hs. BauGB, beachtliche Verfahrensfehler gerügt werden können, die zu einer Unvollständigkeit des Umweltberichts und damit zu einer Aufhebung - entspr. der Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG – des Bebauungsplans führen. Dies würde im extremen Kontrast zur exklusiven Beschränkung auf die beiden Fehlertypen (unterlassene UVP oder Vorprüfung) stehen und es ist fraglich, ob dies tatsächlich vom Gesetzgeber so gewollt ist. Jedoch mangelt es der amtlichen Begründung an einer Auseinandersetzung mit dieser Problematik.[168]

Da der Verweis des § 4 Abs. 2 UmwRG zudem auch nicht auf § 214 Abs. 1 Nr. 3, 3. Hs. BauGB beschränkt ist, wird darüber hinaus der Anwendungsbereich bzgl. der Möglichkeit zur Aufhebung einer Entscheidung über einen UVP-pflichtigen Bebauungsplan aufgrund von Verfahrensfehlern noch um weitere beachtliche Fehler erweitert. Sollte dies Intention des Gesetzgebers sein, dann müsste – entsprechend der Auffassung der h. M. in der Literatur wie Rechtssprechung über die Behandlung der beiden Fehlertypen des § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG – auch dieser komplette, beachtliche Verfahrensfehler normierende Katalog des § 214 BauGB Rechtsvorschriften beinhalten, die Rechte Einzelner begründen.[169] Eine Durchsetzung würde aber ohnehin wahrscheinlich daran scheitern, da vom Kläger auch geltend gemacht werden muss, dass es sich um eine Rechtsvorschrift handelt, die dem Umweltschutz dient, was wohl, bis auf Regelung des § 214 Abs. 1 Nr. 3, 3. Hs. BauGB über die Unvollständigkeit des Umweltberichts, nicht der Fall ist.

Somit muss die klagende Umweltschutzvereinigung nur noch geltend machen, wie dieser in wesentlichen Punkten unvollständige Umweltbericht

[165] vgl. § 214 Abs. 1 Nr. 3, 3. Hs. BauGB

[166] *Schrödter*, LKV 2008, 396

[167] § 4 Abs. 3 UmwRG

[168] vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 14

[169] a.A. *Schrödter*, LKV 2008, 396 f., der nicht in allen beachtlichen Verfahrensfehlern drittschützende Vorschriften sieht

Belange des Umweltschutzes berührt, die zu ihren satzungsgemäßen Zielen gehören.

4.2.5.3 Heilung von Verfahrensfehlern

Bei Unterlassung und fehlender Nachholung einer erforderlichen UVP bzw. Vorprüfung im Laufe des Verwaltungsverfahrens zur Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens finden nach § 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG die Vorgaben des § 45 Abs. 2 VwVfG sowie entspr. Vorschriften Anwendung. Somit können bis zur letzten Tatsacheninstanz des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens diese beiden Verfahrensfehler nachgeholt werden und eine Aufhebung der Entscheidung ist faktisch nur bei unterbliebener Heilung möglich. Aufgrund der Tatsache, dass die beiden Verfahrensfehler nur bei einem gänzlichen Fehlen vorliegen, bedeutet dies für die Heilung, dass sie auch insgesamt nachgeholt werden müssen. Dies ist vor allem im Falle der Nachholung der UVP von Relevanz, da hier alle Verfahrensschritte, die in Verbindung mit der UVP stehen, komplett nachgeholt werden müssen.[170] Zum Zweck der Heilung dieser Verfahrensfehler besteht dabei die Möglichkeit der Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens.[171]

4.2.6 Verhältnis zwischen UmwRG und BNatSchG

Aufgrund der sich teilweise überschneidenden Anwendungsbereiche (s.o. Punkt 4.2.3.2) äußert sich der Gesetzgeber über das Verhältnis zwischen der Verbandsklage nach BNatSchG und der Klage für Umweltschutzvereinigungen nach UmwRG in der amtlichen Begründung.[172] Aufgrund der erleichterten Klagebefugnis (fehlende Geltendmachung der Verletzung eigener Rechte) nach BNatSchG ist bei Erfüllung aller Tatbestandsmerkmale die Klage nach § 61 BNatSchG lex specialis zum UmwRG und falls in diesem Verfahren die naturschutzrechtliche Verbandsklage nicht einschlägig ist, kann der klagende Naturschutzverband sich ebenfalls auf die Klagemöglichkeit des UmwRG berufen.

[170] *Ziekow*, NVwZ 2007, 265; *Kment*, NVwZ 2007, 277

[171] § 4 Abs. 1 S. 2, 1. Hs. UmwRG

[172] BT-Drs. 16/2495, S. 11

Trotz dieser Aussage ist sich die Literatur nicht über das tatsächliche Verhältnis einig. Während ein Teil von einem „gleichrangigen Nebeneinander" spricht[173], liegt nach Auffassung einer anderen Stimme ein „Spezialitätsverhältnis" vor[174] und ein anderer stellt die weitere Anwendbarkeit der naturschutzrechtlichen Verbandsklage grundsätzlich in Frage[175].

Eine, allerdings noch nicht rechtskräftige, erstinstanzliche Entscheidung[176] folgt der zweiten Auffassung über das Spezialitätsverhältnis der beiden Klagemöglichkeiten zueinander. Dies würde allerdings bedeuten, dass die Klagemöglichkeit nach UmwRG für anerkannte Umweltschutzvereinigungen, die auch gleichzeitig naturschutzrechtlich anerkannt sind, generell nicht einschlägig ist, sobald es sich um eine Streitigkeit im Bereich des Naturschutzes bzw. der Landschaftspflege handelt. Dies würde den Anwendungsbereich der Klage nach UmwRG erheblich einschränken.[177] Eine eingehende Befassung mit der dritten Auffassung erscheint überflüssig, da die Gesetzesbegründung explizit von einer Koexistenz der beiden Klagemöglichkeiten ausgeht[178] und zudem die Vorschriften über die naturschutzrechtliche Verbandsklage nicht aufgehoben wurden. Aber auch die erste Auffassung über ein gleichrangiges Nebeneinander der beiden Klagearten, wonach der Verband ein Wahlrecht inne haben soll, scheint nicht vereinbar mit der Intention des Gesetzgebers, der, falls das Naturschutzrecht nicht einschlägig ist, dem Verband die Option einräumt, im selben Verfahren auch die Klagemöglichkeit nach UmwRG geltend zu machen[179].

Interpretiert man die Ausführungen der amtlichen Begründung richtig, auch unter dem Aspekt, dass nach Intention der Aarhus-Konvention anerkannten Umweltschutzvereinigungen ein weiter Zugang zu Gericht ermöglicht werden soll, so müsste sich ein Naturschutzverband also zunächst, falls die Voraussetzungen gegeben sind, auf die naturschutzrechtliche

[173] *Schlacke*, NuR 2007, 13; *Meßerschmidt*, Bundesnaturschutzrecht Bd. 2, § 61 Rn. 15, *Fischer-Lescano*, JZ 2008, 380

[174] *Kerkmann*, BauR 2007, 1529

[175] allerdings nur provokant *Ziekow*, NVwZ 2007, 266

[176] VG Bremen, ZUR 2008, 368 (369 f.)

[177] *Vees*, ZUR 2008, 373

[178] vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 11

[179] Ebenda

Verbandsklagemöglichkeit berufen. Da diese aber beschränkt auf Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist, sollte der entweder durch die Fiktion des § 3 Abs. 1 S. 4 UmwRG oder wahrscheinlich aber nochmals separat nach UmwRG anerkannte Verband im selben Verfahren die Möglichkeit haben, gleichzeitig auch einen Verstoß gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, also einen Rechtsbehelf nach UmwRG, zu monieren, falls die im Anwendungsbereich beschränkte naturschutzrechtliche Verbandsklage leer läuft.[180] Somit ist von einem gleichrangigen Nebeneinander der beiden Klagearten auszugehen.

Da besagte Entscheidung noch nicht rechtskräftig ist, bleibt abzuwarten, wie die nächsthöhere Instanz sich zu dieser Problematik äußert oder ob sich in der Zwischenzeit ein anderes Gericht im Rahmen einer Entscheidung damit beschäftigt.

4.2.7 Würdigung und Konsequenzen für die Arbeit von Umweltschutzvereinigungen

Aufgrund der im deutschen Rechtssystem vorhandenen Beschränkung der Klagebefugnis auf die Geltendmachung einer Verletzung subjektiver Rechte, wurde bereits in der Vergangenheit eine altruistische Verbandsklage, allerdings mit Beschränkung auf das Naturschutzrecht, eingeführt. Dadurch wird nicht privaten Personen die Möglichkeit eingeräumt Allgemeininteressen durch einen Rechtsbehelf zu rügen, sondern die anerkannten Naturschutzverbände sollen als „Anwälte der Natur" auftreten. Eine derartige Privilegierung anerkannter Umweltschutzvereinigungen gegenüber dem Bürger findet auch ihren Niederschlag im UmwRG, welches auf den Vorgaben der Aarhus-Konvention sowie der Richtlinie 2003/35/EG beruht. Hier wird ein „weiter Zugang zu Gericht" für die betroffene Öffentlichkeit gefordert, um die materiell-rechtliche sowie verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen zu überprüfen. Intention dieser Klagemöglichkeit ist u.a. die Verbesserung des Verwaltungsverfahrens an sich, um eine qualitativ hochwertige, Allgemeininteressen berücksichtigende Entscheidung der Zulassungsbehörde zu ermöglichen und Vollzugsdefizite abzubauen. Denn

[180] so auch *Vees*, ZUR 2008, 373;*Schrödter* NVwZ 2009, 160; wohl auch *Weidemann*, VR 2008, 230

durch die potentielle Klagemöglichkeit von Verbänden – natürlich neben den subjektiv motivierten Klagen privater Kläger – gegen Zulassungsentscheidungen wird der Druck auf die Zulassungsbehörde, aber auch auf den Vorhabensträger erhöht, die bestehenden Umweltschutznormen und Interessen der Öffentlichkeit zu berücksichtigen sowie formelle und materielle Fehler in Verfahren weitestgehend zu vermeiden.[181] Dies ermöglicht eine Verzögerung des Verfahrens sowie die damit einhergehende Kostenexpansion zu verhindern und kann gegebenenfalls den Antragsteller auch dazu bewegen gänzlich von dem Vorhaben abzusehen.

Eine erhöhte Rechtskonformität der Entscheidungen wird aber nur erreicht, wenn die Verbände ihren ökologischen Sachverstand im Zuge des Zulassungsverfahrens bestmöglich einbringen können und ihnen zur gerichtlichen Kontrolle und Durchsetzung ein effektives Klagerecht eingeräumt wird. Nachdem bereits die Entwicklung nach Aarhus im Bereich der Beteiligungsmöglichkeiten im Zulassungsverfahren für die Verbände nicht zufriedenstellend verlief ist nun ebenfalls festzustellen, dass durch das UmwRG keine effektive Klagemöglichkeit für Vereinigungen geschaffen wurde. Die Anwendung dieses Gesetzes scheint eher unpraktikabel zu sein und mehr Interpretations- sowie Anwendungsprobleme zu verursachen, als klar normierte Vorgaben zu liefern.[182] So ist z.B. noch nicht geklärt, welche Vorschriften tatsächlich von der Formulierung „Rechtsvorschriften die dem Umweltschutz dienen" umfasst sind. Ungewissheit besteht auch in der Auslegung der Regelung, dass zum einen zwar keine Verletzung eigener Rechte, zum anderen aber eine „Verletzung von Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen" geltend gemacht werden muss. Aber beispielsweise auch das Verhältnis der Klage nach BNatSchG und UmwRG, obwohl darüber bereits richterlich entschieden wurde, ist weiterhin noch immer nicht geklärt.

Von einer rechtssicheren Anwendung dieser Klagemöglichkeit, bei der in essenziellen Bereichen derartige Ungewissheiten vorliegen,[183] kann somit

[181] *Pernice-Warnke*, EuR 2008, 10; *Klöpfer*, Umweltrecht, § 8 Rn. 35

[182] mit ähnlichem Ergebnis, aber aus der Sicht des Vorhabensträgers *Schwertner*, EurUP 2007, 128; exemplarisch auch *Ziekow*, NVwZ 2007, 266, der nur eine Anwendungsfrage von vielen in seinem Fazit thematisiert; vgl. ebenso *Schrödter*, NVwZ 2009, 157, nach dessen Auffassung das UmwRG zahlreiche schwierige Rechtsfragen aufwirft; aber auch OVG Lüneburg NuR 2008, 576 (577)

[183] so auch *Schrödter*, LKV 2008, 397

jedenfalls keine Rede sein und dies führt wohl auch zu dem Ergebnis, dass dieser Rechtsbehelf aufgrund der Unabsehbarkeit des Ausgangs des gerichtlichen Verfahrens zunächst nur geringe Anwendung findet. Denn erst hier wird es zu einer Auslegung dieser Rechtsanwendungsprobleme kommen. Dies bedeutet für die klagenden Vereinigungen ein hauptsächlich finanzielles Risiko, weshalb davon auszugehen ist, dass erst ein bereits etablierter, damit in Klagen erfahrener und finanziell gefestigter Naturschutzverband einen Präzedenzfall abwarten wird, um dadurch eine entsprechende Auslegung der Rechtsanwendungsprobleme zu erreichen.

Damit sich ein Gericht im Rahmen seiner Entscheidung ausführlich mit der Problematik auseinandersetzt, müssen zunächst aber erst die hohen Anforderungen im Rahmen der Zulässigkeit erfüllt werden. Dabei ist allerdings zuerst eine Beschränkung des Anwendungsbereiches auf „große" Vorhaben festzustellen[184], die Umweltschädlichkeit kleinerer Vorhaben wird ignoriert und kann nicht angegriffen werden. Ein generelles Vorgehen gegen alle umweltgefährdenden Vorhaben ist also nicht möglich. Durch die Modifikationen des Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren wurde diese Situation sogar noch intensiviert.

Zwar ist durch die Festlegung auf Umweltschutzvorschriften davon auszugehen, dass generell ein weiter Rechtsbereich umfasst ist, dieser wird aber wahrscheinlich erheblich – es kommt ganz auf eine mögliche richterliche Auslegung an – durch das zwingende Vorliegen von Drittschutzrechten eingeschränkt. Umweltnormen zum Schutz der Allgemeinheit können offensichtlich durch die Klage nach UmwRG nicht eingeklagt werden, da sie nicht als Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen, gelten. Zwar würde auch nach derzeitigem Rechtsstand das UmwRG in bestimmten Fällen Anwendung finden, die praktische Bedeutung wird aber auf einen Ersatz individueller Klagen reduziert.[185] Vor allem der Ausschluss der Geltendmachung von Naturschutzbelangen dürfte eine erhebliche Einschränkung speziell für die bereits anerkannten Naturschutzverbände sein, da diese zwar nun nach UmwRG z.B. emittierende genehmigungsbedürftige Anlagen angreifen können, hier

[184] vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG

[185] für *Schrödter*, NVwZ 2008, 159 f., scheint aber dies, mit Hilfe einer relativ dürftigen Erläuterung, auszureichen

aber mit ihrem Tätigkeits- und Sachverstandsschwerpunkt Naturschutz im gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen sind. Ein entsprechendes Dilemma ergibt sich hinsichtlich der normierten territorialen Ausweitung durch das UmwRG. Offshore-Projekte waren nach Naturschutzrecht vom territorialen Anwendungsbereich ausgeschlossen, doch nach UmwRG können keine Naturschutzbelange für derartige Vorhaben geltend gemacht werden. Zumindest im Rahmen der Verfahrensfehler besteht bereits eine explizite gesetzliche Ausnahme bezüglich zwei wesentlicher Fehlertypen nach § 4 Abs. 1 UmwRG, wobei hier bereits von der Rechtssprechung eine Europarechtskonformität angezweifelt wird und nach entspr. Auslegung auch schwerwiegende Mängel in der Öffentlichkeitsbeteiligung im UVP- aber auch immissionsschutzrechtlichen Verfahren zu einer Aufhebung führen müssten.

Ob es überhaupt zu einer Überprüfung der Europa- und Völkerrechtskonformität der Vorgaben kommt, hängt von den Entscheidungen der Verwaltungsgerichte in nächster Zukunft ab, da neben dem Großteil der Literatur[186] auch die renommierten Verbände von einer Unvereinbarkeit des UmwRG mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention und der europäischen Richtlinie ausgehen und bereits Beschwerde bei der Kommission und beim Komitee der Aarhus-Konvention erhoben wurde[187].

Unabhängig von einer europarechtskonformen Auslegung wird zunächst aber die Rechtsbehelfseinlegung der Vereinigungen, v.a. aufgrund dieser unklaren Regelung des UmwRG, erheblich erschwert und eingeschränkt.[188] Eine eindeutige und klare Regelung wäre auch zur Rechtssicherheit des Vorhabensträgers von Vorteil. Um die Klagerechte nicht zu weit, aber immer noch im Rahmen der Aarhus-Konvention, laufen zu lassen, wäre auch eine Normierung expliziter Ausnahmen möglich gewesen, anstatt durch eine höchst umstrittene Vorschrift, die auch ein Novum für das deutsche Rechtssystem darstellt, grundsätzlich komplett alle objektiv-rechtlichen Normen vom Anwendungsbereich auszuschließen. Die anscheinend

[186] *Genth*, NuR 2008, 29 f.; *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, 62; *Kment* in Hoppe, UVP, Vorbemerkungen Rn. 76; *Koch*, NVwZ 2007, 379; *Ziekow*, NVwZ 2007, 260; *Schlacke*, NuR 2007, 14; *Gassner*, NuR 2007, 147; *Schwertner*, EurUP 2007, 126; *Fischer-Lescano*, JZ 2008, 383; *Meßerschmidt*, Naturschutzrecht Bd. 2, § 61 Rn. 16; a. A. *v. Danwitz* in Hendler/Marburger/Reiff/Schröder, Jahrbuch des Umwelt- und Technik-rechts 2007, S. 57.; *Kerkmann*, BauR 2007, 1533; *Schrödter*, NVwZ 2009, 157 f.; a. A. aber auch OVG Lüneburg NuR 2008, 576 (577)

[187] vgl. < http://www.bund.net/index.php?id=3665>, besucht am 15.06.2010; oder <http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/naturschutz/naturschutzrecht/10.pdf>, besucht am 15.06.2010

[188] erhebliche Zweifel hinsichtlich der – eingeschränkten – Leistungsfähigkeit sieht *Koch*, NVwZ 2008, 379

vorherrschende Angst einer Überflutung der Gerichte und der dadurch einhergehenden potentiellen Verzögerung oder gar Verhinderung von Vorhaben durch Klagen von Vereinigungen ist alleine schon aufgrund deren begrenzter finanziellen und personellen Mittel unangebracht. Auch empirische Untersuchungen zeigen, dass Naturschutzverbände bereits bewusst aus diesen Gründen nur spezielle, mit Prestigecharakter und hoher Erfolgsaussicht ausgestattete, Zulassungsentscheidungen mit einer Klage rügen.[189]

Konsequenz dieser Regelung – mit dem Ergebnis einer negativen gerichtlichen Durchsetzung objektiv-rechtlicher Rechtsvorschriften durch die Vereinigungen – ist aber auch, dass u.a. neben dem Natur- und Klimaschutz auch der Tierschutz nicht nach UmwRG unmittelbar einklagbar ist. Im Bereich der Massentierhaltung ist dies lediglich mittelbar über die Vorschriften des UVPG (vgl. Nr. 7 Anlage 1 zum UVPG) oder BImSchG (vgl. Nr. 7 4. BImSchV) möglich, wobei auch hier durch die Änderungen resultierend aus dem Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren viele weitere Anlagen zur Intensivhaltung von Tieren dem Anwendungsbereich der Öffentlichkeitsbeteiligung und somit auch der Klage nach UmwRG entzogen wurden.

Eine Beschränkung des Kreises der Klagebefugten, die vor allem kleinere oder lokal agierende Vereinigungen betrifft, erfolgt durch die Regelungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG über eine geforderte Betroffenheit im satzungsgemäßen Aufgabenbereich. Diese können im breiten Feld der Umweltschutzziele nicht immer unmittelbar in ihrem faktischen Aufgabenbereich berührt sein. Zu begrüßen ist aber generell die Ausweitung der Anerkennung – im Vergleich zur naturschutzrechtlichen Klage – auch auf die größtenteils lokal tätigen Bürgerinitiativen. Diese formieren sich aber zumeist aus der Intention gegen ein bestimmtes Vorhaben vorzugehen, weshalb sie sich entsprechend spontan gründen. Ein Rechtsbehelf einer solchen Ad-hoc-Bürgerinitiative gegen eine Behördenentscheidung ist aber aufgrund einer ausgeschlossenen Anerkennung nicht möglich. Nach § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG muss eine

[189] vgl. die Ergebnisse der Studie von *Schmidt*, NuR 2008, 552; aber auch *de Sadeleer/Roller/Dross*, Access to Justice in environmental matters, S. 13, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf>, besucht am 10.06.2010; oder auch BT-Drs. 16/2495, S. 9 f.

anerkennungsfähige Vereinigung u.a. mind. drei Jahre bestehen. Diese Regelung kann in bestimmten Fällen zudem auch verhindern, dass sich bereits eine im Zulassungsverfahren beteiligte Vereinigung, was für die Zulässigkeit notwendig ist, nach Entscheidungserlass nicht auf die Rechtsbehelfe nach UmwRG berufen kann. Zur gerichtlichen Durchsetzung von Umweltschutzinteressen können Verbände also auch weiterhin nicht auf Unterstützung durch eine Großzahl von Bürgerinitiative zählen. Diese Anerkennungsvoraussetzung untergräbt somit u.a. die Intention der Verbandsklage auf Bündelung von Einzelklagen[190], da somit die betroffenen Einzelpersonen angehalten werden, eigenständig Klagen zu erheben.

Vielmehr müssen nach Erlass des UmwRG die bereits etablierten Verbände, die sich dem Naturschutz und der Landschaftspflege verschrieben haben und diese Interessen im Auftrag der Allgemeinheit auch gerichtlich nach § 61 BNatSchG durchsetzen konnten und noch weiterhin können, evtl. jetzt mit Konkurrenz in den vermeintlich eigenen Reihen rechnen. Denn Resultat einer Anerkennung nach UmwRG auch für Vereinigungen, die ideell Ziele des Umweltschutzes verfolgen, könnte ein in den Hintergrund tretendes naturschützendes Rügeinteresse sein. Das UmwRG ermöglicht nämlich auch eine Rechtsbehelfseinlegung von projektunterstützenden Vereinigungen, die in dem Vorhaben positive Auswirkungen für den Umweltschutz sehen – so z.B. die Ausweitung des Schienennetzes zur Förderung einer klimafreundlichen Infrastruktur – und dafür z.B. Eingriffe in Natur und Landschaft tolerieren.

Um das Ziel einer qualitativ hochwertigen Zulassungsentscheidung zu erreichen und damit Vollzugsdefizite abzubauen, bedarf es bereits im Laufe der Öffentlichkeitsbeteiligung im Zulassungsverfahren einer Einbringung des Sachverstands der Vereinigungen. Die Systematik der Verbandsbeteiligung und –klage war bisher darauf ausgerichtet, dass Klagen gegen Zulassungsentscheidungen an sich grundsätzlich vermieden werden sollen.[191] In wie weit diese These noch auf die für die Klage nach UmwRG akzessorische Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsentscheidungen nach den bereits oben (s.o. Punkt 4.1) dargestellten Novellierungen und daraus folgenden Konsequenzen zutrifft,

[190] so auch *Schrader/Hellenbroich*, ZUR 2007, 290

[191] so bereits zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage *Calliess*, NJW 2003, 98; *Meßerschmidt*, Bundesnaturschutzrecht Bd. 2, BNatSchG § 61Rn. 57

ist fraglich. Die aktuellsten Entwicklungen sprechen eher für eine weitmöglichste Einschränkung der Beteiligung von Vereinigungen und dies wirkt sich nicht etwa quantitativ vermehrend, sondern einschränkend auf die Rechtsbehelfseinlegung aus. Hierfür wird v.a. auch die Präklusionsregelung des § 2 Abs. 3 UmwRG verantwortlich sein. Dadurch kommt es in der Praxis zu einer doppelten Behinderung der Arbeit der Vereinigungen. Zunächst wird durch die Modifizierung der Vorschriften über die Einwendungsfrist – dies trifft v.a. die Naturschutzverbände – im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei bestimmten Vorhaben das verlangte substantiierte Vorbringen behindert und anschließend kommt es zu einer materiellen Präklusion, also einem Ausschluss der Überprüfung aller nicht geltend gemachter, aber möglichen Einwendungen im Laufe des Verwaltungsverfahrens im Rahmen des anschließenden gerichtlichen Verfahrens über den Rechtsbehelf. Die Vereinigungen stehen also unter enormem Zeitdruck, da jede thematisch nicht genauer geltend gemachte Einwendung im Beteiligungsverfahren gleichzeitig auch den Ausschluss bzw. die Einschränkung eines potentiell nachfolgenden Rechtsbehelfes nach sich zieht. Diese Präklusionsregelung erhöht vor allem die Rechtssicherheit der Investition der Vorhabensträger, da diese bereits zwei Wochen nach Ende der Auslegung über jede Einwendung informiert sind, somit schon weit im Voraus alle möglichen Rügen der Verbände kennen und sich schließlich bestens darauf vorbereiten können. Im positivsten Fall kann es aber auch dazu kommen, dass das Vorhaben aufgrund dieser Kenntnis des Investors bzgl. der geltend gemachten Einwendungen und möglichen Rechtsverletzungen in diesen Punkten überarbeitet wird, damit es nicht zu einem Klageverfahren kommt.

Nicht nur bestimmte Bürgerinitiativen werden ausgeschlossen, sondern höchstwahrscheinlich wird auch zwei großen und populären Umweltschutzorganisationen in Deutschland eine Anerkennung verwährt. Dies betrifft zum einen WWF-Deutschland, aufgrund der Rechtsform einer Stiftung[192], sowie zum anderen Greenpeace e.V., als Konsequenz der Organisationsstruktur und dem daraus folgendem fehlendem vollen Stimmrecht eines Mitgliedes in der Mitgliederversammlung[193]. Eine

[192] *Meßerschmidt*, Bundesnaturschutzrecht Bd. 2, Vor §§ 58-61 Rn. 34

[193] so auch *Schrader/Hellenbroich*, ZUR 2007, 291; hierzu ebenso kritisch *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, 62; und bereits Kritik zur entspr. naturschutzrechtlichen Regelung *Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, S. 15 ff.

Anerkennung war bereits nach Naturschutzrecht nicht möglich und ist nun auch eine Konsequenz für die Anerkennung nach UmwRG aufgrund der weitgehenden Anpassung des § 3 UmwRG an die Vorgaben der §§ 59 f. BNatSchG. Die Intention der Aarhus-Konvention sowie der erweiterte Anwendungsbereich des UmwRG auf Umweltschutzinteressen im Allgemeinen spricht aber gegen diesen Ausschluss, da derartig renommierten und fachkundigen Organisationen, durchaus auch im Interesse der Qualität der Verwaltungsentscheidung, ebenso eine Beteiligung mit anschließendem Klagerecht ermöglicht werden muss. Andere europäische Staaten, wie Großbritannien oder Österreich, sind nicht derartig restriktiv und ermöglichen beispielsweise eine nationale Anerkennung des WWF.

Unbefriedigend für die Arbeit der Vereinigungen ist auch die Vorschrift über den Umgang mit Verfahrensfehlern (§ 4 Abs. 1 UmwRG). Art. 9 AK bzw. Art. 10a Abs. 1 UVP-Richtlinie und Art. 15a Abs. 1 IVU-Richtlinie fordern eine Möglichkeit zur Anfechtung der materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit der Behördenentscheidung. Eine Eingrenzung auf bestimmte Verfahrensfehler, wie sie § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG vorsieht, erschien auch für den VGH Kassel nicht vereinbar mit diesen Vorgaben und erweitert den Kreis der wesentlichen Verwaltungsfehler auch auf bestimmte Mängel in der Öffentlichkeitsbeteiligung im immissionsschutzrechtlichen Verfahren.[194] Denn diese fanden nach Wortlaut der Vorschrift überhaupt keine Beachtung und eine geforderte umfassende Rügemöglichkeit zur Aufhebung der Entscheidung aufgrund wesentlicher Verstöße gegen Verfahrensrecht gewährt § 4 UmwRG somit in dieser Form nicht. Vielmehr könnte man zu dem Eindruck kommen, dass zwar durch die Regelung des § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG Behörde und Vorhabensträger dazu angehalten werden in jedem Fall die Vorprüfung im Einzellfall durchzuführen, aber als Konsequenz aus dem Zusammenspiel mit § 3a S. 4 UVPG und der Beschränkung des § 4 Abs. 1 UmwRG auf zwei konkrete Fehlertypen, Verfahrensfehler in der Vorprüfung, die zu einer Nichtdurchführung einer UVP führen, evtl. mehr toleriert werden, da die gerichtliche Überprüfung hier durch § 3a S. 4 UVPG auf eine Plausibilitätsprüfung beschränkt wird.

[194] so auch *Schlacke*, ZUR 2009, 82

Aufgrund der sich aus § 4 Abs. 3 UmwRG ergebenden Schlechterstellung der anerkannten Vereinigungen gegenüber privaten und anderen juristischen Personen macht eine Berufung auf dieses Recht, aufgrund der überhöhten Zulässigkeitsvoraussetzungen, ohnehin keinen Sinn, da die Erfolgsaussichten für Rechtsbehelfe von anderen Personen, denen sich die Vereinigung durchaus bedienen kann, nach § 4 Abs. 3 UmwRG wohl höher sind. Außerdem besteht Zweifel über die tatsächliche häufige Anwendung eines Rechtsbehelfes gegen wesentliche Verfahrensfehler, da bis zur letzten Tatsacheninstanz die UVP oder Vorprüfung und weitere Mängel aufgrund der Heilungsmöglichkeiten nachgeholt werden können und nur bei endgültigem Unterlassen der Korrektur der Rechtsbehelf einschlägig ist. Diese Verfahrensfehler sind zudem auch nicht eigenständig anfechtbar, was in Bezug auf die Beschleunigung des Verfahrens zur Zulassung keinen Sinn macht, da diese Rüge erst mit der späteren Entscheidung über das ganze Vorhaben geltend gemacht werden kann, sich so hinter das Verwaltungsverfahren noch ein Widerspruchs- bzw. Gerichtsverfahren anschließt und nicht schon im Laufe des Verwaltungsverfahrens überprüft werden kann, ob es z.B. tatsächlich der Durchführung einer UVP bzw. Vorprüfung bedurft hat oder nicht.[195] Ein ähnliches Dilemma besteht bei der Anfechtung von Entscheidungen im vorgelagerten Verfahren.[196]

Zu einer weiteren Schlechterstellung – und damit auch zu der Frage, ob es evtl. überhaupt Sinn macht sich nach UmwRG anerkennen zu lassen – der anerkannten Vereinigungen gegenüber natürlicher und juristischer Personen kommt es zudem bei Begründetheitsprüfung der Normenkontrolle, da nicht wie nach § 47 Abs. 2 VwGO umfassend objektiv vom Gericht geprüft wird[197] sondern lediglich eingeschränkt (s.o. Punkt 4.2.4.2).

Die Aarhus-Konvention gibt eigentlich eine Privilegierung bestimmter NGOs zur Geltendmachung umweltschützender Allgemeininteressen vor. In den beiden eben vorgestellten Konstellationen besteht diese zumindest nicht. In wie weit das UmwRG im Ganzen tatsächlich eine Privilegierung von Umweltschutzvereinigungen gegenüber natürlichen und anderen juristischen Personen ermöglicht, ist abhängig von der Interpretation der Vorgabe über die Geltendmachung eines Widerspruchs einer Entscheidung

[195] vgl. *Kment* in Hoppe, UVPG, Vorbemerkungen Rn. 46

[196] kritisch hierzu auch *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 294

gegen Rechtsvorschriften, die Rechte Einzelner begründen. Zwar führt das UmwRG erstmalig eine Klagemöglichkeit ein, in der anerkannte Umweltschutzvereinigungen UVP- und v.a. IVU-relevante Entscheidungen monieren können um Umweltschutzinteressen geltend zu machen, doch aufgrund der Verknüpfung mit der Geltendmachung von subjektiven Rechten kann von einer altruistischen Klage, mit der die Verletzung von Rechtsvorschriften, die dem Allgemeinwohl dienen, gerügt werden kann,[198] nach derzeitiger Rechtslage keine Rede sein. Es wurden zwar theoretisch neue Klagemöglichkeiten durch das UmwRG geschaffen, aber ob diese in der derzeitigen Fassung zu relevanten Klagerechten in der Praxis führen, darf angezweifelt werden.[199] Nur eine Überarbeitung des Gesetzes wird den Umweltschutzvereinigungen effektive Rechtsbehelfe gewähren. Die bereits naturschutzrechtlich anerkannten Verbände werden sich in näherer Zukunft wohl weiterhin auf ihre Klagemöglichkeit nach Naturschutzrecht berufen oder zumindest den Schwerpunkt ihrer Arbeit darauf legen. Für die erstmalig anerkannten Vereinigungen bedeuten diese Klagemöglichkeiten eine erhebliche Erweiterung der bisherigen Rechte, aber inwiefern sie sich auf das Risiko der Rechtsbehelfseinlegung bei derzeitigem Rechtsstand einlassen, bleibt abzuwarten.

Die Aarhus-Konvention ist bereits heute ein wichtiger Baustein im Umweltvölkerrecht für die Sicherung von Mindeststandards im Umweltschutz durch die Teilhabe von Rechten. Die Ausweitung des Vertrages auf möglichst viele UNO-Staaten ist erklärtes Ziel der Erstunterzeichner. Der Ruf nach Öffentlichkeitsbeteiligung wird vor allem auf die Arbeitsweise internationaler Organisationen nicht ohne Echo bleiben. Das Zustandekommen der Konvention ist maßgeblich durch den Druck und das Interesse von osteuropäischen Nichtregierungsorganisationen erreicht worden. Dies hat dazu geführt, daß die Aarhus-Konvention eine regelrechte Bewegung für Transparenz, Beteiligung und auch Sanktionsmechanismen seitens der Nichtregierungsorganisationen ausgelöst hat.

Die Aarhus-Konvention greift im Kern viele Elemente partizipativer Verfahren, die in Deutschland seit den 70ziger Jahren Verwaltungspraxis

[197] *Genth*, NuR 2008, 31; *Ziekow*, NVwZ 2007, 263 f.

[198] *Calliess*, NJW 2003, 97

[199] *Gassner*, NuR 2007, 147, sieht dem UmwRG das Verfallsdatum bereits auf die Stirn geschrieben; *Weidemann*, VR 2008, 230, ist skeptisch hinsichtlich der praktischen Relevanz des UmwRG

darstellen, auf. Sie unterstreicht damit, dass es zu rechtsstaatlicher Kontrolle durch Dritte in Verwaltungsverfahren keine Alternative gibt, um das Vollzugsdefizit im Umweltschutz wirksam begrenzen zu können. In einigen Punkten geht die Aarhus-Konvention über deutsche Regelungen hinaus. Sie eröffnet somit dem deutschen Gesetzgeber und allen an Verfahren Beteiligten die Chance, Bilanz zu ziehen, welche Elemente von Entscheidungsverfahren sich bewährt haben und wo die derzeitige Praxis zu kurz greift. In jedem Fall stellt die Aarhus-Konvention in Deutschland eine große Herausforderung vor allem für die durch Deregulierung, Verkürzung der Genehmigungsverfahren, Maßnahme- und Beschleunigungsgesetze durchtränkte umweltrechtswissenschaftliche und umweltpolitische Diskussion dar.

Weitere Informationen:

www.participate.org	Plattform der NGO`s zum Aarhus-Prozess mit umfangreichem Archiv
www.unece.org	offizielle Plattform des UN-Büros zur Konvention mit Terminen, Protokollen und Diskussionspapieren
www.aarhus-konvention.de	deutsche Plattform zur Aarhus-Konvention

Stand 20. Juni 2010

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung
a.F.	alte Fassung
AbfallR	Abfallrecht
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeinen Eisenbahngesetz
AK	Aarhus-Konvention
Art.	Artikel
AS RP-SL	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
AtG	Atomgesetz
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
Bd.	Band
best.	bestimmte(n)
Beschl.	Beschluss
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutz-verordnung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz

BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europarechtsanpassungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
Entspr.	entsprechend
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
gem.	gemäß

GenTAnhV	Verordnung zum Anhörungsverfahren nach dem Gentechnikgesetz
GenTG	Gentechnikgesetz
GG	Grundgesetz
ha	Hektar
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.H.v.	in Höhe von
i.S.d.	im Sinne der
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IPlBeschlG	Infrastrukturplanungs-beschleunigungsgesetz
JZ	JuristenZeitung
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MBPlG	Magnetschwebebahnplanungs-gesetz
mind.	mindestens
n.F.	neue Fassung

NGOs	Non-Governmental Organizations
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtssprechungsreport
o.ä.	oder ähnliche
ÖffBetG	Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Satz
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
sog.	sogenannte(n)
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SUP	Strategische Umweltprüfung
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UHRL	Umwelthaftungsrichtlinie
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

UN/ECE	United Nation Economic Commission for Europe
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
USchadG	Umweltschadensgesetz
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungs-gesetz
v.	vom
v.a.	vor allem
VBlBW	Verwaltungsblatt Baden-Württemberg
VersR	Versicherungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
vs.	versus
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europäische Studien

Literaturverzeichnis

Alleweldt, Ralf — Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: neue Entwicklungen im Umweltrecht, DÖV 2006, 621 - 631

Almeling, Stefanie — Die Aarhus-Konvention, 1. Auflage, Berlin 2008

Battis, Ulrich/ Krautzberger, Michael/ Löhr, Rolf-Peter — Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007"), NVwZ 2007, 121 - 128

Becker, Bernd — Das neue Umweltschadensgesetz und das Artikelgesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Umwelthaftung zu Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, NVwZ 2007, 1105 - 1112

Beyer, Peter — Eine neue Dimension der Umwelthaftung in Europa?, ZUR 2004, 257 - 265

Beckmann, Martin/ Wittmann, Antje — Rechtsschutz für Betroffenen und Umweltvereinigungen bei Umweltschäden im Sinne des Umweltschadensgesetzes, UPR 2008, 421 - 426

Brinktrine, Ralf — Der Bodenschutz im Umweltschadensgesetz, ZUR 2007, 337 - 346

Calliess, Christian — Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NJW 2003, 97 - 102

Cosack, Tilman/Enders, Rainald — Das Umweltschadensgesetz im System des Umweltrechts, DVBl 2008, 405 - 416

Danwitz, Thomas von	Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 272 - 282
Danwitz, Thomas von	Zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in: Hendler, R./Marburger P./Reiff, P./Schröder, M. (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2007, Berlin 2007, S. 31 - 57
Dombert, Matthias	§ 10 USchadG: Abschied vom polizeirechtlichen Entschließungsermessen?, ZUR 2008, S. 406 - 410
Duikers, Jan	Die Kostentragungspflicht für Vermeidungs- und Sanierungs-maßnahmen nach dem Umweltschadensgesetz, UPR 2008, 427 – 434
Duikers, Jan	EG-Umwelthaftungsrichtlinie und deutsches Recht, NUR 2006, 623-631
Durner, Wolfgang	Direktwirkung europäischer Verbandsklagerechte, ZUR 2005, 285 - 290
Erbguth, Wilfried/ Schlacke, Sabine	Umweltrecht, 1. Auflage, Baden-Baden 2005
Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/ Krautzberger, Michael	Baugesetzbuch, Stand Februar 2008, München 2008 Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
Ewer, Wolfgang	NVwZ 2007, 267 - 274
Feldhaus, Gerhard	Bundesimmissionsschutzrecht, Stand September 2008, München 2008
Ferner, Hilmar/ Kröninger, Holger (Hrsg.)	Baugesetzbuch, 1. Auflage, Baden-Baden 2005

Finke, Lothar	Öffentlichkeitsbeteiligung – quo vadis?, UVP-report 2005, 6
Fisahn, Andrea	Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, 1. Auflage, Tübingen 2002
Fisahn, Andreas	Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind – Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention, ZUR 2004, 136 -140
Fischer-Lescano, Andreas	Transnationales Verwaltungsrecht, JZ 2008, 373 - 383
Gassner, Erich	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 1. Auflage, Heidelberg 2006
Gassner, Erich	Umweltrechtliche Treuhandklage, NuR 2007, 143 - 147
Gassner, Erich/Bendomir-Kahlo, Gabriele/Schmidt-Räntsch, Anette/Schmidt-Räntsch, Jürgen	Bundesnaturschutzgesetz, 2. Auflage, München 2003
Gassner, Erich/ Winkelbrandt, Arnd	UVP, 4. Auflage, Heidelberg 2005
Genth, Mario	Ist das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz europarechts-konform?, NuR 2008, 28 - 32
Giesberts, Ludger	Rechtsschutz im Wasserrecht – Die Umsetzung der Aarhus-Konvention durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in: Reinhardt, Michael, Wasserrecht im Umbruch, Trierer Wasserwirtschaftsrechtstag 2007, Berlin 2007
Giesberts, Ludger/	Umweltrecht, Beck'scher Online-Kommentar, Stand
Reinhardt, Michael	1. Oktober 2008, München 2008
Hirsch, Günter/Schmidt-	Gentechnikgesetz (GenTG), 1. Auflage, München 1991
Didczuhn, Andrea	UVPG, 3. Auflage, Köln 2007

Hoppe, Werner (Hrsg.)

Jäde, Henning/ Dirnberger, Franz/ Weiß, Josef — Baugesetzbuch Baunutzungsverordnung, 4. Auflage, Stuttgart, 2005

Jarass, Hans D. — Bundesimmissionsschutzgesetz, 7. Auflage, München 2007

Jeder, Petra — Neue Entwicklungen im Umweltrecht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention in: Hendler, Reinhard/Marburger, Peter/ Reinhardt, Michael/Schröder, Meinhard (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2002, S. 145 - 170

Kerkmann, Jochen — Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, BauR 2007, 1527 - 1536

Klöpfer, Michael — Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004

Klöpfer, Michael — Umweltschutzrecht, 1. Auflage, München 2008

Kment, Martin — Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Bedeutung für das UVPG, NVwZ 2007, 274 - 280

Knack, Joachim — Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage, Köln 2004

Knäpple, Hans-Jörg — Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissions-schutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Immissionsschutz 2008, 28 - 33

Knopp, Lothar — Neues Umweltschadensgesetz, UPR 2007, 414 - 420

Koch, Hans-Joachim — Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369 - 379

Koch, Hans-Joachim/ Scheuing, Dieter H./ — GK-BImSchG, Stand November 2003, Unterschleißheim 2003

Pache, Eckhard

Kopp, Ferdinand/ Ramsauer, Ulrich — Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage, München 2005

Kopp, Ferdinand/ Schenke, Wolf-Rüdiger — Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Auflage, München 2007

Kotulla, Michael — Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand Dezember 2007, Stuttgart 2007

Landmann, Robert von/ Rohmer, Gustav — Umweltrecht, Stand 1. August 2008, München 2008

Lecheler, Helmuth — Planungsbeschleunigung bei verstärkter Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausweitung des Rechtsschutzes?, DVBl 2007, 713 - 719

Meßerschmidt, Klaus — Bundesnaturschutzrecht, Stand August 2008, München 2008

Nebelsieck, Rüdiger/ Schrotz, Jan-Oliver — Europäisch gestärkte Anwälte der Natur, ZUR 2006, 123 - 129

Obermayer, Klaus — Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Auflage, Neuwied und Kriftel 1999

Otto, Christian-W. — Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz, NVwZ 2007, 379 - 383

Pernice-Warnke, Silvia — Der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten für Individualkläger und Verbände gemäß Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und seine Umsetzung durch die europäische Gemeinschaft – Beseitigung von Doppelstandards?, EuR 2008, 410 - 423

Peters, Heinz-Joachim/ Balla, Stefan — Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 3. Auflage, Baden-Baden 2006

Philipp, Burkhard	Das Verbandbeteiligungs- und Verbandsklagerecht der anerkannten Natur- und Umweltschutzverbände in Deutschland, 1. Auflage, Berlin 1998
Pütz, Manfred/ Buchholz, Karl-Heinz	Anzeige- und Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, 7. Auflage, Berlin 2002
Radespiel, Liane	Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, 1. Auflage, Baden-Baden 2007
Röckinghausen, Marc	Mehr Legitimation durch mehr Verfahren?, EurUP 2008, 210 - 219
Sachverständigenrat für Umweltfragen	Umweltverwaltung unter Reformdruck, Berlin 2007
Sangenstedt, Christof	Die SUP-Richtlinie: Stand der Umsetzung in Deutschland, UVP-report 2005, 12 - 19
Scheidler, Alfred	Ausnahmen vom UVP-Gesetz für Vorhaben der Landes-verteidigung, NVwZ 2008, 731 - 736
Schiwy, Peter/Harmony,	Baugesetzbuch, Stand 1. März 1996, Starnberg 1996
Thomas/Decker, Andreas Schlacke, Sabine	Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, 8 - 16
Schlacke, Sabine	Überindividueller Rechtsschutz, Tübingen 2008
Schlacke, Sabine	Zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 4 UmwRG, ZUR 2009, 80 - 82
Schmidt, Alexander	Verbandsklagen im Naturschutzrecht und Realisierung von Infrastrukturvorhaben – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, NuR 2008, 544 - 553
Schmidt, Alexander/ Kremer, Peter	Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der »weite Zugang zu Gerichten«, ZUR 2007, 57 - 63

Schmidt, Alexander/	Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden – Die Umsetzung
Kremer, Peter	der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG in Deutschland, ZEuS 2007, 93 - 116
Schmidt, Alexander/ Zschiesche, Michael/ Rosenbaum, Marion	Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, 1. Auflage, Berlin 2004
Schmidt, Helmut	Außer Dienst, 1. Auflage, München 2008
Schrader, Christian/ Hellenbroich, Tobias	Verbandsklage nach dem Umweltschadensgesetz (USchadG), ZUR 2007, 289 - 294
Schröder, Meinhard	Das neue Infrastrukturplanungs-beschleunigungsgesetz – auf dem Weg zu zügigerer Realisierung von Vorhaben?, NuR 2007, 380 - 382
Schrödter, Wolfgang	Aktuelle Entscheidungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2009, 157 - 160
Schrödter, Wolfgang	Die neue Umweltverbandsklage gegen Bebauungspläne nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, LKV 2008, 391 - 397
Schütz, Peter	Das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, VBlBW 2007, S. 441 - 446
Schulze-Wolf, Tilmann/ Köhler, Stephan	Online-Beteiligung für das Raumordnungs-verfahren zur Küstenautobahn A 22, UVP-report 2008, S. 104 - 110
Schumacher, Jochen	Umweltrechtsbehelfsgesetz, UPR 2008, S. 13 - 19
Schwertner, Inga	Die Bedeutung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes für die rechtssichere Genehmigung unter besonderer Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben, EurUP 2007, 124 - 128

Sparwasser, Reinhard/ Engel, Rüdiger/ Vosskuhle, Andreas	Umweltrecht, 5. Auflage, Heidelberg 2003
Stelkens, Paul/ Bonk, Heinz Joachim/ Sachs, Michael	Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage, München 2008
Stone, Christopher D.	Umwelt vor Gericht, 2. Auflage, München 1992
Tomerius, Stephan	Auswirkungen der Baugesetzbuch-Novelle 2007 – Impulse für mehr Innenentwicklung und Flächensparen in den Gemeinden?, ZUR 2008, 1 - 7
Vallendar, Willi	Europäisches Naturschutzrecht: Die Verbandsklage – Risiken und Nebenwirkungen für Infrastrukturmaßnahmen, UPR 2008, S. 1 - 8
Versteyl, Andrea	Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Rechtsschutzes im Anlagenzulassungsrecht, AbfallR 2008, 8 - 13
Versteyl, Andrea/Prelle, Rebecca	Ausblick auf ein Umweltschadensgesetz, Müllmagazin 2007, 46 - 52
Vees, Monika	Anmerkung zu VG Bremen, Urteil vom 29. November 2007 – 5 K 565/07, ZUR 2008, 373 - 374
Wagner, Gerhard	Das neue Umweltschadensgesetz, VersR 2008, 565 - 580
Walter, Christian	Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren und Zugang zu Gerichten – Die Vorgaben des Völker- und Europarechts in: Durner, Wolfgang/Walter, Christian (Hrsg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, S. 7 - 38

Weidemann, Holger	Die Verbandsklage und das Umweltrechtsbehelfsgesetz, VR 2008, 227 - 231
Wilrich, Thomas	Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 1. Auflage, Baden-Baden 2002
Wickel, Martin	Die Änderungen im Planfeststellungsverfahren durch das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, UPR 2007, 201 - 206
Ziekow, Jan	Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, 259 - 267
Ziekow, Jan	Verwaltungsverfahrensgesetz, 1. Auflage, Stuttgart 2006
Ziekow, Jan/ Siegel, Thorsten	Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur", Berlin 2000
Zschiesche, Michael	Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, 177 – 183