

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung

rechtsvergleichende Studie über die Gesetzeslage Deutschlands und
Österreichs

Susanne Hund

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades des Doktors der Rechtswissenschaften
an der Juristischen Fakultät der Universität Konstanz

Tag der mündlichen Prüfung: 25. 4. 1997

Referenten: Prof Dr Dieter Lorenz
Prof Dr Ekkehard Stein

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 1

1. Kapitel: Zum Verständnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung und einer darin einzubeziehenden Öffentlichkeit im allgemeinen 5
 - A. Der Begriff "Umweltverträglichkeitsprüfung" 5
 - B. Ziele, die mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung verfolgt werden 7
 - C. Funktionen einer Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung 8
 - I. Informationsbeschaffungsfunktion 9
 - II. Rechtsschutzfunktion 9
 1. Funktionszuschreibung durch die UVP-RL? 10
 2. Funktionszuschreibung durch die nationalen UVP-Gesetze? 11
 - a.) Funktionszuschreibung durch das deutsche UVP-G? 12
 - b.) Funktionszuschreibung durch das österreichische UVP-G? 16
 - III. Kontrollfunktion 16
 - IV. Akzeptanzerhöhungsfunktion 17
2. Kapitel: Europarechtliche Vorgaben für eine Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Umweltverträglichkeitsprüfung 20
 - A. Die Genese der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Grundkonzeption der darin einzubeziehenden Öffentlichkeit im Gemeinschaftsrecht 20
 - B. Die heutige Bedeutung der UVP-RL für das nationale Recht Deutschlands und Österreichs 26
 - C. Die wesentlichen Verfahrensschritte der Umweltverträglichkeitsprüfung nach der EG-RL im Überblick 32
 - D. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit nach der UVP-RL 37
 - I. Information und Konsultation nach Art 6 Abs 2 UVP-RL 37
 - II. Grenzüberschreitende Mitwirkung der Öffentlichkeit nach Art 7 UVP-RL? 43
 - III. Berücksichtigungspflicht bei der Entscheidung über den Antrag nach Art 8 UVP-RL 43
 - IV. Einbeziehung der Öffentlichkeit hinsichtlich der Entscheidung über den Antrag auf Genehmigung nach Art 9 UVP-RL 44
 - V. Beschränkung der Einbeziehung durch Gewährung von gewerblichen und handelsbezogenen Geheimnissen bzw durch öffentliches Interesse nach Art 10 UVP-RL 45
3. Kapitel: Umsetzung der RL in die nationalen Rechtssysteme Deutschlands und Österreichs im

allgemeinen 46

A. Die Umsetzung der RL in das Rechtssystem Deutschlands im allgemeinen 46

I. Die Genese der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bundesrepublik Deutschland 46

II. Überblick über die wesentlichen Verfahrensschritte nach dem deutschen Umsetzungsgesetz 54

B. Die Umsetzung der RL in das Rechtssystem Österreichs im allgemeinen 61

I. Die Genese der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich 61

II. Überblick über die wesentlichen Verfahrensschritte nach dem österreichischen Umsetzungsgesetz 69

4. Kapitel: Umsetzung der UVP-RL hinsichtlich der darin integrierten Einbeziehung der Öffentlichkeit in das nationale Rechtssystem Deutschlands 80

A. Die Regelungen des deutschen UVP-Gesetzes, die sich mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das UVP-Verfahren befassen 80

I. Zuziehung Dritter in das Scoping-Verfahren (§ 5 Satz 2 UVP-G) 80

II. Das Anhörungsverfahren nach den Anforderungen der Regelungen in § 73 Abs 3 bis 7 VwVfG (§ 9 Abs 1 UVP-G) 83

1. Die Auslegung der vom Träger des Vorhabens eingereichten Unterlagen (§ 75 Abs 5 VwVfG) 84

2. Die Erhebung von Einwendungen nach § 9 Abs 1 Satz 2 UVP-G, § 73 Abs 4 VwVfG 89

a.) Der Kreis der Einwendungsbefugten 89

b.) Der Begriff "Einwendungen" 92

c.) Form und Frist 93

d.) Die Anwendung der §§ 17 bis 19 VwVfG in Massenverfahren 97

3. Die Erörterung der Einwendungen und der behördlichen Stellungnahmen (§ 73 Abs 6 VwVfG) 104

III. Die Berücksichtigungspflicht der Behörde bei der Entscheidung über den Antrag (§§ 11, 12 UVP-G) 112

IV. Bekanntgabe der Entscheidung über den Antrag auf Genehmigung des Vorhabens (§ 9 Abs 2 UVP-G) 112

B. Spezielle Konstellationen der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des deutschen UVP-Verfahrens 115

I. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen in vorgelagerten Verfahren 115

1. Notwendigkeit einer UVP in vorgelagerten Verfahren 116

2. Durchführung einer UVP in vorgelagerten Verfahren 121

3. Der in jüngster Zeit zu beobachtende Trend, den Verzicht auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit in

vorgelagerten Verfahren als tauglichen Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung anzusehen 128

II. Die Anhörung der Öffentlichkeit bei parallelen Genehmigungsverfahren 130

III. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit bei nachträglicher Änderung der Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 9 Abs 1 Satz 3 UVP-G 132

IV. Hat die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in das deutsche Rechtssystem Konsequenzen für das UVP-Verfahren? 134

V. Inwieweit sieht das deutsche UVP-G eine Einbeziehung ausländischer Bürger am UVP-Verfahren vor? 135

VI. Rechtsschutz Dritter zur Durchsetzung von UVP-Vorschriften, die auf Einbeziehung der Öffentlichkeit gerichtet sind 139

5. Kapitel: Umsetzung der UVP-RL hinsichtlich der darin integrierten Einbeziehung der Öffentlichkeit in das nationale Rechtssystem Österreichs 148

A. Vorab zur Klärung: Die besonderen Ausformungen der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das österreichischen UVP-Verfahren 148

I. Der Nachbar im Sinne des UVP-Gesetzes 148

II. Der Umweltanwalt 152

III. Die Bürgerinitiative im Sinne des UVP-Gesetzes 155

B. Die Regelungen des österreichischen UVP-Gesetzes, die sich mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das UVP-Verfahren befassen 161

I. Die frühzeitige (fakultative) Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des Scoping-Verfahrens (§ 4 Abs 6 UVP-G) 161

II. Die Übermittlung der UV-Erklärung an den Umweltanwalt und dessen Möglichkeit, hierzu eine Stellungnahme abzugeben (§ 5 Abs 5 UVP-G) 164

III. Die Auslegung der in § 9 Abs 1 UVP-G genannten Unterlagen und das der gesamten Öffentlichkeit eingeräumte Recht, hierzu eine Stellungnahme abzugeben (§ 9 Abs 4 UVP-G) 164

IV. Anhörung des Umweltanwalts sowie der Bürgerinitiativen und Würdigung der nach § 9 Abs 4 UVP-G eingelangten Stellungnahmen (§ 11 Abs 1 UVP-G) 166

V. Bei der Erstellung des Prüfbuchs hat die Behörde den Untersuchungsrahmen und die dazu eingegangenen Stellungnahmen zu berücksichtigen (§ 11 Abs 3 UVP-G) 167

VI. Die in § 13 Abs 1 Satz 3 UVP-G vorgesehene Möglichkeit, noch vor der öffentlichen Erörterung, die Nachbarn, den Umweltanwalt und die Bürgerinitiativen zu den Teilgutachten zu hören 167

VII. Die Übermittlung und öffentliche Auflage des umfassenden UV-Gutachtens bzw dessen allgemeinverständliche Zusammenfassung nach § 13 UVP-G 168

VIII. Die öffentliche Erörterung ("Hearing") nach § 14 UVP-G 169

IX. Die Veröffentlichung der Entscheidung nach § 17 Abs 5 UVP-G 173

C. Spezielle Konstellationen der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des österreichischen UVP-Verfahrens 174

I. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen in vorgelagerten Verfahren 174

1. Grundsatzgenehmigung und Detailgenehmigungen, § 18 UVP-G 174

2. Verfahrensstufung nach § 24 Abs 4 UVP-G 179

II. Die Anhörung der Öffentlichkeit bei parallelen Genehmigungsverfahren 180

III. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit bei nachträglicher Änderung der Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 15 UVP-G 182

IV. Hat die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in das österreichische Rechtssystem Konsequenzen für das UVP-Verfahren? 183

V. Inwieweit sieht das österreichische UVP-G eine Einbeziehung ausländischer Bürger in das UVP-Verfahren vor? 184

VI. Rechtsschutz Dritter zur Durchsetzung von UVP-Vorschriften, die auf Einbeziehung der Öffentlichkeit gerichtet sind 188

6. Kapitel: Schwachstellen des deutschen UVP-Gesetzes hinsichtlich der Einbeziehung der Öffentlichkeit und Diskussion über die Übernahme alternativer Lösungsmodelle aus dem österreichischen UVP-Verfahren 192

A. Sollte die Öffentlichkeit bereits in die Scoping-Phase einbezogen werden? 192

B. Sollte der Öffentlichkeit im Anhörungsverfahren die Möglichkeit eingeräumt werden, sich zu den Unterlagen nach § 6 UVP-G zu äußern? 198

C. Sollten vor dem Erörterungstermin neben den Unterlagen nach § 6 UVP-G auch die allfälligen bereits eingelangten Stellungnahmen zur Einsicht ausgelegt werden? 199

D. Sollte auch in der Bundesrepublik Deutschland der Inhalt der Entscheidung in der Standortgemeinde zur Einsicht ausgelegt werden? 202

E. Veröffentlichung der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVP-G in einem eigenständigen Dokument? 202

F. Inwieweit beinhaltet die österreichische Einbeziehungs-Konzeption im Hinblick auf die im Ausland ansässige Öffentlichkeit Regelungsansätze, die im Zuge der Umsetzung des Espoo-Abkommens Aufnahme in das deutsche UVP-G finden könnten? 205

7. Kapitel: Ausblick- Inwieweit könnte der Vorschlag der Kommission vom 16.03.1994 für eine RL des Rates zur Änderung der RL 85/337/EWG - sollte dieser vom Rat in der Form tatsächlich verabschiedet werden - im Zuge der Umsetzung in nationales Recht Auswirkungen auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit im UVP-Verfahren Deutschlands und Österreichs haben? 210

Zusammenfassung und Ergebnisse 215

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-G) vom 12. Februar 1990 (liegt hier nicht vor!)

2. Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit und die Bürgerbeteiligung
(Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz - UVP-G), BGBl 1993/697 (liegt hier nicht vor!)

Bereits in den 70er und 80er Jahren löste das Thema Umweltverträglichkeitsprüfung (künftig in dieser Studie zitiert als UVP) in der Bundesrepublik nahezu eine Lawine von wissenschaftlichen Veröffentlichungen aus, was Bunge zu der treffenden Bemerkung veranlaßte, daß die UVP zu den bei weitem wirkungsvollsten Maßnahmen gehören müsse, hinge die Effektivität eines umweltpolitischen Instruments von der Anzahl der Forschungsarbeiten ab. Aber selbst nach sechsjähriger Geltung des deutschen UVP-Gesetzes sind in der Praxis noch immer viele Fragen offen, die der Klärung durch Wissenschaft und Rechtsprechung bedürfen.

Eine dieser noch zu klärenden Fragen betrifft die Konzeption der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des UVP-Verfahrens. Nach dem Selbstverständnis der EG-Richtlinie (künftig abgekürzt RL) ist die Partizipation der Öffentlichkeit ein zentrales und unverzichtbares Element der UVP: Dem aus der europarechtlichen Rollenverteilung zugunsten der Information durch den Projektträger rührenden Risiko der Subjektivität soll durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit als Verfahrenselement der UVP entgegengewirkt werden.

Während in der Bundesrepublik zum Teil die Ansicht vertreten wird, daß - angesichts des hohen Stellenwertes - das Umsetzungsgesetz in diesem Bereich der Richtlinie nur unzureichend gerecht wird, sehen andere in der derzeitigen Ausgestaltung allenfalls einen Verstoß gegen umweltpolitische Optimierungsvorstellungen der Umweltlobbyisten.

Einen Klimawechsel in der bisher geführten Einbeziehungsdiskussion leiten in jüngster Zeit die Wiedervereinigung und der Wirtschaftseinbruch ein. Es mehren sich die Stimmen, die im Zusammenhang mit der Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren fordern. In Anbetracht dessen ist zu befürchten, daß es sich bei dem vom deutschen Gesetzgeber im Rahmen der Richtlinienumsetzung eingeschlagenen Weg weniger um einen "Königsweg der Umweltpolitik", wie ihn noch Ende der 80er Jahre Minister Töpfer bezeichnete, als vielmehr um einen Trampelpfad oder gar um einen Holzweg handelt.

Völlig unbeeindruckt hiervon, so scheint es, schreitet hingegen die Entwicklung der UVP im Gemeinschaftsrecht voran. Die EG-Kommission konstatiert neben Umsetzungsdefiziten in den einzelnen Mitgliedstaaten auch Schwachstellen unter anderem bei der Einbeziehung der Öffentlichkeit und sieht sich aufgrund dieser Mißstände veranlaßt, eine entsprechende Richtlinieneränderung vorzunehmen. Durch derlei gemeinschaftsrechtliche Aktivitäten wird die in Deutschland geführte Debatte künftig vermutlich noch an Schärfe gewinnen.

In Österreich ist seit dem 01.07.1994 ebenfalls ein Gesetz über die UVP - das "Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit und die Bürgerbeteiligung" - in Kraft und eine Gegenüberstellung der deutschen und österreichischen Konzeption hinsichtlich der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen dieser Gesetze bietet sich an. Zum einen erscheint eine rechtsvergleichende Studie über diese Thematik stets lohnend, sagen die Mitwirkungsrechte der Bürger doch viel über den Stellenwert von Umwelt und Demokratie in einer Gesellschaft aus. Des weiteren kann es hilfreich sein, einen Blick auf die Situation eines anderen Landes zu werfen, nicht zuletzt um das jeweils eigene UVP-Verständnis kritisch überprüfen und neu überdenken zu können.

Die von mir vorzunehmende Untersuchung soll sich daher mit der Frage befassen, ob eine elegantere und adäquatere Lösung durch entsprechende Ausgestaltung der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des einzuhaltenden verwaltungsbehördlichen Verfahrens gefunden werden kann. Stets im Auge zu behalten ist hierbei, daß die Interessen der Öffentlichkeit an der Einbeziehung mit den Interessen des Vorhabenträgers und dem Erfordernis der Verwaltungseffizienz unter Berücksichtigung der europa- und verfassungsrechtlichen Wertung in einen gerechten und befriedigenden Ausgleich zu bringen sind. Die Beschleunigungsmöglichkeiten, die mit Hilfe des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes sowie des in jüngster Zeit erlassenen Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes in deutschen UVP-Verfahren ausgeschöpft werden konnten, um die in der Praxis aufgetretenen Hemmnisse zu beseitigen, dürfen durch eine etwaige Ausweitung der Einbeziehung der Öffentlichkeit nicht wieder zunichte gemacht werden.

Die vorliegende Abhandlung ist die korrigierte Fassung meiner Dissertation, die der Juristischen Fakultät der Universität Konstanz im Wintersemester 1996/97 zur Beurteilung vorlag. Wichtige Literatur und Rechtsprechung konnten für die Veröffentlichung noch bis Ende Januar 1997 berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gebührt an erster Stelle meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dieter Lorenz, von dessen Anregungen die vorliegende Arbeit sehr profitiert. Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Ekkehard Stein für die rasche Erstattung des Zweitgutachtens.

Ich möchte an dieser Stelle auch die Gelegenheit nutzen, mich bei den Referenten des österreichischen Bundesministeriums für Umwelt in Wien zu bedanken. Dank der informativen, fachkundigen und engagierten Diskussionen, aber auch der meinerseits als besonders angenehm und gewinnbringend empfundenen persönlichen Atmosphäre, vermochten die Aufenthalte in und der fortlaufende Kontakt mit diesem Hause, den wissenschaftlichen wie menschlichen Austausch reichhaltig zu befördern. Besonderer Dank geht in diesem Zusammenhang an Herrn Mag. Andreas Navratil.

Nicht zuletzt sei Herrn Dr. Axel Kreuz gedankt, ohne dessen Mithilfe die Graphiken der vorliegenden Arbeit den technischen Tücken moderner EDV zum Opfer gefallen wären.

Meinen Eltern, als Dank für die stete Unterstützung, ist diese Arbeit gewidmet.
Konstanz, im April 1997

Susanne Hund

Seite 1

Einleitung

Zitate aus dem juristischen Schrifttum wie: "Umweltschutz ist zur Schicksalsaufgabe des modernen Staates geworden" ^[1] und "Die Entwicklung (auch) Deutschlands zu einem rechtsstaatlichen, demokratischen und sozialen Umweltstaat hat längst begonnen" ^[2], belegen die zwischenzeitlich herausragende Bedeutung des Umweltrechts und vermögen auch dessen starke Dynamik zu erklären. Selbst eine Zeit, die von wirtschaftlichen Krisenerscheinungen und Standortdebatten gekennzeichnet ist, kann einen weiteren Bedeutungszuwachs des Umweltschutzes nicht hemmen, da der Ernst und die Spürbarkeit der ökologischen Krise gerade auch auf globaler Ebene sich inzwischen in den Augen der Bevölkerung unter anderem Deutschlands und Österreichs immer deutlicher abzeichnen. Das zwischenzeitlich beachtliche Umweltbewußtsein der Bevölkerung wird einen umweltpolitischen Minimalismus künftig nicht mehr zulassen ^[3].

Während in den 60er Jahren der Umweltschutzgedanke ausschließlich im wissenschaftlichen Spektrum zunehmende Bedeutung gewann, hatte sich eine öffentliche Meinung, wie sie heute den für das Umweltrecht typischen Entscheidungsdruck kennzeichnet, noch nicht gebildet ^[4]. Vielmehr wurde der Umweltschutz in der öffentlichen Meinung als "linkes" Thema der Protestbewegung, die die Forderung nach einer Lösung der Umweltkrise an die Überwindung der Grundstrukturen der Marktwirtschaft knüpfte, eingestuft ^[5]. Nach dem wirtschaftlichen Wiederaufbau stand zunächst vielmehr die Frage im Mittelpunkt, welche politischen Maßstäbe der Verwirklichung des Sozialstaates zugrunde zu legen seien ^[6]. Erst die Erkenntnis, daß die Bemühungen um eine technische, industrielle und ökonomische Expansion in eine drohende Erschöpfung und Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlage münden werden, löste den nach den liberalen und sozialen Reformen des 18. und 19. Jahrhunderts dritten tiefgreifenden Reformschub in den individuellen und gesellschaftlichen Denk- und Handlungskonzepten aus ^[7]. Eine kritische Haltung gegenüber der ungebremsten technologischen Entwicklung war keine Randerscheinung mehr. Ein politprägendes - zuweilen auch als übersteigert bezeichnetes - Umweltbewußtsein bildete sich. Der Eintritt in ein "Jahrhundert der Umwelt" zeichnete sich ab ^[8]. Aus diesem Blickwinkel heraus wurde zunehmend - nach Verankerung entsprechender Freiheitsrechte und

rechts" diskutiert [\[9\]](#). Da jedoch letztlich mit einem entsprechenden Anspruch des Bürgers gegenüber dem Staat ein Jurisdiktionsstaat, in dem nicht Parlament und Regierung, sondern die Gerichte gezwungen wären, umweltrechtliche Maßnahmen zu setzen, heraufbeschworen worden wäre, fand der "Umweltschutz" lediglich als Staatsziel [\[10\]](#) Aufnahme in die Verfassungen Deutschlands [\[11\]](#) und Österreichs [\[12\]](#).

Mit Erwachen eines allgemeinen Bewußtseins für die Bedeutung der natürlichen Umweltbedingungen in einer hochindustrialisierten Gesellschaft ging zunehmend das Interesse einher, aktiv an umweltrelevanten Entscheidungen teilzuhaben [\[13\]](#). Das Verhältnis der durch das erwachte Umweltbewußtsein zunehmend aufgeklärten und kritischen Bevölkerung zu "Staat" und "Obrigkeit" wandelte sich. Eine schwindende Akzeptanz und insgesamt erhöhte Konfliktbereitschaft wurden seither sichtbar, vor allem, wenn es um politisch unliebsame Vorhaben aus dem Bereich der technischen Großprojekte wie Kraftwerke, Fernstraßen, Flugplätze und Eisenbahntrassen geht [\[14\]](#). Zwischenzeitlich ist auch eine äußerst kritische Haltung gegenüber Abfallbeseitigungsanlagen und Mülldeponien zu beobachten [\[15\]](#). Oft wird mit äußerster Verbissenheit, bis hin zu offener Feindschaft gegenüber dem demokratischen Rechtsstaat, gekämpft. Auslösendes Moment hierfür mögen zum einen rational nachvollziehbare Argumente, häufig aber auch irrationale Ängste sein.

Eine "gesunde Öffentlichkeitskultur" innerhalb der EU ist eine der entscheidenden Voraussetzungen dafür, daß das mit jeder Chemiekatastrophe abnehmende "blinde Vertrau-

en" in Technik und Wissenschaft nicht radikal umschlägt in ein "totales Mißtrauen". Die Politiker sollten daher das Engagement der Bürger nicht nur in der Sache ernst nehmen, sondern auch formal in dem Maße in die Entscheidungsprozesse einbinden, wie es einer selbstverantwortlichen, demokratischen Gesellschaft angemessen ist. Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet keine Kampfansage an die Demokratie, sondern ist vielmehr ein ihr wesentlicher Bestandteil [\[16\]](#).

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit ist ein zentrales Verfahrenselement der gemeinschaftsrechtlichen UVP-RL. Der Grund dafür ist vor allem in der Rollenverteilung dieses gemeinschaftsrechtlichen Regelwerks zu sehen, die den Projektträger zur Vorlage der Ausgangsinformationen verpflichtet. Diese Bestimmung macht es erforderlich, das Prüfverfahren in einer Weise auszugestalten, daß das Manko interessenbedingter einseitiger Darstellungen in jenen Informationen soweit wie möglich ausgeglichen wird [\[17\]](#).

Dem deutschen Recht war bereits vor der Umsetzung der RL eine Partizipation der Öffentlichkeit im Vorfeld verbindlicher Zulassungsentscheidungen für Großvorhaben nicht fremd. Die Bestimmungen der RL trafen in der Bundesrepublik vielmehr auf ein differenziertes Arsenal an Betroffenen-, Interessenten- und Jedermannbeteiligungen innerhalb des Verwaltungsrechts und damit einhergehend auf eine jahre-, wenn nicht jahrzehntelange Diskussion über die Bürgerbeteiligung an allen Formen des Verwaltungshandelns [\[18\]](#). Auf der Grundlage der Art. 6 Abs. 2 und 3 sowie Art. 9 der EG-RL regelt nunmehr § 9 des deutschen UVP-Gesetzes die Einbeziehung der Öffentlichkeit im UVP-Verfahren. Der Gesetzgeber lehnte sich hierbei bewußt eng an die Vorgaben des Verwaltungsverfahrensgesetzes zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren als einzuhaltenden Mindeststandard an [\[19\]](#).

Gang der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit wendet sich im 1. Kapitel terminologischen und verwaltungswissenschaftlichen Vorfagen zu. Zunächst ist allgemein auf den Begriff der Umweltverträglichkeitsprüfung (Teil A) und deren Ziele (Teil B) einzugehen. Im Anschluß daran werden die Funktionen einer Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des UVP-Verfahrens aufgezeigt (Teil C).

Das 2. Kapitel befaßt sich daraufhin ausführlich mit den europarechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung einer UVP im allgemeinen und einer darin integrierten Einbeziehung

Seite 4

der Öffentlichkeit im besonderen. Nach Darstellung der Entwicklungslinie der UVP-RL (Teil A) wird kurz auf die Bedeutung dieser RL - auch nach Umsetzung derselben in das jeweils nationale Recht - eingegangen (Teil B). Hierauf folgt ein Überblick über die wesentlichen Verfahrensschritte einer UVP nach der EG-RL (Teil C), bevor im letzten Teil des 2. Kapitels schließlich die Vorgaben der RL an die Ausgestaltung einer Einbeziehung der Öffentlichkeit herausgearbeitet werden (Teil D).

Das 3. Kapitel soll dem Leser einen allgemeinen Überblick über die Umsetzung der UVP-RL in die nationalen Rechtssysteme Deutschlands (Teil A) und Österreichs (Teil B) verschaffen.

Die Regelungen über die Einbeziehung der Öffentlichkeit in der UV-Prüfung Deutschlands sind Gegenstand der Untersuchung des 4. Kapitels. In Teil A wird die Konzeption des deutschen UVP-Gesetzes ausführlich erläutert. Danach befaßt sich die Untersuchung mit speziellen Konstellationen der Einbeziehung der Öffentlichkeit, die in einer Gegenüberstellung mit Österreich möglicherweise Rückschlüsse auf zugrundeliegende Konzepte erlauben (Teil B).

In dem darauffolgenden 5. Kapitel erfolgt eine entsprechende Untersuchung hinsichtlich der Konzeption, die dem österreichischen UVP-G zugrunde liegt.

Im 6. Kapitel werden die echten bzw. vermeintlichen Schwachstellen des deutschen UVP-Gesetzes hinsichtlich der Einbeziehung der Öffentlichkeit, die mit Hilfe der in den vorherigen Kapiteln angestellten Gesetzesanalyse aufgedeckt werden konnten, zusammengestellt und schließlich der Versuch unternommen, unter Abwägung mit anderen sachlich gebotenen Interessen, Vorschläge für eine befriedigendere Ausgestaltung der Einbeziehung im Rahmen des deutschen UVP-Gesetzes zu entwickeln.

Abschließend wendet sich das 7. Kapitel den jüngsten Aktivitäten im Gemeinschaftsrecht zu, die langfristig Auswirkungen auf die Einbeziehungsproblematik im Rahmen der nationalen UVP-Gesetze haben könnten.

Seite 5

1. Kapitel : Zum Verständnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung und einer darin einzubeziehenden Öffentlichkeit im allgemeinen

A. Der Begriff "Umweltverträglichkeitsprüfung"

Den nachfolgenden Ausführungen wird eine Definition des Begriffes der Umweltverträglichkeitsprüfung vorangestellt, um eine Basis für die weiteren Ausführungen zu schaffen.

Der Begriff der UVP stellt eine wenig geglückte Übersetzung des amerikanischen Terminus "Environmental Impact Assessment" (EIA) ^[20] aus dem National Environmental Policy Act der USA von 1969 dar ^[21]. Die deutsche Wiedergabe ist geeignet, Mißverständnisse über das Umweltvorsorgepotential der UVP zu erzeugen, da der Begriff Umwelt"verträglichkeits"prüfung suggeriert, daß nach Einführung des Gesetzes die Anlagen umweltverträglicher sind, als nach bisher geltendem Recht ^[22]. Derlei

Hoffnungen, zu denen auch der Gründlichkeit und Objektivität vortäuschende Wortteil "-prüfung" beiträgt, müssen jedoch zwangsläufig enttäuscht werden^[23]. Es ist zwar unbestritten, daß sich die UVP nicht in ihrer verfahrensrechtlichen Funktion erschöpft, sondern vielmehr auch eine materiell-rechtliche Bedeutung dahingehend hat, daß sie eine Verpflichtung seitens der Behörden beinhaltet, die Ergebnisse der UVP bei der Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens zu beachten^[24]. Hierbei ist auf Seiten der Behörde im Rahmen der Entscheidung auch zu begründen, inwieweit die UVP berücksichtigt wurde, wodurch eine offene Abwägung zwischen Umweltbelangen und gegenläufigen Interessen erzwungen wird. Jedoch vermag dieser Umstand lediglich umweltverträgliches Handeln zu fördern, aber nicht zu gewährleisten. Die materiellen Entscheidungskriterien und insbesondere das Gewicht der Umweltbelange in der Entscheidung werden nicht verändert. Vielmehr bleibt es möglich, daß sich die zuständige Behörde trotz umfassender Informationen über erhebliche schädliche Umweltauswirkungen eines Vorhabens aufgrund einer Abwägung mit gegenläufigen Belangen für dessen Durchführung entscheidet^[25], wie dies in § 12 UVP-G eindeutig normiert ist. Die schlichte Gleichung "umweltunverträglich gleich unzulässig" kann daher nicht aufgestellt werden^[26].

Kraft EG-Recht ist die UVP kein entscheidungsersetzendes und auch kein entscheidungspräjudizierendes Verfahren. Intention der Richtlinie ist vielmehr, daß über das be-

Seite 6

schriebene Verfahrensrecht sichergestellt wird, daß den Umweltbelangen im Zulassungsverfahren prinzipiell gleiche Bedeutung zukommt wie - gegebenenfalls - konfligierenden Gesichtspunkten, etwa ökonomischer Art^[27]. Das hat aber zur Folge, daß die UVP in die Entscheidung - gleichberechtigt - mit einzubeziehen ist. Dementsprechend enthält Art. 8 UVP-RL ein - materielles - Berücksichtigungsgebot zugunsten der UVP-Ergebnisse. Hieraus folgt, daß die Behörde das Ergebnis der UVP nicht einfach nur zur Kenntnis nehmen darf. Vielmehr muß die UVP die Entscheidung beeinflussen können^[28]. Eine derartige Einflußnahmemöglichkeit wird ohne weiteres rechtsdogmatisch eröffnet, wenn die Entscheidungsfindung innerhalb des Zulassungsverfahrens durch Ermessensbetätigung bzw. (planerische) Abwägung gekennzeichnet ist. Alles weitere, d. h. welche Durchsetzungskraft letztlich der UVP im Einzelfall tatsächlich zukommt, steuern allgemein anerkannte Grundsätze der Ermessensbetätigung bzw. Abwägung^[29].

Abschließend kann daher festgehalten werden, daß die UVP trotz materiell-rechtlicher Elemente vorwiegend ein Verfahrensinstrument darstellt. Untersuchungen über die Umweltauswirkungen der in Frage stehenden Vorhaben besitzen im Rahmen der Prüfung zwar eine außerordentlich große Bedeutung, bilden jedoch lediglich einen Bestandteil des gesamten Prüfungssystems^[30]. Auf keinen Fall ist die UVP die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens selbst, als welche sie in der Öffentlichkeit jedoch fälschlicherweise häufig verstanden wird^[31]. Der im deutschen Umweltgesetzbuch^[32] avisierte Begriff "Umweltfolgenprüfung" erscheint daher treffender^[33].

Seite 7

Der Bund/Länder-Arbeitskreis UVP (BLAK-UVP) Deutschlands verständigte sich demzufolge auf folgende Definition, die mit dem Begriffsverständnis übereinstimmt, den die UVP-RL selbst vorgibt, damit definitorisch besetzt und letztlich auch verbraucht :

"Die UVP dient der Vermeidung, der Minderung oder dem Ausgleich schädlicher Umweltauswirkungen von Maßnahmen. Sie ist ein Teil der Entscheidungsvorbereitung und bezieht sich sowohl auf das "Wie" als auch auf das "Ob" der Maßnahmen. Sie ist ein staatlich geregeltes Verfahren mit bestimmten verfahrensmäßigen und inhaltlichen Mindestelementen, nicht lediglich eine Studie oder ein Gutachten, dem ein bereichsübergreifender, ganzheitlicher Ansatz zugrunde zu liegen ist."^[34]

Dieser Sprachgebrauch liegt auch den folgenden Ausführungen zugrunde.

B. Ziele, die mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung verfolgt werden

Die mit der Einführung von UV-Prüfungen verbundenen Erwartungen sind ambivalent. Während die einen auf eine Verbesserung des Umweltschutzes hoffen, setzen die anderen die gängige Abkürzung "UVP" schlicht mit "Unheimlich viel Papier" gleich [35]. Da es für die Auslegung einzelner Bestimmungen der UVP-RL bzw. der Umsetzungsgesetze Deutschlands und Österreichs von wesentlicher Bedeutung ist, welche Zielsetzung der UVP zugrunde liegt, soll sich die Studie vorab mit dieser Frage beschäftigen.

Umweltgefährdende Aktivitäten sollen, ehe sie realisiert werden, mit Hilfe einer UVP sorgfältig auf ihre Folgen für Boden, Wasser, Luft, Fauna, Flora, Klima und sonstige Elemente und Bereiche der Umwelt untersucht werden. Primäres Ziel der UVP ist damit die Verwirklichung einer Vorsorgepolitik [36]. Mit Einführung eines derartigen Prüfungsverfahrens soll der Erkenntnis Rechnung getragen werden, daß Umweltschutz mehr als nur Schutz vor aktuellen Umweltgefährdungen und Beseitigung eingetretener Umweltschäden bedeutet. Umweltschutz heute bedeutet zugleich vorsorgendes, d. h. präventiv gestaltendes, planendes, pflegendes, entwickelndes oder sonst förderndes Handeln [37]. Durch Bereitstellung optimaler Beurteilungsgrundlagen soll die UVP die zuständigen Behörden in die Lage versetzen, eine Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens

Seite 8

in der Weise zu treffen, daß die Umwelt so wenig wie möglich beeinträchtigt wird [38]. Als Instrument einer hierfür erforderlichen, möglichst vollständigen Informationsbeschaffung über die Auswirkungen eines Projekts auf die natürliche Umwelt, dient der gesamthaft-medienübergreifende Ansatz des UVP-Verfahrens [39]. Durch die Abkehr von der einmedialen Betrachtung der Umweltgüter durch Hinwendung zu einem integrativen Umweltgüterschutz, sollen nicht nur (wie bisher) die Einzelauswirkungen eines Vorhabens auf einen bestimmten Umweltsektor, sondern auch die Wechselwirkungen zwischen einzelnen Schadstoffen, mögliche Belastungsverlagerungen von einem Umweltsektor auf den anderen und die Gesamtbelastung identifiziert, beschrieben und bewertet werden [40]. Der medienübergreifende Ansatz des UVP-Verfahrens, der eine zusammenfassende Gesamtbeurteilung der potentiellen Umweltbeeinträchtigungen eines Vorhabens ermöglicht, birgt in sich zudem die Chance, daß Verfahrensablauf und Entscheidungsfindung über die Zulassung der Projekte klarer und überschaubarer werden, als dies vielfach bisher der Fall war [41].

C. Funktionen einer Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung

Damit die Regelungen über eine Einbeziehung der Öffentlichkeit in der UVP-RL bzw. in den Umsetzungsgesetzen Deutschlands und Österreichs richtig gewertet werden können, müssen vorab die Funktionen einer solchen Einbeziehung geklärt werden. Da der nun folgende Untersuchungsteil aus diesem Grund für die weitere Arbeit von erheblicher Bedeutung ist, verlangt er eine besonders sorgfältige Vorgehensweise.

Als Bewertungsmaßstab für die Regelung über eine Einbeziehung können nur Funktionen dienen, die dieser zuvor zugeschrieben worden sind [42]. Es muß daher der Frage nachgegangen werden, welche Aufgabe ein solches Verfahrenselement in der UVP zu erfüllen hat. Daß eine Partizipation der Öffentlichkeit am Prüfungsverfahren darüber hinaus auch noch weitere objektiv beobachtbare Leistungen zu erbringen vermag [43], kann zwar als zusätzliches Argument für eine möglichst großzügige Ausgestaltung der Einbeziehung herangezogen werden, doch dürfen die einzelnen Regelungen daran nicht gemessen werden.

Seite 9

I. Informationsbeschaffungsfunktion

Nicht nur in bezug auf die konkrete Ausgestaltung, sondern bereits hinsichtlich der Funktion gibt es innerhalb der Einbeziehungsdiskussion sehr unterschiedliche Vorstellungen ^[44]. Sieht man mit der hier vertretenen Ansicht das Ziel der UVP vorrangig darin, die Entscheidungsgrundlage für die zuständige Behörde im Hinblick auf die Projektzulassung zu verbessern - um so effektivere Vorsorgepolitik betreiben zu können - so ist es nur konsequent, daß auch die Einbeziehung Dritter in das Prüfungsverfahren vorwiegend eben diesem Ziel dienen soll ^[45]. Darüber hinaus kann die Informationsbeschaffungsfunktion aber auch unmittelbar aus den Erwägungsgründen, die in der Präambel der UVP-RL aufgeführt sind ^[46], entnommen werden. Der Verfahrensgrundsatz der UVP, daß die Ausgangsinformationen vom Vorhabenträger vorzulegen sind, macht es erforderlich, daß das Manko interessenbedingter einseitiger Darstellungen soweit wie möglich ausgeglichen wird ^[47]. Aus diesem Grund ist das Prüfungsverfahren so auszugestalten, daß alle möglichen Standpunkte - also auch die der Öffentlichkeit - sich auf einer fundierten Basis bilden und Eingang in den Entscheidungsprozeß finden können ^[48]. Dazu kommt, daß die beigezogenen Experten häufig "betriebsblind" für "einfachste Überlegungen" sind und "der simple Sachverstand des Nichtwissenschaftlers immer wieder die scheinbar große Exaktheit und Wissenschaftlichkeit zu erschüttern vermag" ^[49].

II. Rechtsschutzfunktion

Nach verbreiteter Ansicht in der wissenschaftlichen Literatur ^[50] wird mit einer Einbeziehung Dritter am Prüfungsverfahren - neben Unterstützung der allgemeinen Zielsetzung der UVP - auch eine Vorverlagerung des individuellen Rechtsschutzes bezweckt. Die Notwendigkeit für eine derartige Vorverlagerung wird in dem Umstand gesehen, daß eine nachträgliche, von Dritten angestrebte gerichtliche Kontrolle im Hinblick auf die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens, oft nicht vollständig sein kann. Eine Beschränkung richterlicher Kontrolle kann sich etwa durch Ermessensspielraum, Beurteilungsermächtigung, Abwägungsgebot oder Gestaltungsfreiheit von Satzungs- und

Seite 10

Verordnungsgeber ergeben. Die daraus resultierende teilweise Wirkungslosigkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes soll durch wirkungsvollen Verfahrensschutz kompensiert werden ^[51].

1. Funktionszuschreibung durch die UVP-RL?

Sowohl der Wortlaut des Art. 6 Abs. 2, als auch der des Art. 9 der UVP-RL, könnten auf eine derartige Rechtsschutzfunktion hindeuten ^[52]. In beiden Vorschriften wird der Kreis der Einzubeziehenden auf diejenigen Personen, die von einem Vorhaben betroffen sind, eingegrenzt. Die Beschränkung, daß lediglich die "betroffene" Öffentlichkeit anzuhören und die Entscheidung auch nur der "betroffenen" Öffentlichkeit zugänglich zu machen ist, legt nahe, daß diesem Personenkreis bereits zu einem Zeitpunkt, in dem noch nicht über die Zulässigkeit des Projekts entschieden worden ist, die Möglichkeit eingeräumt werden soll, Einwände vorzubringen und so auf die Erhaltung ihrer Rechte hinzuwirken ^[53].

Eine Begrenzung desjenigen Kreises, dem vorverlagerter Rechtsschutz gewährt werden soll, ließe sich jedoch nur in den Mitgliedstaaten vertreten, in denen auch der gerichtliche Rechtsschutz auf einen entsprechenden Personenkreis beschränkt, d. h. von einer individuellen "Betroffenheit" des Klägers abhängig gemacht wird ^[54]. Während in der Bundesrepublik diese Aufgabe von § 42 Abs. 2 VwGO und in Österreich von Art. 131 Abs. 1 Nr. 1 B-VG übernommen wird - um auf diese Weise Popularklagen auszuschließen - fehlen beispielsweise in Frankreich entsprechende Vorschriften gänzlich. Da in diesen Ländern, mangels Einschränkung der Klagebefugnis, auch ein sachlicher Grund für eine Beschränkung

hinsichtlich des vorverlagerten Rechtsschutzes fehlt ^[55], liegt die Vermutung nahe, daß mit der "betroffenen" Öffentlichkeit i.S.d. EG-RL keine Betroffenheit in lediglich rechtlichem Sinne gemeint ist.

Naheliegender erscheint es, daß verfahrensökonomische Gesichtspunkte zu der vorgenommenen Beschränkung des Personenkreises in der EG-RL führten ^[56]. Mit Beteiligung einer unbeschränkten Öffentlichkeit geht die Gefahr einher, daß massenhaft Einwendungen erhoben werden, deren Be- und Verarbeitung an die Verwaltungsbehörden sehr hohe zeitliche und finanzielle Anforderungen stellt. Da auf der anderen Seite eine Beteiligung Dritter, deren Interessen durch das Vorhaben in keiner Weise tangiert werden, keine we-

Seite 11

sentlichen neuen Erkenntnisse verspricht, erscheint eine Eingrenzung des Personenkreises aus diesem Grund gerechtfertigt ^[57]. Daß diese Überlegung den in Art. 6 Abs. 2 und Art. 9 der UVP-RL vorgenommenen Einschränkungen des einzubeziehenden Personenkreises zugrundeliegt, scheint daher wahrscheinlicher.

Auch die Entstehungsgeschichte der UVP-RL kann als Argument gegen eine derartige Funktionszuschreibung herangezogen werden. Da die Materialien keine dahingehenden Hinweise enthalten, lassen sie eine mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit verfolgte Rechtsschutzfunktion nicht erkennen ^[58].

Trotzdem der Richtlinie die Funktion eines vorverlagerten Rechtsschutzes mangels ausdrücklicher Erwähnung nicht entnommen werden kann, könnte eine derartige Intention dennoch bejaht werden, wenn diese der Verwirklichung der allgemeinen Richtlinienziele, insbesondere der Umweltvorsorge diene ^[59], denn auch auf diese Weise wäre sie dann der Richtlinie immanent. Hinsichtlich der Funktion eines vorverlagerten Rechtsschutzes kann dies aber nicht gesagt werden. Zwar sind eine umfassende, frühzeitige Ermittlung von Umweltauswirkungen und der Schutz individueller Rechte zwei Ziele, die sich durchaus nebeneinander verwirklichen lassen, doch sind sie grundsätzlich voneinander unabhängig. Die umfassende Ermittlung von Umweltauswirkungen, die notwendigerweise auch die Feststellung der Auswirkungen auf individuelle Rechte einschließt, ist unbestreitbar faktisch geeignet, den Rechtsschutz des Bürgers zu verbessern. Jedoch dient die Umweltvorsorge auch dem öffentlichen Interesse und ist daher nicht allein auf den Schutz individueller Rechte ausgerichtet. Vielfach stehen sich Individualinteressen und Anliegen des Umweltschutzes auch entgegengesetzt gegenüber ^[60].

Folglich ist die Vorverlagerung des Rechtsschutzes in das Verwaltungsverfahren nach der UVP-RL keine der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP innewohnende Funktion.

2. Funktionszuschreibung durch die nationalen UVP-Gesetze?

Da auch im Wege der Umsetzung der RL in das nationale Recht, durch entsprechende Ausgestaltung des UVP-Gesetzes, eine derartige Funktion der Einbeziehung der Öffent-

Seite 12

lichkeit im Rahmen der UVP zugeschrieben werden kann ^[61], sind bei der hier stattfindenden Untersuchung des weiteren die nationalen UVP-Gesetze Deutschlands und Österreichs heranzuziehen. Zunächst soll der Frage nachgegangen werden, ob in Deutschland die Umsetzung der RL in das nationale Rechtssystem zu einer derartigen Funktionszuschreibung geführt hat.

a.) Funktionszuschreibung durch das deutsche UVP-G?

Selbst die überwiegende Zahl derjenigen, die sich für eine dahingehende nationale

Funktionszuschreibung aussprechen, sehen die verfahrensrechtlichen Anforderungen im Zusammenhang mit den §§ 5 (Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen), 6 (Vorlage von Unterlagen durch den Vorhabenträger), 7 (Beteiligung anderer Behörden), 8 (grenzüberschreitende Behördenbeteiligung) und 11 (zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen) des UVP-Gesetzes lediglich als entscheidungsvorbereitende Instrumente an [\[62\]](#). Allein in der Vorschrift des § 9 UVP-G, der der Öffentlichkeit die Möglichkeit einräumt, Einwendungen zu erheben, wollen sie ein Instrument vorgezogenen Individualschutzes erkennen. So wird zum einen der Versuch unternommen, eine solche Funktionszuschreibung aus dem Wortlaut des § 9 Abs. 3 Satz 2 des deutschen UVP-Gesetzes herzuleiten. Diese Vorschrift besagt, daß Rechtsansprüche durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit in vorverlagerten Verfahren nicht begründet werden. Aus dieser "klarstellenden" Regelung zu folgern, daß eine Partizipation in den übrigen Fällen, also im Rahmen der Vorhabenzulassung, nach wie vor auch dem Rechtsschutz des einzelnen dienen soll [\[63\]](#), mag jedoch wenig überzeugen.

Teilweise werden auch gesetzssystematische Gesichtspunkte in die Diskussion eingebracht. Von den Anhängern, die sich für die Funktion eines vorgezogenen Rechtsschutzes aussprechen, wird ins Feld geführt, daß § 9 des deutschen UVP-Gesetzes die Partizipation der Öffentlichkeit nicht selbständig regelt, sondern vielmehr auf § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG verweise. Mit dieser Verweisung würden aber nicht nur die einzelnen Bestimmungen zum Anhörungsverfahren, sondern auch die Zweckbestimmung dieser Vorschrift in das deutsche UVP-G transportiert [\[64\]](#).

Spätestens seit dem Mülheim-Kärlich-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.1979 [\[65\]](#) ist unbestritten, daß die schon bisher geltenden Bestimmungen über die Einbeziehung der Öffentlichkeit am Verwaltungsverfahren - zu denen die Regelungen des

Seite 13

§ 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG zählen - unter anderem auch das Ziel verfolgen, den individuellen Rechtsschutz im Falle der eben genannten Regelungen durch Erhebung von Einwendungen vorzuverlagern [\[66\]](#). In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht am Beispiel des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens unterstrichen, welche überragende Bedeutung den Freiheitsgrundrechten [\[67\]](#) für die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens zukommt [\[68\]](#). Diesen Grundrechten soll neben der bisher zugeschriebenen Funktion als Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen künftig auch der Charakter von "prozessualen Teilhaberechten" beigemessen werden. Das Gericht hat damit klargestellt, daß die Verfahrenseinbeziehung Dritter nicht nur eine gegenüber dem materiellen Recht dienende Funktion innehat, in dem sie den Entscheidungsträger mit zusätzlichen Informationen versorgen soll; daneben sind Dritte auch um der Wahrung ihrer Rechte willen in das Verfahren einzubeziehen, um auf diese Weise zumindest partiell das Rechtsschutzdefizit auszugleichen, das zum einen auf der "normativen Kraft des Faktischen", zum anderen auf einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfbarkeit der Entscheidungen beruht [\[69\]](#). Die rechtsschützende Funktion der Regelungen in § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG wird besonders im Hinblick auf die Einwendungsbefugnis nach § 73 Abs. 4 VwVfG deutlich, die als Surrogat für den Ausfall des Widerspruchsverfahrens (vgl. §§ 74 Abs. 1, 70 VwVfG) fungiert [\[70\]](#).

Dennoch kann hier nicht der Ansicht gefolgt werden, daß durch den Verweis in § 9 Abs. 1 Satz 2 des deutschen UVP-Gesetzes auf die Regelungen in § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG automatisch auch deren soeben erörterte Zweckbestimmung in das UVP-G mit übernommen wird. Die Anordnung in § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G, daß das Anhörungsverfahren den Anforderungen des § 73 Abs. 3 bis 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechen muß, darf nicht isoliert betrachtet werden. Um die Anordnung richtig zu verstehen, muß sie vielmehr vor dem Hintergrund der politischen Vorgaben für die Umsetzung der UVP-RL, die im nationalen Recht weitgehend schon integrierte Einbeziehung der Öffentlichkeit nicht durch weiterführende oder anderweitige Verfahrensregelungen zu verändern und der hieraus resultierenden Bestimmung in § 2 Abs. 1 Satz 2 UVP-G, wonach die UVP als ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren charakterisiert wird, gesehen werden. Demzufolge ist § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G dahingehend zu verstehen, daß dieser nicht die (ausschließliche) Geltung des § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG oder weitergehende Regelungen im Prüfverfahren anordnen will, sondern es

grundsätzlich dabei beläßt, daß sich das Anhörungsverfahren nach den Vorschriften richtet, die auch ohne das UVP-Gesetz maßgeblich wären. Lediglich in Fällen, in denen diese Vorschriften hinter dem Standard des § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG zurückbleiben, verlangt § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G zusätzlich dessen Anwendung ^[71]. Die Bestimmungen des § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG ergänzen in derart gelagerten Fällen also gewissermaßen nur punktuell das ansonsten nach wie vor geltende Verfahrensrecht ^[72]. Anstelle eines Verweises auf die Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz hätte der Gesetzgeber ebensogut die Mindestanforderungen an ein Anhörungsverfahren im UVP-G auch ausformulieren können. Wäre der Gesetzgeber derart vorgegangen, so würde man diesen Bestimmungen aber keinesfalls eine Rechtsschutzfunktion zusprechen. Wie bereits festgestellt, ist vorweggenommener Verfahrensschutz nur in den Fällen notwendig, in denen der Bürger wegen Beschränkung der richterlichen Kontrolle in seinem Rechtsschutz eingeschränkt sein könnte. Das trifft aber nur auf Verwaltungsverfahren zu, die Entscheidungen zum Ziel haben, die bestimmte Grundrechte des Bürgers verletzen können ^[73]. Das Planfeststellungsverfahren zielt auf die Feststellung eines Planes, durch den ein bestimmtes raumbezogenes Vorhaben mit rechtsgestaltender Wirkung für zulässig erklärt wird (vgl. § 75 Abs. 1 Satz 1, 1. Halbsatz VwVfG). Der das Planfeststellungsverfahren abschließende Planfeststellungsbeschluß - ein Verwaltungsakt - ersetzt alle nach sonstigen Gesetzen erforderlichen Entscheidungen (vgl. § 75 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz VwVfG) und regelt alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen mit rechtsgestaltender Wirkung (vgl. z. B. § 75 Abs. 1 Satz 2 VwVfG) ^[74]. Es liegt daher auf der Hand, daß ein Bürger durch einen Planfeststellungsbeschluß in seinen Grundrechten verletzt werden kann. Da der Umfang der gerichtlichen Kontrolle jedoch auf die Grundsätze des Abwägungsgebotes beschränkt ist, erscheint ein vorverlagerter Rechtsschutz durch Erhebung von Einwen-

dungen sinnvoll. Hier zeigt sich eine Divergenz zum UVP-Verfahren. Das im Planfeststellungsverfahren verankerte Anhörungsverfahren dient unter anderem dem Ausgleich aller berührten privaten und öffentlichen Belange, kann gleichsam als verfahrensrechtliches Pendant zum materiellen Abwägungsgebot angesehen werden ^[75]. Überspitzt gesagt, stellt der Planfeststellungsbeschluß vor allem einen "Einwendungszurückverweisungsbeschluß" dar ^[76]. Im Gegensatz hierzu richtet sich die UVP - und damit das Anhörungsverfahren nach Art. 6 Abs. 2 Spiegelstrich 2 der UVP-RL - auf eine fachübergreifende und vollständige Erfassung der Auswirkungen von Vorhaben, aber begrenzt auf den Bereich der Umwelt. Kraft EG-Recht dient es lediglich zur Vorbereitung der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens und ist kein entscheidungspräjudizierendes oder gar entscheidungsersetzendes Verfahren ^[77]. Weder führt eine aus der UVP gewonnene positive Bewertung der Umweltauswirkungen zwangsläufig zu einer Genehmigung des Vorhabens, noch eine negative zu deren Ablehnung ^[78]. Das UVP-Verfahren als solches hat folglich keine Entscheidung zum Ziel, mit dem bestimmte Grundrechte des Bürgers verletzt werden können. Ein vorweggenommener Verfahrensschutz ist daher auch hier nicht notwendig.

Da das UVP-Verfahren als ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren in die bereits bestehenden fachgesetzlichen Verfahren integriert wird ^[79] kommt hinzu, daß die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP die gegenwärtig bestehenden Einwendungsbefugnisse, Anhörungsrechte usw. keineswegs ersetzen, sondern vielmehr ergänzen will. Da die bisher geltenden Vorschriften auch weiterhin zu beachten sind, wäre ein vorverlagerter Rechtsschutz durch Erhebung von Einwendungen daher nur in den Fällen erforderlich, wo ihn die geltenden Bestimmungen selbst nicht in genügendem Maße gewähren. Dort käme den Vorschriften der UVP insoweit eine Ergänzungsfunktion zu ^[80]. In allen übrigen Fällen - und das dürfte zumindest in der Bundesrepublik die überwiegende Zahl von Genehmigungsverfahren sein - ist ein zusätzlicher individueller Rechtsschutz durch Erhebung von

Abschließend kann somit festgehalten werden, daß mit dem Verweis des § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G auf die Regelungen in § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG nicht automatisch auch deren Zweckbestimmung übernommen wird. Die rechtliche Verknüpfung - um Doppelungen im Verfahrensablauf zu vermeiden [\[82\]](#) - hat keine Funktionsverschmelzung zur Folge, so daß auch nicht im Hinblick auf die Gesetzssystematik die Funktion eines vorverlagerten Rechtsschutzes bejaht werden kann.

b.) Funktionszuschreibung durch das österreichische UVP-G?

Auch in Österreich hat die Umsetzung der RL in das nationale Recht zu keiner dahingehenden Zweckbestimmung geführt. Hierfür kann die Entwicklungsgeschichte des dort geltenden UVP-Gesetzes herangezogen werden. Im Bericht des Unterausschusses wird lediglich erwähnt, daß "... durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit in das UVP-Verfahren ... transparente und optimale Entscheidungen ermöglicht werden ..." sollen [\[83\]](#).

Somit kann festgehalten werden, daß auch die Umsetzung der RL in das jeweils nationale Recht weder in der Bundesrepublik noch in Österreich zu einer dahingehenden Rechtsschutzfunktion der Öffentlichkeitseinbeziehung im Rahmen der UVP-Gesetze geführt hat [\[84\]](#). Sie erscheint lediglich als zusätzliches, über das Richtlinienziel hinausgehendes Argument für die Einbindung der Öffentlichkeit in dieses Prüfungsverfahren. Aus diesem Grund dürfen neben den Regelungen über eine Einbeziehung der Öffentlichkeit in der UVP-RL auch diejenigen in den UVP-Gesetzen Deutschlands und Österreichs nicht im Hinblick auf eine Rechtsschutzfunktion gewertet werden.

III. Kontrollfunktion

Die von der UVP-RL vorgegebene Konzeption hinsichtlich der Einbeziehung der Öffentlichkeit ist faktisch geeignet, derselben eine Kontrolle der Verwaltungstätigkeit zu ermöglichen. Indem der Öffentlichkeit einerseits nach Art. 6 Abs. 2 Spiegelstrich 1 der UVP-RL Gelegenheit zur Einsichtnahme in den Genehmigungsantrag und in die Angaben über die voraussichtlichen Umwelteinwirkungen gewährt wird und auf der anderen Seite

die "betroffene Öffentlichkeit" Einblick in die letztlich getroffene Entscheidung erhält, wird eine größere Transparenz und Publizität des Verfahrens hergestellt [\[85\]](#).

Da eine Verwaltung, die sich mit ihrer Entscheidung der öffentlichen Kritik stellen muß, weniger geneigt sein wird, die in der öffentlichen Meinung zwischenzeitlich hoch angesiedelten Umweltbelange gegenüber anderen Belangen zurückzustellen, dient ein derart transparentes und der öffentlichen Kontrolle zugängliches Verfahren darüber hinaus der Umweltvorsorge. Diese Wirkung der öffentlichen Kontrolle erscheint um so wichtiger, als die Umweltbelange bekanntlich keine Lobby haben, die die informellen Einflußnahmen der Vertreter anderer Belange in ausreichendem Maße auszugleichen vermag [\[86\]](#).

IV. Akzeptanzerhöhungsfunktion

Da Chancen und Risiken, Nutzen und Gefahren der Technik untrennbar miteinander verbunden sind, muß jede politische Entscheidung über solche Techniken unter Unsicherheit getroffen werden. Die mit ihr arbeitenden Behörden müssen sich darüber im klaren sein, daß die ihren Entscheidungen zugrundeliegenden Aussagen einer UVP falsch sein können [\[87\]](#). Eine diesbezügliche Risikoakzeptanz

seitens der Bevölkerung kann aber allenfalls erwartet werden, wenn die Zulassungsverfahren nach für den Bürger durchschaubaren und einsichtigen Prinzipien erfolgen. Transparenz und Partizipation der Öffentlichkeit sind aber untrennbar miteinander verbunden. Wer Transparenz erreichen will, muß die Öffentlichkeit in das Verfahren einbeziehen ^[88]. Und so stellt sich die Frage, ob der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Prüfungsverfahren nicht auch eine dahingehende Funktionszuschreibung zugrundeliegt.

Wiederum muß hier zunächst geprüft werden, ob eine Akzeptanzerhöhungsfunktion der Einbeziehung der Öffentlichkeit der RL immanent ist. Aus den Erwägungsgründen, die in der Präambel der UVP-RL enthalten sind, kann eine dahingehende Funktionszuschreibung nicht entnommen werden. Aus diesem Grund wird im Schrifttum^[89] zum Teil die Begründung des Richtlinienvorschlages der Kommission hilfsweise herangezogen, in der unter anderem die Funktion der Einbeziehung der Öffentlichkeit dahingehend formuliert wird, daß sie " ... die Beziehungen zwischen den Behörden und der Bevölkerung verbessert, während gleichzeitig die Aktionen der Behörden von einer breiteren Zustimmung

Seite 18

getragen werden." ^[90]. Die Befürworter einer derartigen Funktion führen an, daß diese Begründung des Ursprungsvorschlags nach wie vor Gültigkeit habe ^[91].

Hiergegen spricht jedoch der Umstand, daß eine derartige Funktionszuschreibung, wäre sie auch bei Erlass der RL noch gewollt gewesen, neben der Informationsbeschaffungsfunktion in den Erwägungsgründen innerhalb der Präambel der UVP-RL aufgeführt worden wäre ^[92]. Auch dient eine "breite Zustimmung" zu den Verwaltungsentscheidungen nicht unmittelbar einer besseren Berücksichtigung von Umweltauswirkungen bei der Entscheidungsfindung, so daß eine Befriedungsfunktion auch nicht als Instrument des primären Richtlinienzieles - der Umweltvorsorge - angesehen werden kann ^[93].

Eine dahingehende Funktionszuschreibung durch Transformation der RL in nationales Recht kann auch dem deutschen UVP-G nicht entnommen werden ^[94]. Anders verhält es sich jedoch beim österreichischen Umsetzungsgesetz. Wie dem bereits zitierten Bericht des Umweltausschusses ^[95] entnommen werden kann, wird mit einer Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP auch eine "transparente Entscheidung" bezweckt ^[96]. Der Anstoß für ein Hineintragen dieser Befriedungsfunktion in das nationale Gesetz muß in der umweltpolitischen Vergangenheit dieses Landes gesehen werden: Seit Beginn der 80er Jahre war ein wachsendes Mißtrauen einer durch gravierende Umweltschäden und fortschreitende Umweltverschmutzung zunehmend sensibilisierten Öffentlichkeit, das sich in wachsendem Widerstand gegen technische Großvorhaben niederschlug, zu beobachten. Höhepunkt dieser Entwicklung waren die Ereignisse rund um das geplante Donaukraftwerk Hainburg zum Jahreswechsel 1984/85. Diese Ereignisse stellten den Staat an den Rand einer Legitimationskrise und hinterließen offensichtlich traumatische Spuren ^[97]. Um für die Zukunft ähnliche Vorkommnisse wie jene in der Stopfenreuther Au zu verhindern, wollte man im Rahmen der UVP eine angemessene Einbeziehung der

Seite 19

Öffentlichkeit - und zwar nicht nur in Form einer Informationsbeschaffung, sondern darüber hinaus auch im Sinne einer Konsultation - verankert wissen, um damit eine möglichst transparente Verfahrensgestaltung zu erzielen ^[98]. Mit zunehmend transparenter Entscheidungsfindung soll das vorhandene Mißtrauen abgebaut und die Bereitschaft zur Akzeptanz der Entscheidung gesteigert werden.

Inwieweit Akzeptanz und verständigungsorientierte Kommunikation durch größere Partizipation der Öffentlichkeit an der Planung einzelner Anlagen oder durch eine verfahrensbegleitende Öffentlichkeitsarbeit des Vorhabenträgers tatsächlich hergestellt bzw. verbessert werden können, ist sozialwissenschaftlich allerdings (noch) nicht belegt ^[99]. Die in der Vergangenheit bereits durchgeführten

Verwaltungsverfahren zeigen jedoch, daß selbst eine großzügige Anwendung des Verfahrensrechts zugunsten der Betroffenen und die Schaffung noch so partizipationsfreundlicher Vorschriften kein Patentrezept zur Beschwichtigung von Umweltaktivisten ist [\[100\]](#).

Da weitere Funktionen weder der UVP-RL, noch dem deutschen bzw. österreichischen UVP-G entommen werden können, ist abschließend festzuhalten, daß die UVP-RL und das deutsche UVP-G einer Einbeziehung der Öffentlichkeit lediglich eine Informationsbeschaffungs- und eine Kontrollfunktion zuschreiben und somit nur diese als Bewertungsmaßstab für die dahingehenden Regelungen in der RL bzw. dem deutschen UVP-G herangezogen werden dürfen. Die entsprechenden Vorschriften des österreichischen UVP-Gesetzes haben darüber hinaus eine erhöhte Akzeptanz seitens der Bevölkerung zu verfolgen.

[Titelseite](#) • [Vorige Seite](#) • [Inhalt](#) • [Abk.](#) • [Vorwort](#) • [Einleitung](#) • [Gang d. Unters.](#) • [Textanf. \(1.Kap.\)](#) • [Zfass. u. Ergebn.](#) • [Literatur](#) • [Nächste Seite](#)

Fußnoten:

[\[1\]](#) *Schoeneberg*, UVP, S. 1; *Benda* UPR 1982, S. 241 und *Bender/Sparwasser*, Umweltrecht, S.V

[\[2\]](#) *Kloepfer*, Umweltstaat, S. 76

[\[3\]](#) *Kloepfer/Franzius*, Jahrbuch, S. 198

[\[4\]](#) *Kloepfer/Franzius*, Jahrbuch, S. 180/181

[\[5\]](#) *Kloepfer/Franzius*, Jahrbuch, S. 189

[\[6\]](#) *Kloepfer/Franzius*, Jahrbuch, S. 180

[\[7\]](#) *Schoeneberg*, UVP, S. 1

[\[8\]](#) *Kloepfer/Franzius*, Jahrbuch, S. 182

[\[9\]](#) Der Sachverständigenrat für Umweltfragen in Deutschland hatte ein "Umweltgrundrecht" in seinem Gutachten aus dem Jahre 1974 empfohlen, BT-Drucks. 7/2802; auch das Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 legte die Überprüfung eines Umweltgrundrechts nahe, BT-Drucks. 6/2710, S. 9

[\[10\]](#) Im Gegensatz zur Einführung eines Umweltgrundrechts in die Verfassungen, durch das der Bürger einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch gegen den Staat auf Schutzmaßnahmen gegenüber Umweltbeeinträchtigungen, die unterhalb der Schwelle eines unmittelbaren Schadens für Leben, Gesundheit (in Deutschland) und Eigentum liegen, erhalten würde, ist dies bei einer Staatszielbestimmung nicht der Fall. Dennoch sollte die erhebliche politische Bedeutung einer solchen Staatszielbestimmung nicht unterschätzt werden; vgl. z. B. *Hartkopf/Bohne*, Umweltpolitik, S. 76. "Im Zusammenhang mit der Frage des Stellenwerts der UVP-Ergebnisse im Rahmen der endgültigen Entscheidungsfindung, des Gewichts von Umweltbelangen im Verhältnis zu sonstigen Belangen, im Rahmen der Diskussion um die UVP von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften sowie schließlich einer UVP-Verpflichtung selbst des Gesetzgebers, erhält die Auseinandersetzung über das Ob und Wie der Einführung einer Staatszielbestimmung Umweltschutz in das Grundgesetz eine besondere, auch UVP-relevante Bedeutung", so *Cupei*, in: *Hübler/Otto-Zimmermann*, UVP, S. 24

[\[11\]](#) Durch Gesetz vom 27.10.1994 in Form des Art. 20 a GG (BGBl. I S. 3146)

[\[12\]](#) Im Bundesverfassungsgesetz seit dem 27.11.1984 (BGBl. 1994 S. 491); "BVG-Umweltschutz"

abgedruckt z. B. bei *Gutknecht/Holoubek/Schwarzer*, ZfV 1990, S. 553 ff.

[13] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 14

[14] *Marxen*, Kontrolldichte, S. 5/6

[15] *Ronellenfitsch*, DÖV 1989, S. 739

[16] *Braun*, in: Gründling/Weber, Dicke Luft in Europa, S. 195

[17] *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 27

[18] *Wahl*, DVBl. 1988, S. 86

[19] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 8

[20] wörtliche Übersetzung etwa: "Einschätzung der Umweltauswirkungen"

[21] *Storm*, et 1987, S. 179

[22] *Landel*, UVP in parallelen Zulassungsverfahren, S. 15/16

[23] *Bunge*, in: HdUVP, 0100, S. 4

[24] Stellungnahme des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, DVBl. 1988, S. 21/22

[25] *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 11

[26] *Willner*, VBIBW 1993, S. 160

[27] *Cupei*, UVP, S. 174

[28] *Schroer*, Kommunaler Umweltschutz, S.30; eingehend hierzu auch *Püchel*, UVP, S. 75 ff.

[29] *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 20/21

[30] vgl. Stellungnahme des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, DVBl. 1988, S. 21

[31] *Peine*, in: Dreyhaupt//Peine/Wittkämper/Herkendell, Handwörterbuch, Teil IV, S. 358

[32] Aus einem Bedürfnis nach Harmonisierung und Standardisierung heraus, wird in Deutschland eine Kodifikation des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch (UGB) angestrebt. In den Jahren 1978 und 1986 wurden aus diesem Grund im Auftrag des Umweltbundesamtes zwei Forschungsarbeiten durchgeführt, die als wissenschaftliche Vorarbeiten für den 1990 vorgelegten Professoren-Entwurf zum Allgemeinen Teil eines Umweltgesetzbuches dienten. Inzwischen hat die Professoren-Kommission auch die Arbeit an dem Besonderen Teil abgeschlossen, so daß erstmals ein Gesamtentwurf einer deutschen Umweltrechtskodifikation vorliegt. Eine Sachverständigen-Kommission, bestehend aus Praktikern und Wissenschaftlern, wurde zwischenzeitlich damit betraut, einen weiteren Entwurf eines UGB auszuarbeiten. Trotz prinzipieller Kritik, im demokratischen Rechtsstaat sei eine umfassende Kodifikation zwischenzeitlich nicht mehr möglich, wird gerade auch politisch eine Kodifikationsreife des Umweltrechts ganz überwiegend bejaht. Die derzeitige Koalition hat sich durch Vereinbarung vom 16.01.1991 und der Bundeskanzler durch Regierungserklärung vom 30.01.1991 grundsätzlich positiv zu einer gesamthaften Umweltrechtskodifikation geäußert; vgl. *Kloepfer/Franzius*, Jahrbuch 1994, S.

[33] *Landel*, UVP in parallelen Zulassungsverfahren, S. 15/16

[34] Bund/Länder-Arbeitskreis UVP, UPR 1987, S. 337 ff., Thesen 1 und 3; vgl. auch *Cupei*, in : Hübler/Otto-Zimmermann, UVP, S. 18

[35] *Schneider*, Nachvollziehende Amtsermittlung, Vorwort

[36] dieser Vorsorgegedanke kommt in den Sätzen 1 - 3 der Erwägungsgründe, die in der Präambel der UVP-RL aufgeführt sind und in den dort erwähnten Aktionsprogrammen der Gemeinschaft zum Ausdruck. Zudem knüpft Art. 2 Abs. 1 der UVP-RL an dieser Stelle an, indem er die Pflicht begründet, daß die Prüfung vor der Genehmigungserteilung stattfinden müsse.

[37] *Bender/Sparwasser*, Umweltrecht, S. 2 Rdnr. 4

[38] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 1) Rdnr. 11; in Satz 16 der Erwägungsgründe, die in der Präambel der UVP-RL aufgeführt sind, wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Bereitstellung von Informationen Ziel der RL ist.

[39] dieser kann unmittelbar aus Art. 3 der UVP-RL entnommen werden

[40] *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 11

[41] *Reichert*, UVP, S. 5

[42] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 144

[43] *Kurz* ordnet diese Funktionen dem "sozialwissenschaftlichen Funktionsbegriff" zu, der vom "juristischen Funktionsbegriff" abzugrenzen ist; *Jurist. Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung*, S. 36

[44] *Eberhardt*, NuR 1991, S. 6

[45] *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 27

[46] vgl. Präambel der UVP-RL, Erwägungsgründe, Satz 10

[47] laut Begründung des RL-Vorschlags der Kommission, soll die Schaffung einer besseren Informationsbasis für den Entscheidungsträger daher auch primäre Funktion einer Öffentlichkeitseinbeziehung sein; Begründung des RL-Vorschlags der Kommission, abgedruckt bei *Cupei*, UVP, Anhang Nr. 1, S. 300

[48] *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 68

[49] *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 21/22

[50] *Cupei*, UVP, S. 163; vgl. auch ders. in DVBl. 1985, S. 818 und in NuR 1985, S. 303; v. *Mutius*, BayVBl. 1988, S. 679; sowie *Schachtschneider*, Jahrbuch, S. 470; *Bunge*, in: HdUVP 0600 (§ 9), Rdnr. 2

[51] *Lorenz*, AöR 105 (1980), S. 626; *Redeker*, NJW 1980, S. 1594

[52] v. *Mutius*, BayVBl. 1988, S. 679 und *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 144

[53] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 104/105

[54] *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 27

[55] *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 27

[56] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 144/145

[57] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 144/145

[58] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 145; so auch *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 44; anders *Bunge*, der anführt, daß bei den Verhandlungen in Brüssel als Zweck der Partizipation insbesondere die Vorverlagerung des individuellen Rechtsschutzes betont worden sei. Einen Quellennachweis bleibt er aber leider schuldig; UVP im Verwaltungsverfahren, S. 27

[59] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 143

[60] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 146

[61] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 147

[62] z. B. *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 117; *Beckmann*, DVBl. 1991, S. 361

[63] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 2

[64] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 2

[65] BVerfG 53, 30 ff (60)

[66] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 2

[67] in diesem Beschluß des BVerfG wurden verfahrensrechtliche Positionen aus Art. 2 Abs. 2 GG hergeleitet und diese damit entscheidend ausgeweitet, da sie danach dem Bürger überall zustehen, wo beabsichtigte Entscheidungen sein Leben, seine körperliche Unversehrtheit oder seine Freiheit berühren können; *Redeker*, NJW 1980, S. 1594

[68] *Schenke*, VBIBW 1982, S. 313

[69] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 105

[70] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 10

[71] Entgegen der Ansicht von *Bunge*, HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 12, und *Schoeneberg*, UVP, S. 73 Rdnr. 132, wird in Fällen, in denen ohnehin § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG maßgeblich ist, die Regelung in § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G nicht über § 4 UVP-G verdrängt. Zwar enthält § 4 UVP-G eine Subsidiaritätsklausel zugunsten spezieller fachgesetzlicher Regelungen, wodurch das Fachrecht Regelungen des UVP-Gesetzes, wenn und soweit es gleichlautende oder weitergehende Anforderungen an die Durchführung einer UVP enthält, verdrängt. Eine derartige Verdrängungswirkung kann jedoch nicht im Hinblick auf die Regelung in § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G eintreten. Ihr Regelungsinhalt beschränkt sich darauf, daß sie die Mindestanforderungen benennt, die ein Anhörungsverfahren zu erfüllen hat und kann dadurch die Verdrängungswirkung auslösen, steht aber nicht in Widerspruch zum Fachrecht, das diese oder noch weitere Anforderungen an das Anhörungsverfahren stellt. § 4 UVP-G ist nur insofern im Rahmen des § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 UVP-G heranzuziehen, als die Vorgaben des § 73 Abs. 3 - 7 VwVfG einen

Mindeststandard beinhalten. Soweit fachgesetzliche Vorschriften weitergehende Anforderungen treffen, sind Abweichungen nach oben möglich; so auch die Begründung zum RegEntwurf zu § 9, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 140.

[72] *Bunge*, in: HdUVP, § 0600 (§ 9) Rdnr. 36

[73] *Redeker*, NJW 1980, S. 1595

[74] *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rdnr. 5

[75] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 11

[76] *Böttcher*, UVP und planerisches Abwägungsgebot in der wasserrechtlichen Fachplanung, S. 236

[77] *Schroer*, Kommunaler Umweltschutz, S. 30

[78] Glaubt der Bürger sich durch die Umweltbelastungen, die von dem Projekt ausgehen, in seinen Grundrechten verletzt, so kann er nicht selbständig gegen die Ergebnisse der UVP vorgehen, sondern muß vielmehr die, das Zulassungsverfahren abschließende Entscheidung, in die die Ergebnisse der UVP eingeflossen sind, angreifen.

[79] Mit § 2 des deutschen UVP-G wird der in Art. 2 Abs. 2 UVP-RL eröffneten Möglichkeit gefolgt, die UVP "im Rahmen der bestehenden Verfahren zur Genehmigung der Projekte" durchzuführen, statt neue Verfahren einzuführen.

[80] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 2 Rdnr. 35

[81] In der wissenschaftlichen Literatur zur UVP setzt sich zunehmend die Ansicht durch, die Vorverlagerung des Rechtsschutzes jedenfalls nicht mehr als primäres Ziel der Einbeziehung der Öffentlichkeit anzusehen, so z. B. *Cupei*, UVP, S. 163; *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 198 f.; v. *Mutius*, BayVBl. 1988, S. 679; *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 10; *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 27.

[82] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 2

[83] Bericht des Umweltausschusses über die Regierungsvorlage (269 der Beilagen): Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz - UVP-G), 1179 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 1

[84] hinsichtlich Deutschland so auch *Weber*, UPR 1988, S. 211 und *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 147

[85] *Kurz*, Jurist. Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 39/40; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 148

[86] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 148

[87] *Töpfer*, in: Hübler/Otto-Zimmermann, UVP, S. 35

[88] *Reichert*, UVP, S. 13

[89] *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 198; ders. in UPR 1988, S. 211; *Cupei*, NuR 1985, S. 303

[90] vgl. Begr. des EG-RL-Entwurfs, BR-Drs. 413/80, S. 13 f.; abgedruckt in *Cupei*, UVP, Anhang Nr.1, S. 311

[91] *Cupei*, NuR 1985, S. 303

[92] Im übrigen hat die Entstehungsgeschichte bei Auslegung von Gemeinschaftsrecht nur eine untergeordnete Bedeutung, da die Materialien und Verhandlungsniederschriften nicht oder nur z. T. veröffentlicht werden; so *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 14; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 111

[93] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 143/144

[94] Auch wenn keine derartige Funktionszuschreibung im deutschen UVP-G erfolgt ist, so kann nicht ausgeschlossen werden, daß eine Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Prüfverfahren dennoch faktisch eine derartige Wirkung nach sich ziehen kann.

[95] Bericht des Umweltausschusses über die Regierungsvorlage (269 der Beilagen): Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz - UVP-G), 1179 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 1

[96] so auch *Raschauer*, UVP-G, Einl., S. 1; *Ritter*, UVP, S. 50

[97] Nicht zuletzt manifestierte sich dies auch in einer außerordentlich hohen Zahl diesbezüglicher Veröffentlichungen in der Literatur; vgl. Nachweise bei *Ritter*, UVP, S. 50 Fn. 166.

[98] *Ritter*, UVP, S. 52

[99] *Schoeneberg*, UVP, S. 73, Rdnr. 131

[100] so auch *Henle*, der diese Erkenntnis am Beispiel des von der Regierung von Oberbayern durchgeführten Planfeststellungsverfahrens Flughafen München zu verdeutlichen versucht; BayVBl. 1981, S. 11

2. Kapitel: Europarechtliche Vorgaben für eine Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Umweltverträglichkeitsprüfung

Da das Instrument der UVP in Deutschland und Österreich - wie in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union - auf eine EG-RL zurückzuführen ist, soll der Blick zunächst auf deren gemeinschaftsrechtlichen Hintergrund gerichtet werden.

A. Die Genese der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Grundkonzeption der darin einzubeziehenden Öffentlichkeit im Gemeinschaftsrecht

Vorab werden die Entwicklungslinien der UVP im Europäischen Gemeinschaftsrecht nachgezeichnet. Hierbei soll vornehmlich der Blick auf den historischen Ablauf und weniger auf die konkreten Inhalte der angesprochenen Regelwerke gerichtet werden.

Die gemeinschaftsrechtliche UVP ist keine originäre Erfindung Europas; vielmehr läßt sie sich in eine Entwicklungslinie einordnen, die ihren Ursprung in den USA genommen und von dort aus den europäischen Raum "erobert" hat ^[1]. Die Wurzeln der UVP werden allgemein im US-amerikanischen National Environmental Policy Act (NEPA) gesehen, der in Sec. 102 (2) (C) alle Bundesbehörden verpflichtet, vor der Durchführung einer Bundesmaßnahme deren Umweltauswirkungen zu überprüfen ^[2]. Da dieses am 01.01.1970 in Kraft getretene Bundesgesetz recht allgemein gehalten war, mußte schließlich noch ein "Vollzugsinstrument" für die sich aus Sec. 102 ergebenden Verpflichtungen, das Environmental Impact Assessment (EIA), geschaffen werden.

Während also in den USA bereits Anfang der 70er Jahre pragmatische Auswege aus der ökologischen Krise gesucht wurden, lief ein Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu dieser Zeit erst an. Da zum Zeitpunkt, als die Gründungsverträge unterzeichnet wurden, Umweltschutz noch keinen eigenen Politikbereich darstellte ^[3], waren die Europäischen Gemeinschaften von ihrer ursprünglichen Konzeption allein auf wirtschaftliche Zusammenarbeit angelegt. Eine "Europäische Umweltgemeinschaft" stand nicht im eigentlichen Interesse ihrer Gründer ^[4]. Daher mag es kaum verwundern, daß "Umwelt" im primären EG-Recht ^[5] nicht auftauchte.

Ein globaler Ansatz für ein Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des Umweltschutzes wurde erstmals im September 1970 durch eine Erklärung der Kommission in einer an den Rat gerichteten Note eingeleitet, daß es notwendig sei, ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm für die Umwelt auszuarbeiten ^[6]. Diese Forderung wurde im Juli 1971 in einer "Erste(n) Mitteilung über die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes" konkretisiert ^[7]. Die Problematik des Umweltschutzes war damit Gegenstand der öffentlichen Diskussion geworden und stand im Begriff, sich zu einem Politikbereich zu entwickeln ^[8].

Als eigentliche "Geburtsstunde" der EG-Umweltpolitik wird jedoch häufig die Pariser Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EG vom 19.-20.10.1972 genannt. Da sie nur wenige Monate nach der Stockholm-Deklaration ^[9] stattfand, forderten die Teilnehmer, noch unter deren Eindruck stehend, die Organe der damaligen Neunergemeinschaft in der Schlußerklärung auf, ein umweltpolitisches Aktionsprogramm mit einem genauen Zeitplan auszuarbeiten ^[10]. Mit diesem Auftrag wurde klargestellt, daß die Mitgliedstaaten den Umweltschutz als eine Aufgabe der Gemeinschaft ansahen ^[11]. Die Staats- und Regierungschefs betonten, daß zur Erfüllung des Aktionsprogrammes alle Vorschriften des Vertrages soweit wie möglich ausgeschöpft werden sollen, einschließlich des Art. 235 EWG-V, der ein Recht zum Erlaß von Vorschriften für unvorhergesehene Fälle beinhaltet und damit ein

Abgehen vom Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung ermöglicht [\[12\]](#). Dennoch erklärte sich der Rat erst nach längeren Verhandlungen damit einverstanden [\[13\]](#), insbesondere die Bestimmungen der Art. 100 (Rechtsangleichungszuständigkeit) und des Art. 235 des EWG-Vertrages dahingehend

Seite 22

auszulegen, daß die Gemeinschaft aufgrund dieser zu Rechtsakten auf dem Gebiet des Umweltschutzes ermächtigt wird. Damit wurde der Weg zu einer eigenständigen und umfassenden Umweltpolitik eröffnet; die Kommission nutzte in der Folgezeit die vorhandenen Kompetenznormen extensiv aus [\[14\]](#). Grundsätzlich zwei Motive spielten dabei eine entscheidende Rolle: zum einen die Notwendigkeit einer Harmonisierung von unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften zur Vermeidung von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft, zum anderen die sich mehr und mehr durchsetzende Erkenntnis, daß einer zunehmenden Umweltverschmutzung rigoros Einhalt geboten werden muß, und zwar nicht mehr nur durch den einzelnen Mitgliedstaat, sondern vor allem auch durch die Gemeinschaft selbst [\[15\]](#).

Am 31.10.1972 einigten sich die Umweltminister der Europäischen Gemeinschaften in Bonn über allgemeine Grundsätze einer Umweltpolitik ihrer Institution. Diese besagten unter anderem:

"Die beste Umweltpolitik besteht darin, Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen.

Bei allen fachlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen müssen die Auswirkungen auf die Umwelt so früh wie möglich berücksichtigt werden." [\[16\]](#)

Diese Grundsätze, in denen eine UVP zwar nicht ausdrücklich erwähnt, aber zweifelsfrei im Ansatz bereits mitgedacht wurde, machte sich schließlich der Rat der EG mit seiner Erklärung vom 22.11.1973 über ein (1.) Aktionsprogramm der EG für den Umweltschutz vom 20.12.1973 [\[17\]](#) zu eigen [\[18\]](#). Die EG-Kommission ließ von Lee und Wood zwei

Seite 23

Grundsatzstudien zu den Themen "Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen in den Europäischen Gemeinschaften" [\[19\]](#) und "Umweltverträglichkeitsprüfung bei Raum-ordnungsplänen in der EG" [\[20\]](#) und im Anschluß daran zwei weitere Spezialgutachten erstellen, um einen Richtlinienentwurf vorzubereiten. Nicht zuletzt auch gestützt auf die EntschlieÙung des Rates vom 17.05.1977 zur Fortschreibung und Durchführung der Umweltpolitik und des ersten Aktionsprogrammes der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz durch ein zweites Aktionsprogramm [\[21\]](#), wurden schließlich noch die beiden Untersuchungen "Auswahl von Vorhaben für Umweltverträglichkeitsprüfungen" und "Mitsprache der Bürger bei Beschlüssen öffentlicher Behörden in den Mitgliedstaaten der EG" [\[22\]](#) den oben genannten in Auftrag gegeben [\[23\]](#). Auf der Grundlage der beiden Grundsatzstudien von Lee und Wood - vor allem der ersten auf dem Jahre 1976 - wurde von der Kommission ein erster Vorentwurf für eine UVP-Richtlinie erarbeitet [\[24\]](#). Dieser Vorentwurf bildete zusammen mit dem Memorandum der Kommission der EG [\[25\]](#) die Unterlagen für die 1. Sitzung der "Expertengruppe über die UVP", die am 27. und 28.11.1978 in Brüssel stattfand. Die Expertengespräche, Vorberatungen und die Unterbreitung teilweise auch eigener Vorstellungen und Präferenzen der Kommission führten zu einer Fülle von Änderungen des ersten Vorentwurfs und zu verschiedenen Neufassungen [\[26\]](#).

Nach über fünfjährigen Vorbereitungsarbeiten und Erläuterungen im Expertenkreis, legte die Kommission dem Rat schließlich am 11.06.1980 ihren "Vorschlag einer Richtlinie über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben" [\[27\]](#) vor. Bis dahin hatte sich zur Frage direkte

Öffentlichkeit im Rahmen der UVP ein mehrfacher Meinungswandel vollzogen. Während in dem vorbereitenden Gutachten zur projektbezogenen UVP [28] noch stets von einer direkten Einbeziehung ausgegangen, und eine indirekte nie erwähnt wurde, änderte sich dies mit der Untersuchung einer UVP bei Plänen und Programmen [29]. Erstmals wurde auch eine indirekte Einbeziehung über gewählte Vertretungen als akzeptable Alternative angesehen. Aus diesem Grund wurden auch in der Begründung zum RL-Vorschlag [30] noch beide Möglichkeiten - direkte und indirekte Einbeziehung - angesprochen [31].

Wiederum fünf Jahre dauerte es, bis die schwierigen Verhandlungen erfolgreich zu Ende geführt und die UVP-EG-Richtlinie 85/337 am 27.06.1985 förmlich verabschiedet werden konnten. Auf der Ebene von Verhandlungen waren ca. vierzig Sitzungen der Gruppe "Umweltfragen" des Rates, viele Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter sowie insgesamt neun Ratstagungen nötig [32]. Da die planungsbezogenen Elemente des RL-Vorschlags während dieser Verhandlungen aufgegeben wurden, setzte sich auch wieder das vormalige Verständnis durch, was die Einbeziehung der Öffentlichkeit anbelangt; ausschließlich eine direkte Einbeziehung wollte man künftig im Rahmen der UVP gelten lassen [33]. Dagegen wiederum sträubte sich nun Dänemark. Anlaß hierfür war, daß nach bisherigem dänischem Recht unmittelbar das Parlament über die Zulässigkeit bestimmter öffentlicher Infrastrukturobjekte, beispielsweise des Anhangs I Nr. 6 und 7, entscheiden konnte. Das dänische Parlament wollte sich nicht aufgrund einer EG-RL der Verpflichtung zu einer - aus seiner Sicht nochmaligen - Partizipation der Öffentlichkeit im Rahmen einer UVP unterziehen, zumal das Verfahren der RL zwischenzeitlich eine unmittelbare Einbeziehung vorsah [34]. Der erste entscheidende Durchbruch hierbei gelang unter deutscher Präsidentschaft in der 856. Ratstagung vom 16.06.1983 [35]. Zwar wurden die Vermittlungsversuche der deutschen Delegation, den dänischen Sonderwünschen durch Umformulierung des Art. 6 Abs. 2 - Information und Konsultation der Öffentlichkeit - entgegenzukommen [36], nicht als ausreichend angesehen, doch führte die Aufnahme der speziellen Ausnahmenvorschrift des Art. 1 Abs. 5 [37] in die RL am 07.03.1985 schließlich zum gewünschten Erfolg [38].

Aber auch hinsichtlich eines weiteren Punktes, der die Einbeziehung der Öffentlichkeit anbelangt, konnte erst nach längeren Verhandlungen Einvernehmen erzielt werden. Von Anfang an wurde seitens der Kommission und einigen Delegationen die Ansicht vertreten, daß der Begriff "betroffene Öffentlichkeit" im Einzelfall auch die Öffentlichkeit eines anderen Mitgliedstaates umfassen könne [39]. Diese Auffassung war jedoch nicht einhellig. Die 708. Ratstagung befaßte sich mit der Frage, ob die Konsultierung auf die zuständige Behörde des von den erheblichen Auswirkungen betroffenen Mitgliedstaates beschränkt oder auf die betroffene Öffentlichkeit ausgedehnt werden sollte. Gegen eine derartig weite Interpretation wurden jedoch Vorbehalte eingelegt [40]. Ein entsprechender deutscher Vorschlag [41], in die RL zum einen aufzunehmen, daß der Bevölkerung des Mitgliedstaates in einem solchen Falle die Möglichkeit eingeräumt wird, sich an dem Konsultationsverfahren zu beteiligen, und zum anderen, daß die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer bilateralen oder multilateralen Beziehungen die für diesen Zweck geeignetsten Verfahren festzulegen haben, vermochte sich im Rahmen der Diskussion nicht durchzusetzen [42].

Am 03.07.1985 wurde die RL offiziell "bekanntgegeben" [43] und bereits zwei Tage später im Amtsblatt der EG veröffentlicht [44]. Damit wurde die dreijährige Frist des Art. 12 Abs. 1 der RL, wonach die Mitgliedstaaten die erforderliche Maßnahmen zu treffen haben, um die UVP-RL in das nationale Recht

einzuführen, in Gang gesetzt.

Die RL trägt - wie kann es nach derart langen und zähen Verhandlungen anders sein - deutlichen Kompromißcharakter. Gegenüber dem Entwurf wurden die der UVP unterfallenden Vorhaben in Anhang I und II der RL erheblich verringert bzw. umgruppiert, inhaltliche Mindestanforderungen an die UVP reduziert und die ursprünglich vorge-

Seite 26

schriebene Nachkontrolle fallengelassen [\[45\]](#). Im übrigen blieb es bei dem Grundkonzept des RL-Entwurfs, demzufolge die UVP ein projektbezogenes Verfahren zur Konkretisierung des Vorsorgeprinzips darstellt [\[46\]](#). Trotz der genannten Einschränkungen stellt die RL unbestritten eine der bedeutendsten Rechtsvorschriften des sich dynamisch entwickelnden EG-Umweltrechts dar; sie betrifft nahezu sämtliche umweltrelevanten Zulassungen von (Groß-)Vorhaben, indem sie diesen eine verfahrensrechtlich geordnete und materiell gelenkte Prüfung der Umweltverträglichkeit auferlegt [\[47\]](#).

B. Die heutige Bedeutung der UVP-RL für das nationale Recht Deutschlands und Österreichs

Nach einer kurzen Erläuterung der allgemeinen Bedeutung einer RL für das nationale Recht soll in diesem Teil der Untersuchung vornehmlich der Frage nachgegangen werden, inwiefern die UVP-EG-RL auch nach ihrer Umsetzung in das nationale Recht Deutschlands und Österreichs für diese Staaten noch von Bedeutung ist.

Richtlinien zählen zu den aus dem primären Vertragsrecht abgeleiteten Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts. Sie gehören wie die übrigen in Art. 189 EG-V geregelten Rechtsakte dem sekundären Gemeinschaftsrecht an, das von Rat und Kommission kraft vertraglich zugewiesener Kompetenzen nach den hierfür im einzelnen geltenden Verfahrensregelungen erlassen wird [\[48\]](#). Gem. Art. 189 Abs. 3 EG-V ist die RL "für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel". Somit unterscheidet sie sich von der Verordnung durch den Adressatenkreis (die Mitgliedstaaten) [\[49\]](#) und in ihrer Verbindlichkeit (nur hinsichtlich des Ziels). Die RL dringt grundsätzlich nicht in den innerstaatlichen Bereich ein, sondern fordert die staatlichen Stellen vielmehr auf, die zur Zielerreichung notwendigen Mittel zu ergreifen; hierdurch kommt es zu einem zweistufigen, zwischen Gemeinschaftsorganen und mitgliedstaatlichen Gesetzgebungskörperschaften aufgeteilten Rechtserzeugungsverfahren. Auf diese Weise dient dieses Handlungsinstrument der Angleichung und Harmonisierung unterschiedlichen Rechts in den Mitgliedstaaten und gewährleistet bis zu einem gewissen Grad, daß sich auch im

Seite 27

fortschreitenden, auf Rechtsvereinheitlichung gerichteten Integrationsprozeß der EU unterschiedliche, jeweils anderen Traditionen folgende Rechtsstrukturen der Mitgliedstaaten aufrechterhalten und weiterentwickeln lassen [\[50\]](#).

Während in den früheren Jahren die RL-Bestimmungen den nationalen Gesetzgebern tatsächlich noch weite Gestaltungsspielräume ließen, wurden in den letzten Jahren mit fortschreitender Integration die Regelungen immer detaillierter, konkreter und bestimmter gefaßt, was zur Folge hatte, daß den Mitgliedstaaten häufig nur noch die Entscheidung über die Wahl der Rechtsform, in der die Transformation erfolgen sollte, verblieb. Die Konsequenz hieraus war eine immer längere Zeitspanne zwischen RL-Erlaß und innerstaatlicher Umsetzung. Seitens der Mitgliedstaaten wurde versucht, sich der RL-Wirkung dadurch zu entziehen, daß sie die RLen überhaupt nicht, nicht fristgemäß oder nur unzulänglich umsetzten. So kam es auch zu dem unbefriedigenden Zustand, daß eine RL einem Marktbürger zwar Rechte einräumte, er diese aber in Ermangelung einer Transformation nicht in

Anspruch nehmen konnte ^[51]. Als regulärer Sanktionsmechanismus gegen einen solchen Mitgliedstaat, der seiner Umsetzungsverpflichtung nicht oder nur unzureichend nachkommt, sieht der EG-V zwar ein Vertragsverletzungsverfahren vor, jedoch besteht dessen entscheidende Schwäche darin, daß es allein auf Antrag der Kommission (Art. 169 EG-V) oder eines anderen Vertragsstaates (Art. 170 EG-V) betrieben werden kann und im übrigen auch nicht zu einer Modifizierung des beanstandeten Rechtszustandes durch gestaltendes Urteil im Sinne der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben führt. Daher leistet dieses Verfahren weder eine umfassende Kontrolle noch vermag es, die Umsetzungsverpflichtungen der einzelnen Mitgliedstaaten durchzusetzen oder gar den einzelnen Bürger in den Genuß solcher Regelungen zu versetzen, die eine RL-Bestimmung zu seinen Gunsten gegebenenfalls vorsieht ^[52].

Vor diesem Hintergrund ist die - mittlerweile ständige - Rspr. des EuGH zu sehen, wonach sich der einzelne unter bestimmten Voraussetzungen auf die für ihn günstigen Regelungen ^[53] einer RL berufen ^[54] und somit im Einzelfall die Anwendung derselben auch

Seite 28

dort erzwingen kann, wo ihre europarechtlich gebotene Einführung in mitgliedstaatliches Recht pflichtwidrig unterblieben ist. Diese, vom EuGH in richterlicher Rechtsfortbildung als gemeinschaftsrechtlicher Grundsatz entwickelte sog. unmittelbare Wirkung der RL, ist ein Sanktionsinstrument, mit dessen Hilfe verhindert werden soll, daß der vertragsbrüchige Staat im Verhältnis zum rechtsunterworfenen Bürger von der Nichterfüllung seiner Umsetzungsverpflichtung profitiert ^[55]. Die unmittelbare Anwendbarkeit einer RL-Bestimmung wird jedoch an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Neben dem Umstand, daß der Mitgliedstaat seiner Pflicht zur fristgemäßen Transformation einer RL in nationales Recht nicht oder nur unzulänglich ^[56] nachgekommen ist, muß die RL-Bestimmung nach der EuGH-Rechtsprechung inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sein, bedingungsunabhängig und ihrem Wesen nach geeignet, unmittelbare Wirkungen zu entfalten, sowie zur Anwendung keines weiteren staatlichen Ausführungsaktes bedürfen ^[57]. Nach wohl überwiegender Ansicht in der Literatur scheitern jedoch bereits hieran die meisten UVP-RL-Vorschriften. Nahezu alle Verfahrensregelungen ^[58] dieser RL erscheinen für sich betrachtet zu unbestimmt, als daß allein auf ihrer Grundlage eine UVP durchgeführt werden könnte. Ausnahmen insoweit stellen allenfalls die Bestimmungen in Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 der UVP-RL dar, in denen die Unterlagenbeibringung durch den Projektträger und die Einbeziehung der Öffentlichkeit geregelt werden ^[59].

Seite 29

Der Kreis der unmittelbar wirkenden RL-Bestimmungen ist des weiteren dahingehend einzuengen, daß nach ständiger EuGH-Rspr. ^[60] einzelne RL-Bestimmungen allein zugunsten des Bürgers, nicht jedoch zu dessen Lasten Wirkung entfalten können. Dies wird damit begründet, daß der Gemeinschaft die Befugnis, Verpflichtungen mit unmittelbarer Wirkung zu Lasten der Bürger anzuordnen, nur dort zuzuerkennen ist, wo ihr die Befugnis zum Erlass von Verordnungen zugewiesen ist. Der verbindliche Charakter einer RL besteht nach Art. 189 EG-V hingegen allein für "jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird". Rückt man von dieser Haltung ab, so drohen die in Art. 189 EG-V bewußt angelegten Konturen zwischen Richtlinien und Verordnungen zu verschwimmen, womit der Sinn eines zweistufigen Rechtssetzungsverfahrens überhaupt verloren ginge ^[61]. Damit sind aber nur die Fälle gelöst, in denen eine RL-Bestimmung einseitig begünstigend oder belastend wirkt. Die hier in Frage kommenden Regelungen in Art. 5 Abs. 2 (Beibringungspflicht für die UVP-Unterlagen) und 6 (Einbeziehung der Öffentlichkeit) der UVP-RL haben jedoch - so scheint es zumindest - sowohl belastenden (gegenüber dem Projektträger) als auch begünstigenden (gegenüber Drittbetroffenen) Effekt.

Zwar haben vor allem im Bereich des Umweltschutzes solche Dreiecksverhältnisse große Bedeutung, doch hat der EuGH zu einem derartig gelagerten Fall noch nicht Stellung genommen. Im Schrifttum ist umstritten, welche Konsequenzen aus der Rspr. zu ziehen sind, wonach RLen nicht zu Lasten des Bürgers

unmittelbare Wirkung entfalten können. Einig ist man sich lediglich darüber, daß ihre unmittelbare Wirkung nicht davon abhängig gemacht werden kann, ob der belastete oder der begünstigte Bürger das Gericht anruft, da andernfalls der Mitgliedstaat durch Urteile in gleicher Sache zunächst zur Anwendung und anschließend zur Nichtanwendung der RL-Bestimmung verpflichtet werden könnte [\[62\]](#). Des weiteren herrscht dahingehend Übereinstimmung, daß eine Berufung Drittbetroffener auf eine RL-Bestimmung auch möglich ist, wenn sie sich zu Lasten staatlicher Stellen im weitesten Sinne auswirkt, d. h. wenn es sich um einen öffentlichen Vorhabenträger handelt, denn in diesem Fall geht es nicht um die Belastung von Privatpersonen [\[63\]](#). Ansonsten konnte hinsichtlich einer unmittelbaren Wirkung von RL-Bestimmungen in derart "janusköpfigen" Fällen noch keine Einigung erzielt werden.

Seite 30

Während die einen - trotz der belastenden Wirkung für den Vorhabenträger - der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsverfahrens Vorrang einräumen und eine unmittelbare Verbindlichkeit der RL-Bestimmung bejahen [\[64\]](#), lehnen andere eine solche dagegen hier strikt ab. Sie verweisen auf den Grundsatz [\[65\]](#), wonach einzelne nicht unmittelbar aus einer RL verpflichtet werden können und betonen, daß dieser keine Ausnahme zuläßt [\[66\]](#).

Einen völlig anderen Weg schlägt hierbei *Jarass* ⁶⁷ ein. Zunächst weist er darauf hin, daß es in Fällen wie dem vorliegenden, in denen der Dritte die unmittelbare Wirkung der Art. 5 Abs. 2 bzw. Art. 6 der UVP-RL gegenüber einer staatlichen Stelle geltend macht, allein um die Anwendung dieser Regelungen auf die Beziehung zwischen ihm und der staatlichen Stelle geht und diese sich allenfalls mittelbar zu Lasten einer Privatperson auswirkt [\[68\]](#). Sodann stellt er fest, daß der Dritte unter Berufung auf die ihn begünstigenden Bestimmungen der UVP-RL nicht ein staatliches Handeln abwehren will, sondern vielmehr einen erhöhten Schutz gegenüber dem Handeln des Normadressaten von der Behörde verlangt. Wenn ein Dritter die Erteilung einer Genehmigung verhindern will, so geht es nur auf den ersten Blick um die Abwehr staatlichen Handelns. Berücksichtigt man, daß der Genehmigung zunächst ein grundsätzliches Verbot der betreffenden Tätigkeit zugrunde liegt, das erst mit der Erteilung der Genehmigung aufgehoben wird, dann wird deutlich, daß der Dritte unter Berufung auf die RL-Bestimmung von der Behörde verlangt, dem anfänglichen Verbot größere Bedeutung beizumessen. Anders als in den Fällen der drittbelastenden Wirkungen [\[69\]](#) geht es hier um ein Verlangen nach mehr Schutz. Wenn dem aber so ist, dann genügt nicht, daß die RL-Bestimmung sich hinsicht-

Seite 31

lich Dritter begünstigend auswirkt, vielmehr muß diese dem Dritten ein Recht auf Schutz im weiteren Sinne verleihen. Dem ist hier zu folgen. Da oben [\[70\]](#) jedoch bereits festgestellt worden ist, daß die in Betracht kommenden RL-Bestimmungen Drittbetroffenen keine verbesserte Rechtsstellung einräumen sollen, muß ein drittschützender Charakter dieser RL-Bestimmungen verneint werden. Die einzelnen Bestimmungen verleihen dem Dritten keine Rechtsposition, so daß diesem insoweit kein Schutzanspruch gegenüber dem Staat zusteht. Infolgedessen kann ein Dritter sich im Hinblick auf ein Projekt einer Privatperson nicht auf die Bestimmungen der Art. 5 Abs. 2 bzw. Art. 6 der UVP-RL berufen. Lediglich gegenüber staatlichen Vorhaben steht ihm dies generell zu. Aber auch dort muß unterschieden werden, ob der Bürger allein ein bestimmtes Handeln staatlicher Stellen abwehren will oder ob er unter Berufung auf eine RL-Bestimmung staatliches Handeln erreichen will, denn auch im zweiten Fall wird man verlangen müssen, daß sich die Bestimmung für den Bürger nicht nur begünstigend auswirkt, sondern daß sie ihm darüber hinaus ein subjektives Recht einräumt [\[71\]](#).

Daraus folgt, daß eine unmittelbare Anwendung der Bestimmungen aus Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 der UVP-RL nur in Betracht kommt, wenn die nachfolgende Analyse des deutschen bzw. österreichischen Umsetzungsgesetzes ein Zurückbleiben hinter den Anforderungen dieser RL-Bestimmungen ergibt, der Bürger sich im Rahmen eines UVP-Verfahrens hinsichtlich eines staatlichen Projekts hierauf beruft und

damit erreichen will, daß die nicht richtlinienkonforme nationale Norm ihm gegenüber keine Anwendung findet.

Aber auch in Fällen, in denen die RL bereits in nationales Recht transformiert worden ist und die eben erörterten Voraussetzungen für eine - vom EuGH entwickelte - "unmittelbaren Wirkung" derselben nicht vorliegen, spielt die RL gleichwohl auch weiterhin eine wichtige Rolle für das innerstaatliche Recht ^[72]. Als Bestandteil des sekundären Gemeinschaftsrechts, das dem nationalen Recht vorgeht, bindet sie alle Organe der Mitgliedstaaten, also auch Exekutive und Judikative. Aufgrund der sich aus Art. 5 EG-V ergebenden Verpflichtung zur Gemeinschaftstreue sind Verwaltung und Gerichte verpflichtet, die einzelnen Regelungen in den Umsetzungsgesetzen, soweit diese einer Auslegung zugänglich sind, richtlinienkonform auszulegen ^[73]. Nach der Rspr. des EuGH ^[74] beschränkt sich diese Verpflichtung aber nicht auf die jeweilige Umsetzungsnorm, sondern darüber hinaus ist das gesamte nationale Recht im Lichte des Wortlauts und des

Seite 32

Zwecks der RL auszulegen, um das in Art. 189 Abs. 3 EG-V genannte Ziel zu erreichen. Auch hierfür sind die einzelnen Bestimmungen der RL unmittelbar heranzuziehen.

C. Die wesentlichen Verfahrensschritte der Umweltverträglichkeitsprüfung nach der EG-RL im Überblick

Die nach der RL vorgesehene UVP läßt sich verfahrensmäßig in drei Stufen gliedern ^[75]. Sie beginnt damit, daß der Projektträger gem. Art. 5 UVP-RL i.V.m. Anhang III bestimmte Unterlagen vorlegt. Diese Angaben müssen vom Antragsteller allerdings gem. Art. 5 Abs. 1 UVP-RL nur erstellt werden, soweit der Mitgliedstaat der Auffassung ist, daß zum einen "die Angaben in einem bestimmten Stadium des Genehmigungsverfahrens und in Anbetracht der besonderen Merkmale eines spezifischen Projekts oder einer bestimmten Art von Projekten und der möglicherweise beeinträchtigten Umwelt von Bedeutung sind" und zum anderen "vom Projektträger unter anderem unter Berücksichtigung des Kenntnisstandes ^[76] und der Prüfungsmethoden billigerweise verlangt werden kann, daß er die Angaben zusammenstellt". Eine untere Grenze der Angaben wird durch Art. 5 Abs. 2 UVP-RL gezogen. Die dort aufgeführten Unterlagen müssen vom Projektträger in jedem Fall vorgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist vor allem von Interesse, was unter den "notwendigen Angaben zur Feststellung und Beurteilung der Hauptwirkungen, die das Projekt voraussichtlich für die Umwelt haben wird", zu verstehen ist. Es stellt sich die Frage, ob es hierbei um Angaben geht, die für die zuständige Behörde oder aber für die Öffentlichkeit notwendig sind, da sich beides recht unterschiedlich auf den Umfang der vorzulegenden Unterlagen auswirkt. Im Gegensatz zur Behörde, die über großen Sachverstand verfügt und aus dem Anlagentyp, den Einsatzstoffen und den Emissionen auf die Immissionen schließen und darauf gestützt die Auswirkungen abschätzen kann, ist die Öffentlichkeit zu einer derartigen Auswertung nicht in der Lage. Erst wenn sie über Immissionsdaten verfügt, kann sie die Auswirkungen eines Vorhabens beurteilen. Darüber hinaus wird sie in vielen Fällen Angaben über die generelle Schädlichkeit bestimmter Immissionen benötigen. Dafür, daß Art. 5 Abs. 2 UVP-RL (auch) die für die Öffentlichkeit, insbesondere Drittbetroffene, notwendigen Angaben verlangt, spricht zum einen, daß diese gem. Art. 6 Abs. 2 UVP-RL der Öffentlichkeit vorgelegt werden müssen. Einen noch deutlicheren Hinweis liefert darüber hinaus die Bestimmung des vierten Spiegelstriches in Art. 5 Abs. 2 UVP-RL, in der eine nichttechnische Zusammenfassung unter anderem der notwendigen Angaben zur Feststellung und Beurteilung der Hauptauswirkungen verlangt wird. Aus dem Umstand, daß diese Zusammenfassung der Information der Öffentlichkeit dienen soll, kann gefolgert werden,

Seite 33

daß bereits die (zusammenfassenden) Angaben zur Feststellung und Beurteilung der Hauptauswirkungen bezüglich der sachlichen Reichweite auf die Bedürfnisse der Öffentlichkeit ausgerichtet sein müssen ^[77].

Sind die Antragsunterlagen seitens des Projektträgers vollständig eingereicht, beginnt die nächste Verfahrensstufe, die dem Informations- und Konsultationsprozeß der UVP nach Art. 6 und 7 der RL gilt [78]. Während auf der ersten Stufe die Hauptlast und Verantwortung beim Vorhabenträger liegt, geht diese ab der zweiten Stufen auf die zuständige Behörde über. Gem. Art. 6 Abs. 1 UVP-RL leitet diese Behörde den Genehmigungsantrag zusammen mit den Angaben des Antragstellers allen Behörden zu, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von dem Projekt berührt sein könnten und hört diese hierzu an. Art. 7 der UVP-RL sieht zudem eine Einbeziehung anderer Mitgliedstaaten vor, falls eine Anlage erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen haben könnte [79]. Daneben hat die zuständige Behörde gem. Art. 6 Abs. 2 UVP-RL der gesamten Öffentlichkeit den Genehmigungsantrag sowie die nach Art. 5 UVP-RL eingeholten Informationen, d. h. die Angaben des Projektträgers zum Vorhaben, zugänglich zu machen. Im Anschluß daran muß der "betroffenen" Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben werden, sich zur Durchführung des Projekts zu äußern. Gem. Art. 6 Abs. 3 der RL wird den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausgestaltung der Einbeziehung der Öffentlichkeit ein erheblicher Spielraum eingeräumt.

Die zuständige Behörde schließt die UVP auf der dritten Stufe mit der Bewertung der eingeholten Angaben und Erstellung eines Prüfungsberichtes ab (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 und 8 UVP-RL). Das rechtliche Verständnis des letzteren erschließt sich aus Art. 8 der UVP-RL, wonach die in der UVP eingeholten Angaben im Rahmen des jeweiligen Verfahrens über die rechtsverbindliche Zulassung des Vorhabens zu berücksichtigen sind [80]. Der Prüfungsbericht hat damit die rechtliche Bedeutung einer Entscheidungsvorbereitung für das Zulassungsverfahren, auch wenn er keine bindende Teilentscheidung darstellt und durch Abwägung überwunden werden kann. Das Berücksichtigungsgebot verlangt, daß die im UVP-Verfahren gewonnenen Ergebnisse über die voraussichtlichen Umweltbelastungen eines Projekts in die Entscheidungsfindung einfließen. Aber auch bei einer verfahrensrechtlichen Integration der UVP in die Zulassungsverfahren, kann diese nicht völlig in dem Entscheidungsvorgang der Zulassungsprüfung aufgehen. Vielmehr verlangt die UVP in jedem Falle den Abschluß in einer Zusammenstellung des Datenmaterials. Mittelbar ergibt sich deren Notwendigkeit aus Art. 3 und 8 der RL, da diese Bestimmungen als Grundlage für die Bewertung und Berücksichtigung bei der Entscheidung über die

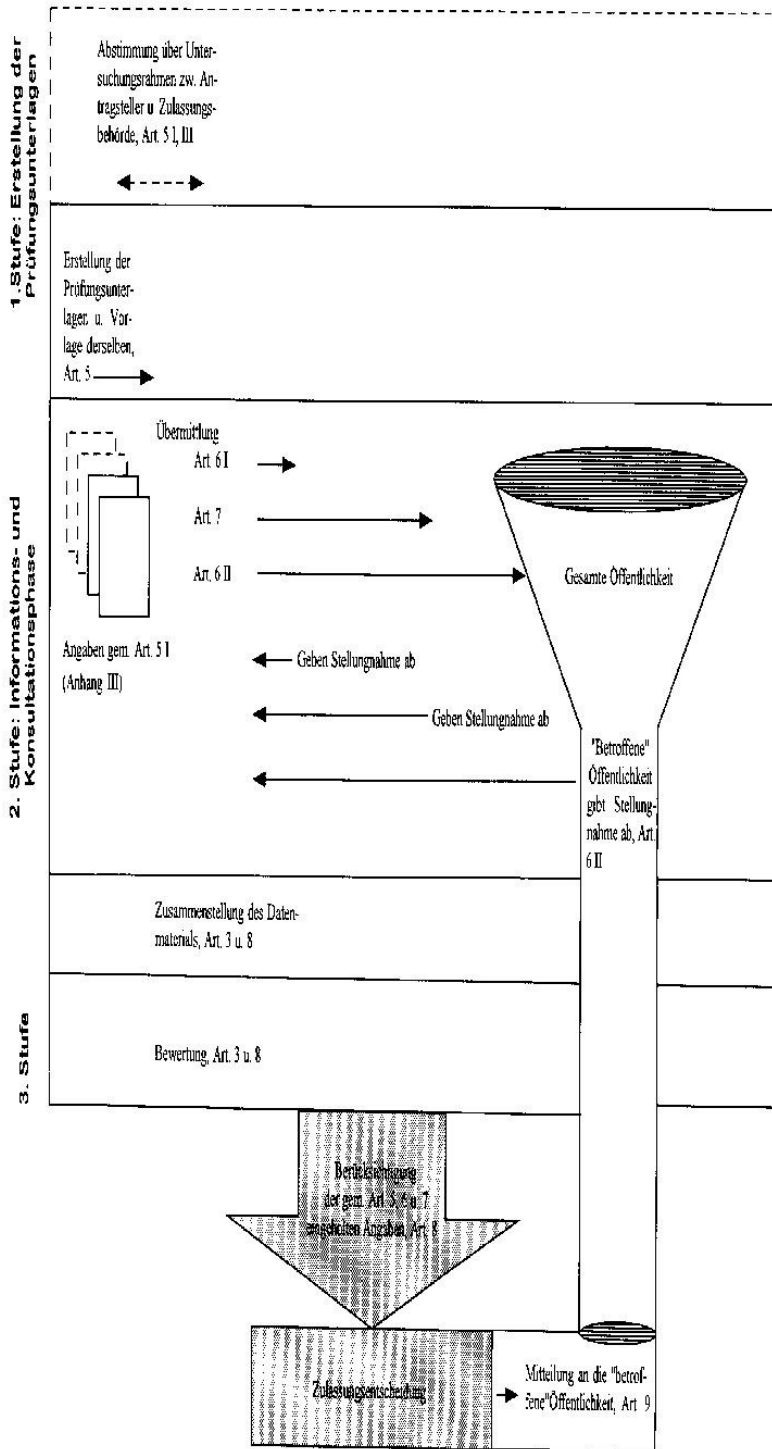
Seite 34

Zulässigkeit eines Vorhabens eine Beschreibung der umweltmedialen Wechselwirkungen anordnen. Hierfür wird eine Zusammenfassung verlangt, die über eine bloße Addition der Angaben und Umwelteinflüsse hinausgeht [81]. Da die RL es genügen läßt, daß die zusammenfassende Darstellung in der Begründung der Entscheidung über die Zulässigkeit erfolgt, wird ein eigenständiges UVP-Dokument von ihr dagegen nicht verlangt. Zu dieser dritten, die Entscheidungsfindung betreffenden Verfahrensphase ist auch noch die Bestimmung des Art. 9 der UVP-RL hinzuzurechnen, wonach die zuständige Behörde verpflichtet wird, der betroffenen Öffentlichkeit die Entscheidung [82], einschließlich eventueller Bedingungen, mitzuteilen [83]. Gründe und Erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht, müssen nur veröffentlicht werden, wenn dies die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorsehen.

Vor Durchführung dieser drei Stufen muß der Untersuchungsrahmen näher abgesteckt werden. Dies geschieht zwangsläufig im Zusammenwirken des Projektträgers einerseits, der mit der Vorlage seiner Unterlagen das Vorhaben eröffnet, und der Zulassungsbehörde andererseits, die weitere Unterlagen verlangen kann. Da diese Vorabklärung zwischen Antragsteller und Zulassungsbehörde darunter leiden kann, daß letztere nicht alle Umweltaspekte des geplanten Projekts zu übersehen vermag, wird vielfach vorgeschlagen, das Abstecken des Untersuchungsrahmens zu einem eigenständigen Verfahrensschritt auszubauen, der als "Scoping" bezeichnet wird. Die UVP-RL enthält diesbezüglich kaum Vorgaben. Art. 5 Abs. 1 schreibt lediglich vor, daß der Antragsteller seine Angaben "in geeigneter Form" zu machen hat; gem. Art. 5 Abs. 3 der RL sollen "die Behörden, die über zweckdienliche Informationen verfügen, diese Informationen dem Projektträger zur Verfügung stellen", allerdings nur, "falls die Mitgliedstaaten dies für erforderlich halten". Aus beiden Bestimmungen wird man entnehmen müssen, daß die UVP-RL zwar von einer gewissen Abstimmung zwischen Antragsteller und Zulassungsbehörde bereits vor Einreichung der Unterlagen ausgeht, die Ausgestaltung dieser Abstimmung jedoch weitgehend den Mitgliedstaaten überläßt [84].

Verfahrensschritte nach der UVP-Richtlinie

Projektträger	Zuständige Behörde(n) i.S.d. Art. 1 III*	Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Auf- gabenbereich v. Pro- jekt berührt sein könn- ten (Art. 6 I S. 1)	Andere Mitglied- staaten i.S.d. Art. 7	Öffentlichkeit
---------------	---	--	---	----------------



* - Artikel ohne Zusatzbezeichnung = UVP-RL
 [Shaded Box] - Außerhalb des UVP-Verfahrens

D. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit nach der UVP-RL

In der UVP-RL wird die "Öffentlichkeit" in mehreren Vorschriften erwähnt. Die ersten RL-Bestimmungen [\[85\]](#), die ausdrücklich auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit eingehen, sind in Art. 6 Abs. 2 und 3 enthalten und stellen zugleich die Kernbestimmungen hierzu dar. Eine frühere Einbeziehung, etwa im Rahmen eines sog. Scoping-Verfahrens, das - wie im letzten Untersuchungsteil kurz erläutert - von mehreren Seiten diskutiert wird und der förmlichen Antragstellung voranzustellen wäre, wird von der RL nicht vorgegeben. Sie überläßt die Ausgestaltung der Festlegung des Untersuchungsrahmens weitgehend den Mitgliedstaaten, so daß diese nicht notwendig unter Einbeziehung der Öffentlichkeit stattfinden muß. Voraussetzung ist lediglich, daß die gewählte Form dieser Festlegung die Durchführung einer sachgerechten UVP nicht vereitelt [\[86\]](#).

I. Information und Konsultation nach Art. 6 Abs. 2 UVP-RL

Nach Art. 6 Abs. 2 der UVP-RL läßt sich die Einbeziehung in Information der Öffentlichkeit (Art. 6 Abs. 2 Spiegelstrich 1) und Konsultation der Öffentlichkeit (Art. 6 Abs. 2 Spiegelstrich 2) untergliedern, wobei hierbei eine zweistufige, "trichterförmige" Einbeziehung vorgesehen ist. Die Informationspflicht betrifft die Öffentlichkeit schlechthin, die Konsultationspflicht hingegen nur die "betroffene" Öffentlichkeit [\[87\]](#). Diese trichterförmige Ausgestaltung der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des Art. 6 Abs. 2 UVP-RL läßt sich damit erklären, daß es für die zuständige Behörde nicht immer möglich sein wird, von sich aus festzulegen, wer von einem Projekt betroffen ist und wer nicht. Die weitgefaßte generelle Informationspflicht soll der Behörde helfen, den Kreis derjenigen Betroffenen zu ermitteln, die sich - nachdem die Information sie erreicht hat - zur Sache äußern können [\[88\]](#).

Was die Information der Öffentlichkeit anbetrifft, so umfaßt diese das Zugänglichmachen des Genehmigungsantrages und der vom Projektträger nach Art. 5 UVP-RL vorgelegten Unterlagen. Die Informationspflicht bezieht sich hingegen nicht auf die nach Art. 6 Abs. 1 UVP-RL eingeholten Stellungnahmen anderer Behörden [\[89\]](#). Bei der Frage, wie die Öffentlichkeit über die Unterlagen unterrichtet wird, beläßt die RL den Mitgliedstaaten gem. Art. 6 Abs. 3 einen erheblichen Spielraum. Damit die Öffentlichkeitsinformation die im vorigen Absatz geschilderte Filterfunktion erfüllen kann, darf sie jedoch nicht beliebig

eingeschränkt werden [\[90\]](#). Da einer räumlich unbegrenzten Informationsverpflichtung allerdings schon aus verfahrensökonomischen Gründen nicht nachgekommen werden kann, ermöglicht Art. 6 Abs. 3 Spiegelstrich 3 UVP-RL den Mitgliedstaaten, die Unterrichtung auf bestimmte Umkreise zu beschränken [\[91\]](#).

Im Anschluß an die Information der Öffentlichkeit schreibt die RL die Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, der "betroffenen" Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Äußerung zu gewährleisten. Hierfür genügt es nach der gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe, wenn die betroffene Öffentlichkeit in einem mehr oder weniger formalisierten Verfahren zu dem Vorhaben Stellung nehmen kann [\[92\]](#). Zwar bezeichnet Art. 6 Abs. 3 der UVP-RL die Gelegenheit der betroffenen Öffentlichkeit, sich vor Durchführung des Projekts zu äußern, als "Anhörung", gebraucht diesen Terminus jedoch nicht im gleichen Sinne wie § 73 VwVfG. Die Bestimmung in Art. 6 Abs. 3 Spiegelstrich 4 UVP-RL verdeutlicht vielmehr, daß die gemeinschaftsrechtliche Anhörung nicht notwendigerweise einen Erörterungstermin umfaßt, so daß hierfür bereits die Aufforderung zur schriftlichen Stellungnahme genügt. Die Einzelheiten der Anhörung, etwa ob ob darüber hinaus eine mündliche Erörterung oder aber statt beidem eine öffentliche Umfrage durchgeführt wird, unterliegen nach Art. 6 Abs. 3 Spiegelstrich 4 der UVP-RL der Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten. Hierbei sind diese nach Art. 189 EG-V allein an die RL-Ziele gebunden und haben

folglich von ihrem Regelungsermessen derart Gebrauch zu machen, daß die Einbeziehung der Öffentlichkeit ihren Beitrag zur umfassenden Ermittlung der Umweltauswirkungen zu leisten vermag ^[93]. Dies wird nur dann der Fall sein, wenn die rechtliche Gestaltung die Voraussetzungen für eine Partizipation so einfach macht, daß vorhandene Hemmschwellen gegenüber der Verwaltung abgebaut und keine neuen errichtet werden ^[94]. Im Hinblick auf den Zeitpunkt der Anhörung ist die RL-Bestimmung ungenau und mißverständlich formuliert. Ziel der UVP und Funktion einer darin einzubeziehenden Öffentlichkeit legen nahe, die mißglückte Formulierung "vor Durchführung des Vorhabens" dahingehend zu interpretieren, daß die Anhörung so rechtzeitig vor der Genehmigung zu erfolgen hat, daß sie bei der Entscheidung noch berücksichtigt werden kann ^[95].

Des weiteren stellt sich in Zusammenhang mit der Konsultationspflicht die Frage, was die RL unter "betroffener" Öffentlichkeit versteht, d. h. wie weit der Kreis hierfür zu ziehen ist. Aufgrund des einschränkenden Wortlauts kann zunächst festgestellt werden, daß eine

Seite 39

unbeschränkte Konsultation von der RL nicht gefordert, im Hinblick auf Art. 13 UVP-RL aber auch nicht ausgeschlossen wird. Diejenigen, die in der Eingrenzung der Anhörung auf die "betroffene" Öffentlichkeit ein Indiz für eine richtliniengewollte Vorverlagerung des individuellen Rechtsschutzes erkennen wollen ^[96], fordern konsequenterweise in diesem Zusammenhang eine Betroffenheit im rechtlichen Sinne. Wie bereits oben erörtert, wird im Rahmen der vorliegenden Untersuchung jedoch der Ansicht gefolgt, daß der Einbeziehung der Öffentlichkeit allein eine Informationsbeschaffungs- und Kontrollfunktion zugeschrieben wird. Rein von diesem Funktionsverständnis her müßten alle angehört werden, die zur Verbesserung der Informationsbasis der Entscheider und/oder der Kontrolle beitragen können. Eine derartige Interpretation würde allerdings über den einschränkenden Wortlaut hinausgehen. Funktion und Wortlaut scheinen insofern hier nicht deckungsgleich. Stellt man bei dieser Inkongruenz primär auf den Wortlaut ab, so bedeutet dies, daß all diejenigen anzuhören sind, die im weitesten - also nicht nur rechtlichen, sondern auch kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen oder ideellen Sinne - von den Auswirkungen des Projektes berührt werden können ^[97]. Der Kreis derjenigen Personen, die anzuhören sind, ist folglich auch hier recht groß.

Aus der mangelnden individual-rechtlichen Ausrichtung der Einbeziehung der Öffentlichkeit könnte zudem gefolgert werden, daß zum Kreis der "Betroffenen" im Rahmen der Umsetzung auch (Umwelt-) Verbände, (örtliche) Bürgerinitiativen und Gemeinden zu zählen sind. Was die anerkannten Umweltschutzverbände angeht, so spricht die Funktionszuschreibung der Einbeziehung der Öffentlichkeit in Anbetracht der Tatsache, daß gerade diese häufig über besonders bereites ökologisches Wissen verfügen ^[98], eher für deren Konsultation. Eine derartige Einbindung der Verbände in das Verwaltungsverfahren könnte zu einer graduell besseren Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten führen ^[99]. Angesichts des ausdrücklich nach Art. 6 Abs. 3 der UVP-RL eingeräumten Umsetzungsspielraums über die Bestimmung des betroffenen Personenkreises, wird deren Einbeziehung durch die RL jedoch nicht vorgegeben, sondern steht vielmehr im Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten. Allein in Fällen, in denen ansonsten Interessen der Betroffenen nicht artikulationsfähig oder legitimierbar sind und eine eigene Stellungnahme einzelner Personen aus diesem Grund nicht möglich ist, wird man vor dem Hintergrund der Funktionszuschreibung die RL-Bestimmung des Art. 6 Abs. 2 dahingehend interpretieren müssen, daß sie eine Anhörung dieser Interessengruppe hier sogar verlangt. In allen anderen Fällen, in denen die Anhörung gewährleistet ist, ist dagegen eine solche Einbeziehung gemeinschaftsrechtlich nicht zwingend, freilich - im Hinblick auf

Seite 40

Art. 13 der RL - aber auch nicht unzulässig, es sei denn, die Informationsermittlung und Entscheidungsfindung werde hierdurch erschwert oder blockiert. ^[100]

Mangels entgegenstehender Anhaltspunkte erscheint auch eine, neben der direkten Einbeziehung der Bürger verankerte, uneigennützig Wahrnehmung von Bürgerinteressen durch Gemeinden unbedenklich. Es gelten auch hier die eben im Zusammenhang mit den Umweltschutzverbänden dargestellten Grundsätze [\[101\]](#).

Eine andere Frage ist, ob die RL auch zuläßt, daß Gemeinden oder sonstige gewählte Körperschaften wie Landes- oder Bundesparlamente die Interessen ihrer Mitglieder bzw. Einwohner im Rahmen eines UVP-Verfahrens - etwa als Vermittler - anstelle der einzelnen Personen uneigennützig wahrnehmen können. Das wäre nur dann möglich, wenn die unmittelbare Einbeziehung der einzelnen Bürger durch derartige Ausgestaltungsformen ggf. substituierbar wäre. Eine rein sprachliche Interpretation des Wortlauts des Art. 6 Abs. 2 der UVP-RL gibt zunächst keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß die Betroffenheit ausschließlich bei den natürlichen Personen selbst ansetzt [\[102\]](#).

Was eine indirekte Einbeziehung durch gewählte Vertretungen im parlamentarischen Sinn anbelangt, so ist aus der Entstehungsgeschichte der UVP-RL belegbar, daß diese von Art. 6 Abs. 2 der RL nicht gedeckt ist. Bereits in dem vorbereitenden Gutachten zur projektbezogenen UVP wurde von einer direkten Einbeziehung der Öffentlichkeit ausgegangen; eine indirekte Einbeziehung wurde an keiner Stelle erwähnt. Erst als speziell die UVP bei Plänen und Programmen untersucht wurde, wurde auch eine indirekte Einbeziehung über gewählte Vertretungen als akzeptable Alternative angesehen. Demzufolge wurden in der Begründung zum RL-Vorschlag beide Möglichkeiten - direkte wie indirekte Einbeziehung - aufgeführt. Im Laufe der Verhandlungen setzte sich dann allerdings wieder klar das ursprüngliche Verständnis durch, nämlich das einer ausschließlich direkten Einbeziehung, zumal die planungsbezogenen Elemente des RL-Vorschlags während der Verhandlungen wieder aufgegeben wurden. Dies läßt sich insbesondere anhand der Ursachen des speziell dänischen Problems und dessen Lösung nachweisen [\[103\]](#). Im Gegensatz zur Konzeption der RL, daß die zuständige Behörde eine aktive Rolle bei der Konsultation der Öffentlichkeit zu übernehmen hat, hatte die dänische Delegation, um nicht das eigene Parlament mit einer Verpflichtung zur Einbeziehung der Öffentlichkeit konfrontieren zu müssen, den Versuch unternommen, diese Problematik dadurch zu lösen,

Seite 41

daß sie die starke Ausrichtung zu einer aktiven Rolle der zuständigen Behörde in Art. 6 Abs. 2 abzuschwächen versuchte. Der Vorschlag der dänischen Delegation, Projekte, die im einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, von der RL auszunehmen, fand letztlich in der Ausnahmeregelung des Art. 1 Abs. 5 der RL seinen Niederschlag [\[104\]](#). Begründet wird die Ausnahmeregelung in der betreffenden RL-Bestimmung damit, daß das Ziel der Bereitstellung von Informationen hier im Wege des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden kann.

Ob unter "Öffentlichkeit" im Sinne des Art. 6 Abs. 2 der RL auch eine durch eine Gemeinde vermittelte indirekte Öffentlichkeit gemeint sein könnte, ist ebenfalls unklar. Hierbei ist zu beachten, daß eine derartige Bündelung und Vertretung der Einwohnerinteressen strikt von der Einbeziehung der Gemeinde im Sinne des Art. 6 Abs. 1 der UVP-RL zu trennen ist, da mit dieser RL-Bestimmung den Gemeinden das Recht eingeräumt wird, sich zu Belangen zu äußern, die sie in ihrem eigenen oder übertragenen umweltrelevanten Aufgabenbereich berühren [\[105\]](#). Weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte sprechen gegen eine ausschließlich indirekte Beteiligung der Betroffenen über deren Gemeinden. Zwar ergeben sich Anhaltspunkte gegen eine derartige Substituierbarkeit der direkten Einbeziehung insofern aus der Systematik der UVP-RL, als deren "trichterförmige" Fassung der Einbeziehung der Öffentlichkeit bei einer solchen indirekten Einbeziehungsform nicht erforderlich wäre, denn die betroffenen Gemeinden dürften den für die UVP zuständigen Behörden bekannt sein. Zudem würden auch wesentliche Teile der in Art. 6 Abs. 3 UVP-RL genannten möglichen Einzelregelungen wie etwa "Anschläge innerhalb eines gewissen Umkreises" und "öffentliche Umfrage" nicht zu einer Einbeziehung von Gemeinden im hier geschilderten Fall passen. Diese systematischen Gesichtspunkte sprechen allerdings nicht zwingend gegen eine indirekte Einbeziehung der Öffentlichkeit. Die grundsätzliche Ausrichtung des Art. 6 Abs. 2 und 3 UVP-RL auf eine direkte Einbeziehung der Öffentlichkeit schließt eine wahlweise indirekte

Einbeziehung wie die vorliegende nicht ohne weiteres aus. Vielmehr können die in diesen Absätzen enthaltenen Regelungen und Beispiele, die über die Anforderungen einer indirekten Einbeziehung hinausgehen, darin begründet sein, daß sowohl eine direkte als auch eine indirekte Einbeziehung ermöglicht werden sollen [\[106\]](#). Zur Lösung des Problems mag hier allein eine teleologische Betrachtungsweise weiterhelfen. Damit die Einbeziehung der Öffentlichkeit den ihr möglichen Beitrag zur umfassenden Ermittlung der Umweltauswirkungen leisten kann, ist das Informationspotential voll auszuschöpfen. Indirekte Einbeziehungsformen könnten eine direkte nur dann ersetzen, wenn sie die der Einbeziehung der Öffentlichkeit im konkreten Entscheidungsprozeß mögliche Informationsfunk-

Seite 42

tion in vollem Umfang ausnutzt. Unter diesem Blickwinkel erscheint eine Einbeziehung über die Gemeinden, die die Einwendungen der einzelnen Bürger an die zuständigen Behörden weiterleiten, ohne sie zu mediatisieren, unbedenklich, da die ermittelten Informationen hierdurch in keiner Weise verkürzt werden [\[107\]](#). Im übrigen steht ein solches schlichtes Weiterleiten sämtlicher bei der Gemeinde eingegangenen Einwendungen an die zuständige Behörde auch nicht der zweiten Aufgabe, die der Einbeziehung der Öffentlichkeit zugeschrieben wurde, die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit, entgegen.

Anders sieht es jedoch hinsichtlich einer ausschließlichen Einbeziehung von anerkannten Umweltschutzverbänden und örtlichen Bürgerinitiativen, die sich von den Auswirkungen eines Projektes konkret betroffen fühlen, aus. Eine Einbeziehung dieser Interessengruppen, anstelle ihrer einzelnen Mitglieder, vermag eine persönliche Betroffenheit nicht zu vermitteln. Vielmehr beschränkt sie sich auf die Ermittlung von Gruppenbetroffenheiten, innerhalb derer die verschiedenen persönlichen Interessen einer gegenseitigen Abwägung unterliegen [\[108\]](#). Da eine umfassende Ermittlung der Umweltauswirkungen aber auch unverfälschte Informationen über die Auswirkungen auf individuelle menschliche Verhältnisse erfordert, sind derartige indirekte Einbeziehungsformen allenfalls dann zulässig, wenn eine direkte Einbeziehung der Öffentlichkeit nicht sinnvoll durchgeführt werden kann [\[109\]](#).

Der Begriff der "betroffenen" Öffentlichkeit wirft schließlich noch die Frage auf, ob dieser im Einzelfall auch die Bevölkerung eines anderen Mitgliedstaates umfaßt. Während der Wortlaut des Art. 6 UVP-RL zu dieser Frage indifferent ist, läßt die Zielsetzung umfassender Umweltvorsorge eine grenzüberschreitende Einbeziehung der Öffentlichkeit durchaus sinnvoll erscheinen. Sowohl die Systematik - die grenzüberschreitende Ermittlung von Umweltauswirkungen ist in Art. 7 der RL speziell geregelt - als auch die Entwicklungsgeschichte der UVP-RL [\[110\]](#) verdeutlichen indessen, daß eine derartige Ausweitung des Begriffes durch die RL nicht verlangt, letztlich im Hinblick auf Art. 13 der UVP-RL aber auch nicht ausgeschlossen wird [\[111\]](#).

Seite 43

II. Grenzüberschreitende Mitwirkung der Öffentlichkeit nach Art. 7 UVP-RL?

Auch die RL-Bestimmung des Art. 7 verlangt keine Einbeziehung einer nachbarstaatlichen Öffentlichkeit. Aus der Entstehungsgeschichte der RL ergibt sich klar, daß eine Beteiligung und Anhörung der von einem Projekt im Ausland betroffenen Öffentlichkeit - etwa Grenzanwohner eines Nachbarstaates bei einem Kernkraftwerk oder Flugplatz - nicht erfolgen muß. Wie bereits oben im Rahmen der Entwicklungsgeschichte dargestellt, fanden entsprechende Vorschläge einer grenzüberschreitenden Einbeziehung der Bürger in den Verhandlungen keinen Widerhall [\[112\]](#). An diesem vorherrschenden Interpretationsergebnis vermag auch der Umstand nichts zu ändern, daß die EU-Kommission diesbezüglich zwischenzeitlich eine gegenteilige Auffassung vertritt [\[113\]](#).

Art. 7 der RL regelt nur die Verpflichtung zur Information der Behörden des anderen Mitgliedstaates und

die Konsultation auf zwischenstaatlicher Ebene. Eine grenzüberschreitende Einbeziehung der Bürger nach dem Umweltverfahrensrecht der Mitgliedstaaten ist daher gemeinschaftsrechtlich nicht geboten, wird aber hierdurch freilich auch nicht ausgeschlossen [\[114\]](#). Art. 13 der UVP-RL läßt durchaus dahingehende Ergänzungen zu.

III. Berücksichtigungspflicht bei der Entscheidung über den Antrag nach Art. 8 UVP-RL

Die Funktion des Art. 8 der UVP-RL besteht darin, die Verknüpfung zwischen unter anderem den Stellungnahmen der Öffentlichkeit und dem Entscheidungsprozeß im "Genehmigungsverfahren" herzustellen [\[115\]](#). Der Begriff "berücksichtigen" bedeutet allerdings nur, daß das Ergebnis der UVP in den Entscheidungsfindungsprozeß eingeht, nicht aber, daß die Entscheidung hierdurch präjudiziert wird [\[116\]](#). Die Genehmigung muß daher nicht unbedingt versagt werden, wenn das Ergebnis der UVP negativ ausfällt.

Seite 44

IV. Einbeziehung der Öffentlichkeit hinsichtlich der Entscheidung über den Antrag auf Genehmigung nach Art. 9 UVP-RL

Gem. Art. 9 UVP-RL ist der betroffenen Öffentlichkeit die Entscheidung, einschließlich etwaiger Nebenbestimmungen, mitzuteilen. Gründe und Erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht, müssen hingegen nur veröffentlicht werden, wenn dies die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorsehen. Wenn und soweit die Rechtsvorschriften über die Verfahren, in die die UVP gegebenenfalls gem. Art. 2 Abs. 2 der RL integriert wird, in einem Mitgliedstaat jedoch bereits vorsehen, daß die Gründe und Erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht, der betroffenen Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, steht es diesem nicht mehr frei, ob er in seinem nationalen Recht eine derartige Begründung auch für die UVP-relevanten Gründe und Erwägungen vorsieht. Andernfalls würde die Einbeziehung der Öffentlichkeit, die sich ja gerade auf die umweltrelevanten Belange richtet, in ihrem Bedeutungsgehalt gemindert und könnte ihren möglichen Beitrag zur Kontrolle der Verwaltungstätigkeit nicht leisten [\[117\]](#).

Unter "Entscheidung" im Sinne von Art. 9 UVP-RL ist ein Beschluß, eine Genehmigung oder Ablehnung zu verstehen, die das Genehmigungsverfahren abschließt. Nicht gefordert wird daher die Bekanntmachung des Inhaltes der UVP als ein im Entscheidungsvorgang zu berücksichtigender Belang, wenn sie in ein bestehendes Verfahren integriert wird [\[118\]](#). Würde dagegen die UVP verfahrensrechtlich abgetrennt, so wäre an eine eigene Bekanntmachungspflicht zu denken. Dieses Begriffsverständnis ergibt sich zum einen aus der Gesetzessystematik, denn Art. 9 folgt der die Zulassungsentscheidung betreffenden Bestimmung in Art. 8. Im übrigen kann diesbezüglich auf die Entstehungsgeschichte verwiesen werden, da der ursprünglich in Art. 10 Abs. 2 des RL-Vorschlages enthaltene Hinweis auf ein UVP-Dokument im nachhinein gestrichen wurde.

Die Bekanntmachungspflicht erstreckt sich gem. Art. 9 UVP-RL nur auf die "betroffene" Öffentlichkeit. Fraglich ist, ob es mit der Bestimmung vereinbar ist, diese Verpflichtung im Wege der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten auf den Teil einzugrenzen, der von der ihm eingeräumten Möglichkeit, sich nach Art. 6 Abs. 2 der RL zur Sache zu äußern, auch tatsächlich Gebrauch gemacht hat [\[119\]](#). Eine derartige Beschränkung des Personenkreises könnte allenfalls damit begründet werden, daß die EG-RL mit dieser Vorschrift den Zweck verfolgt, eine gerichtliche Kontrolle der UVP zu ermöglichen; wobei dies auch nur auf die Mitgliedstaaten zutreffen würde, die eine Klagebefugnis von einer Äus-

Seite 45

serung des Bürgers im UVP-Verfahren abhängig machen. Da die Angaben, die die Behörde gem. Art. 9 UVP-RL offenlegen muß, einer gerichtlichen Kontrolle - mangels Bekanntgabepflicht im Hinblick auf

Gründe und Erwägungen der Entscheidung - jedoch kaum genügen würden, erscheint diese Begründung hier nicht überzeugend. Vielmehr kann der Bestimmung in Art. 9 UVP-RL selbst eine solche Verengung der betroffenen Öffentlichkeit nicht entnommen werden. Da in den Verhandlungen zur RL bewußt eine Verknüpfung von Art. 6 Abs. 2 und Art. 9 angestrebt wurde, ist davon auszugehen, daß der Begriff des Betroffenseins an dieser Stelle gezielt im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Spiegelstrich 2 der RL gebraucht wird. Es handelt sich mithin grundsätzlich um den gleichen Personenkreis, der von den Mitgliedstaaten gem. Art. 6 Abs. 3 Spiegelstrich 1 UVP-RL zu bestimmen ist ^[120]. Hinzu kommt, daß eine dahingehende Einschränkung der Bekanntmachungspflicht die Kontrollfunktion, die der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das UVP-Verfahren zugeschrieben wird, zumindest partiell beeinträchtigen würde ^[121].

V. Beschränkung der Einbeziehung durch Gewährung von gewerblichen und handelsbezogenen Geheimnissen bzw. durch öffentliches Interesse nach Art. 10 UVP-RL

Art. 10 der UVP-RL enthält eine Ausnahmeklausel hinsichtlich der sich aus Art. 6 Abs. 2 der RL ergebenden Pflicht seitens der Behörden, die Informationen des Projektträgers der Öffentlichkeit zugänglich zu machen ^[122]. Aus Gründen des (nationalen) Geheimhaltungsschutzes und des öffentlichen Interesses ^[123] wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, dahingehende Angaben von der behördlichen Mitteilungspflicht auszunehmen. Da sich die Ausnahmenvorschrift auf alle Angaben des Art. 5 UVP-RL bezieht, die der Projektträger hinsichtlich der Projektbeschreibung, der wesentlichen Umwelteinwirkungen und entsprechender Ausgleichsmaßnahmen den Behörden vorlegen muß, umfaßt sie auch die Mindestangaben des Art. 5 Abs. 2 der RL. Ferner wird man die im Wege des Amtsermittlungsgrundsatzes gem. Art. 5 Abs. 1 b.), Abs. 3 UVP-RL hilfsweise von der Behörde zu ergänzenden Informationen ebenfalls dieser Ausnahmeklausel unterstellen können ^[124].

Fußnoten:

^[1]*Hundertmark*, Durchführung der UVP, S. 40

^[2]wesentliche Stellen des Sec. 102 abgedruckt bei: *Hundertmark*, Durchführung der UVP, S. 41 f.

^[3]*Battis*, NuR 1989, S. 366

^[4]*Beyerlin*, UPR 1989, S. 361

^[5]das nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung abschließend die Kompetenzen der EG bestimmt; vgl. *Scherer*, ZfRV 1993, S. 141

^[6]*Eilmansberger*, ZfV 1991, S. 105

^[7]*Eilmansberger*, ZfV 1991, S. 105; die Kommission wies unter dem Titel "Die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes" auf die besondere Bedeutung des Umweltschutzes für die Gemeinschaft hin, formulierte Zielvorstellungen für eine EG-Umweltpolitik und schlug ein allgemeines Aktionsprogramm zu deren Verwirklichung vor; vgl. *Jahns-Böhm*, Umweltschutz, S. 22/23

^[8]*Glaesner*, in: Rengeling, Europäisches Umweltrecht, S. 2

^[9]Diese Deklaration war das Ergebnis der ersten internationalen Konferenz auf Regierungsebene zu weltökologischen Problemen, die vom 5.-16. Juni 1972 in Stockholm stattfand. Ziel dieser Konferenz war es, weltweit das Bewußtsein über die Umweltprobleme zu wecken und zu erreichen, daß der Umweltschutz im Interesse der ganzen Menschheit als Faktor der politischen Willensbildung angemessen berücksichtigt wird; vgl. *Glaesner*, in: Rengeling, Europäisches Umweltrecht, S. 2. Die Stockholm-Deklaration wurde zum Vorbild zahlreicher Umweltprogramme; so *Schäfer*, in: Umwelthanwaltschaft und

Umweltkontrolle, S. 5

[10] siehe Bulletin der EG 10/1972, S. 9, 21; *Grabitz/Zacker*, NVwZ 1989, S. 297

[11] *Vorwerk*, Die umweltpolitischen Kompetenzen, S. 7

[12] *Eilmansberger*, ZfV 1991, S. 105

[13] neben einer entsprechenden Interpretation der Präambel ("stetige Besserung der Lebensbedingungen der Völker") und des Art. 2 EWG-V ("harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens", "ausgewogene Wirtschaftsausweitung"); *Peine*, in: Dreyhaupt/Peine/Wittkämper/Herkendell, Handwörterbuch, Teil IV, S. 253

[14] *Scherer*, ZfRV 1993, S. 141. Diese Entwicklung löste unter den Juristen daraufhin eine anhaltende und grundsätzliche Diskussion über die Auslegung der Vertragsziele, insbesondere über die Auslegung des Art. 235 EWG-V aus; vgl. mehr dazu bei *Glaesner*, in: Rengeling, Europäisches Umweltrecht, S. 3. Es bedurfte noch über 15 Jahre verschiedener umweltpolitischer Aktivitäten der EG-Organen, bis der Umweltschutz als eigener Titel in den EWG-Vertrag aufgenommen wurde. Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1.7.1987 (ABl. EG 1987 Nr. L 169 S. 1 ff.) besitzt der Umweltschutz nunmehr in Art. 130 r - t EWG-V eine eigene Rechtsgrundlage.

[15] *Jahns-Böhm*, Umweltschutz, S. 23 ff.

[16] vgl. bei *Cupei*, UVP, S. 39

[17] ABl. EG 1973 Nr. C 112, S. 1 ff.

[18] Es umfaßte zunächst einen Zeitraum von 2 Jahren (tatsächliche Laufzeit aber schließlich bis 1977) und wurde in der Form einer "Erklärung" erlassen. Derartige Rechtsakte der Gemeinschaft werden, da sie außerhalb der in Art. 189 EWG-Vertrag aufgeführten Rechtshandlungen stehen, einer sog. Grauzone des Gemeinschaftsrechts zugeordnet, die mit dem Begriff des "Soft-Law" tituiert wird; *Schroer*, Kommunaler Umweltschutz, S. 28. Sie stellen lediglich politische Richtlinien, d. h. rechtlich unverbindliche Absichtserklärungen der Gemeinschaftsorgane dar, die für die Gemeinschaft auch keine Kompetenzgrundlage zur Schaffung von Sekundärrecht geben können; *Glaesner*, in: Rengeling, Europäisches Umweltrecht, S. 5 und *Grabitz/Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf*, EU-Kommentar, Vor Art. 130 r, Rdnr. 13. Auch in der Folgezeit gingen die Gemeinschaftsorgane derart zweigleisig vor, indem sie in weiteren Aktionsprogrammen den Rahmen der Umweltpolitik, ihre grundsätzliche Zielrichtung, Schwerpunkte und Vorgehensweise umschrieben und den Inhalt dieser Programme anschließend in ca. 200 Rechtsakten mit Rechtsqualität umsetzten, für die überwiegend Art. 100 bzw. Art. 235 EWG-V bemüht wurden; *Breuss*, Die ökologischen Auswirkungen, S. 2. Auf diese Weise erschloß das EG-Umweltrecht nach und nach - wenngleich mit unterschiedlicher Regelungsdichte - alle auch vom nationalen Umweltrecht erfaßten Regelungsmaterien, insbes. die Wasser- und Luftverschmutzung, die Abfallwirtschaft und den Naturschutz; *Scherer*, ZfRV 1993, S. 141

[19] ENV/197/76-D, Mai 1976

[20] ENV/739/77-EN

[21] ABl. EG 1977 Nr. C 139, S. 1 ff. v. 13.06.1977

[22] Battelle-Institut, mit Beiträgen von Cockerell, M. J./Lichtwer, L./du Pasquier, G./Schulz, B./Ullmann, D.: Auswahl von Vorhaben für Umweltverträglichkeitsprüfungen, Studie für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Juli 1978, in: ENV/513/78-DE (EG-Dokument); Timmermans, C. W. A.: Mitsprache der Bürger bei Beschlüssen öffentlicher Behörden in den Mitgliedstaaten der EG, Februar

1979, in: ENV/785/78-EN

[23] *Cupei*, in: Fröhler, UVP, S. 22/23

[24] EIE/OU/10; *Cupei*, WiVerw. 1985, S. 69

[25] ENV/518/78-DE-Rev.1

[26] *Cupei*, S. 81; ders. in: WiVerw. 1985, S. 69; ca. 20 Vorentwürfe wurden auf Expertenebene diskutiert; so *Cupei*, in: Fröhler, UVP, S. 23

[27] ABl. EG 1980 Nr.C 169, S.14 v. 09.07.1980

[28] ENV 197/76 - D unter 8.14.f., 8.16 auf S. 41

[29] ENV 730/77 - EN unter Nr.6.11 auf S. 50

[30] RLV, Erläuterung zu Art. 8 auf S. 18; abgedruckt bei *Cupei*, UVP, Anhang Nr.1, S. 314

[31] *Cupei*, UVP, S. 164

[32] *Cupei*, NuR 1985, S. 297

[33] *Cupei*, UVP, S. 164

[34] *Cupei*, UVP, S. 117

[35] ENV/113, 08.08.1983

[36] ENV 54, 11.04.1983, Fn.15 zu Art. 6, S. 10 a

[37] In Art. 1 Abs. 5 nimmt die RL staatliche Gesetzgebungsakte von ihrer Geltung ausdrücklich aus. Aber auch in der Begründung innerhalb der Präambel der RL wird im vorletzten Satz auf diese Ausnahmeregelung hingewiesen. In jüngster Zeit hat auch die Bundesrepublik von dieser Bestimmung Gebrauch gemacht. Angesichts der dringend gebotenen Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur sind für die neuen Bundesländer Investitionsmaßnahmegesetze vorgesehen. Planung durch Gesetz ist darüber hinaus auch im Rahmen des Planungsvereinfachungsgesetzes, das zunächst für die alten, nach Auslaufen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes aber auch in den neuen Bundesländern gelten wird, vorgesehen. So sollen künftig die Linienführung für Verkehrswege von europäischer und besonderer nationaler Bedeutung ausweislich der Gesetzesbegründung unmittelbar durch den Gesetzgeber erfolgen; vgl. mehr dazu im Rahmen der deutschen UVP-Entwicklungsgeschichte.

[38] *Cupei*, UVP, S. 89/90; Arbeitsunterlagen ENV/85/14 und ENV/80 vom 24.05.1984 i.V.m. Sitzungsdokument CONS/ENV/85/2 vom 07.03.1985

[39] ENV 185, 04.11.1980, Anm. 1 und 2 zu Art. 8, S. 9 bis 10

[40] vgl. ENV 95, 26.05.1981, C auf S. 3 i.V.m. ENV 108, 16.07.1981, 5.c auf S. 6

[41] Sitzungsdokument ENV/81/15 vom 12.03.1981

[42] *Cupei*, UVP, S. 166

[43] *Cupei*, NuR 1985, S. 297

[44] ABl. EG 1985, Nr. L 175, S. 40 ff. vom 05.07.1985

[45] Eine Nachkontrolle der "endgültigen" UVP, wie noch in Art. 11 des RL-Vorschlags vom 11.06.1980 enthalten, ist nunmehr nicht vorgesehen. Es existiert lediglich eine Protokollerklärung des Inhaltes, daß der Rat und die Kommission es für erforderlich halten, "daß die zuständigen Behörden zu geeigneter Zeit überprüfen, ob das Vorhaben nach seiner Beendigung erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt verursacht, die in der durchgeführten UVP nicht vorgesehen waren"; Dok. ENV 80 vom 25.05.1984, Anlage II, Erklärung Nr. 1 für das Ratsprotokoll.

[46] *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 4

[47] *Erbguth/Schink*, UVP-G, Vorwort zur ersten Auflage, S. VII

[48] *Haneklaus*, DVBl. 1993, S. 129

[49] vgl. etwa Art. 14 UVP-RL: "Diese RL ist an die Mitgliedstaaten gerichtet"

[50] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 26

[51] *Pieper*, DVBl. 1990, S. 685

[52] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 32; allerdings kann ein Mitgliedstaat insofern zur Beachtung von Gemeinschaftsrecht gezwungen werden, als dieser von einem Einzelnen zum Ersatz der aus dem Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht entstandenen Schäden verpflichtet werden kann; zuletzt bestätigt durch EuGH, Urt. v. 05.03.1996; EuZW 1996, S. 205 ff.

[53] Die Voraussetzungen der unmittelbaren Verbindlichkeit einer RL müssen für jede - ggf. aus dem Zusammenhang heraustrennbare - Einzelbestimmung, für jeden Absatz oder für jeden Satz der RL gesondert geprüft werden, denn eine RL kann sowohl unmittelbar wirksame wie nicht unmittelbar wirksame Regelungen enthalten; vgl. z. B. *Jarass*, NJW 1990, S. 2423; *Beckmann*, DVBl. 1991, S. 364.

[54] Der vom EuGH in vielen Entscheidungen zur unmittelbaren Wirkung enthaltene Ausspruch, daß der Bürger sich auf diese "berufen" könne, wurde bisher vielfach seitens der Literatur dahingehend gedeutet, daß der Marktbürger eine Einrede im technischen Sinne habe, mit der Folge, daß die unmittelbare Wirkung nur zum Tragen komme, wenn sie vom Bürger auch geltend gemacht werde; so z. B. *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 43. Die Annahme einer echten Einrede hätte hier aber zur Folge, daß sich der einzelne zwar vor den nationalen Gerichten zur Beanstandung von Verwaltungshandeln auf RL-Bestimmungen berufen könne, die Verwaltung aber von sich aus zunächst dieser Verpflichtung nicht nachkommen müsse, so daß ein Verwaltungsakt, der im Widerspruch zu einer RL-Regelung steht, so lange als rechtmäßig angesehen werden müsse, bis sich im Rechtsmittelverfahren jemand auf die RL berufen würde. Hieraus muß gefolgert werden, daß die unmittelbare Wirkung einer RL keine Einrede im technischen Sinne voraussetzt. Vielmehr sind RL-Bestimmungen - sofern sie die vom Gerichtshof aufgestellten Voraussetzungen einer unmittelbaren Anwendung erfüllen - für alle Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtend und damit von Amts wegen zu beachten; so *Jarass*, NJW 1991, S. 2668/2669, der zu Recht darauf hinweist, daß man ja beispielsweise auch danach fragt, ob sich juristische Personen auf Grundrechte "berufen" können, obgleich die Grundrechte schlechthin gelten, nicht nur dann, wenn ein Betroffener sie geltend macht; so auch *Pieper*, DVBl. 1990, S. 687/688. Explizit bekräftigt wird dieses Ergebnis durch ein neueres Urteil des EuGH in der Rechtssache *Costanzo*; vgl. EuGH, 22.06.1989 - *Costanzo/Stadt Mailand*, abgedruckt in DVBl. 1990, S. 689 f.; zu dieser Problematik zuletzt *Calliess*, NVwZ 1996, S. 340.

[55] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 33

[56] Nach Art. 13 der UVP-RL können hingegen "strengere Regeln für den Anwendungsbereich und Verfahren der UVP" erlassen werden.

[57] *Pieper*, DVBl. 1990, S. 686

[58] Was die materiell-rechtlichen Regelungen der RL anbelangt, so hat der EuGH inzwischen die unmittelbare Anwendbarkeit jedenfalls der Art. 2, 3 und 8 UVP-RL bejaht; vgl. zu diesem Urteil vom 11.08.1995 *Calliess*, NVwZ 1996, S. 340.

[59] so z. B. *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 38. Zwar wäre auch die Bestimmung über die Staatenbeteiligung nach Art. 7 der UVP-RL hinreichend bestimmt, doch entfaltet sie schon deshalb keine direkte Wirkung, da in dieser Regelung keine Rechte von Gemeinschaftsbürgern angesprochen werden; vgl. *Schwarzer*, RdU 1994, S.109 ff.; *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 110.

[60] vgl. z. B. EuGHE 1987, 3969 ff. (3985 f.); zuletzt wurde dies vom EuGH bestätigt in seiner Entscheidung vom 14.07.1994, EuZW 1994, S. 498 ff. (499 f.)

[61] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 26

[62] *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1633

[63] so z. B. *Beckmann*, DVBl. 1991, S.365; *Jarass*, NJW 1991, S. 2668

[64] *Weber/Hellmann* begründet eine Lösung zu Lasten des belasteten Bürgers auch damit, daß kein Anlaß bestehe, diesen von der Säumigkeit seines Staates profitieren zu lassen. Dieselben entwickelten hierzu folgende Konstruktion: Zum einen kann der durch die RL begünstigte Bürger sich - entspr. der bisherigen Rspr. des EuGH - gegen die Entscheidung seines Staates auf die RL berufen. Hat der Staat dagegen seiner Entscheidung bereits die RL zugrundegelegt, ohne daß diese bisher in innerstaatliches Recht umgesetzt wurde, so kann der durch die RL-Bestimmung belastete Bürger die Entscheidung nicht aus diesem Grunde anfechten. Dogmatisch läßt sich dies aus der Pflicht der Gerichte zur Gemeinschaftstreue (Art. 5 EG-V) rechtfertigen, die es ihnen verbietet, eine richtlinienkonforme Entscheidung allein mit der Begründung aufzuheben, daß innerstaatliches Recht (noch) nicht dieser RL entspricht; NJW 1990, S. 1633; gleicher Ansicht sind z. B. *Pernice*, NVwZ 1990, S. 426; *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 43.

[65] dieser Grundsatz wurde zuletzt in der Entscheidung des EuGH vom 14.07.1994 bestätigt; EuZW 1994, S.499 f.

[66] so *Haneklaus*, DVBl. 1993, S. 133

⁶⁷NJW 1991, S. 2668

[68] damit schließt er eine "horizontale Wirkung", d. h. eine Wirkung zwischen zwei Privaten, gegen die sich der EuGH in seiner Entscheidung vom 26.02.1986 ausdrücklich ausgesprochen hat, aus; vgl. bei *Pieper*, DVBl. 1990, S. 686

[69] hierbei geht es beispielsweise um Vorschriften, mit deren Hilfe - zum Zwecke einer weiteren Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungsverkehr - bisher bestehende Restriktionen abgebaut werden sollen, woraus sich Belastungen eines mittelbar betroffenen Dritten ergeben; so *Jarass*, NJW 1991, S. 2667.

[70] im 1. Kapitel, Teil C, in dem der Frage nachgegangen wurde, welche Funktionen einer Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP zugeschrieben worden sind

[71]so z. B. *Jarass*, NJW 1991, S. 2667; ders. in NJW 1990, S. 2422 f.; *Bach*, JZ 1990, S. 1111

[72]*Jarass*, NJW 1990, S. 2421

[73]*Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1633

[74]EuGHE 1982, S. 2771 f.; EuGHE 1984, S. 1891 f. (1892) = NJW 1982, S. 499 ff. (500)

[75]so auch z. B. *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 38; *Hundertmark*, Durchführung der UVP, S. 68; *Bartlsperger*, DVBl. 1987, S. 4; *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 31

[76]dieser ist objektiv als der allgemeine Kenntnisstand zu verstehen, nicht etwa als Kenntnisstand des Antragstellers; *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 47

[77]*Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 46 f.

[78]*Bartlsperger*, DVBl. 1987, S. 4

[79]*Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 51

[80]*Bartlsperger*, DVBl. 1987, S. 4

[81]*Erbguth/Schink*, UVP-G, § 11, Rdnr. 1

[82]Mit "Entscheidung" ist nach der Systematik und Entstehungsgeschichte der RL nicht die UVP im Sinne einer rein ökologischen Bewertung des Projektes, sondern die Entscheidung über die Zulassung des Projektes als solche gemeint; *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 56

[83]*Hundertmark*, Durchführung der UVP, S. 69

[84]*Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 39

[85]Zwar geht bereits Art. 2 Abs. 3 b UVP-RL auf die Mitwirkung der Öffentlichkeit ein, doch geht es bei dieser Bestimmung lediglich um einzelfallbezogene Ausnahmen von der UVP.

[86]*Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 39

[87]*Cupei*, UVP, S. 161

[88]*Cupei*, UVP, S. 161; ders. in DVBl. 1985, S. 818; *Bartlsperger*, DVBl. 1987, S. 8

[89]*Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 52/53

[90]*Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 152

[91]*Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 200

[92]*Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 223/224

[93]*Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 41

[94]*Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 154

[95] vgl. hierzu auch Art. 2 Abs. 1 und Art. 8 der UVP-RL; so u. a. *Landel*, UVP in parallelen Zulassungsverf., S. 44; *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 2 Rdnr. 35; *Cupei*, UVP, S. 161; *Schoeneberg*, UVP, S. 20/21

[96] vgl. oben im 1. Kapitel, Teil C II/1

[97] *Cupei*, UVP, S. 163/164; *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 224/225; *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 2 Rdnr. 35

[98] *Winter*, NuR 1989, S. 201

[99] *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1630

[100] *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S.226; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 156; dies gilt im übrigen auch für die Bürgerinitiative.

[101] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 158

[102] *Cupei*, UVP, S. 161/162

[103] *Cupei*, UVP, S. 164/165; *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 225; vgl. hierzu bereits oben im 2. Kapitel, Teil A

[104] *Cupei*, UVP, S. 164/165

[105] *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S.226

[106] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung S. 159/160

[107] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S.160; die obigen Ausführungen zu der Ausnahmeregelung in Art. 1 Abs. 5 der RL sind auf Rechtssetzungsakte kommunaler Vertretungen (beispielsweise Satzungen wie Bebauungspläne) nicht übertragbar, da hier wegen der Betroffenheit im örtlichen Planungsbereich eine Einbeziehung der einzelnen Bürger die Informationen und damit die Entscheidungsgrundlage verbessern kann; *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 225/226.

[108] vgl. zur Willensbildung innerhalb einer Bürgerinitiative z. B. *Förster/Steiner*, Bürgerinitiativen, S. 90 ff.

[109] *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 226/227; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 160/161

[110] vgl. oben im 2. Kapitel, Teil A

[111] *Cupei*, UVP, S.166

[112] vgl. im 2. Kapitel Teil A

[113] Auf dem 3. Kongreß "UVP und Kommunale Umweltplanung", die am 24.03.1992 in Freiburg stattfand, bestätigte Eckart Mayer-Rutz, Ministerialrat im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu Beginn seines Referates auf eine Frage des Moderators der Veranstaltung, daß die Kommission im Februar 1992 in einem längeren Schreiben darauf hingewiesen hatte, daß nach Art.7 der UVP-RL nicht nur die Behörden der Mitgliedstaaten in das Verfahren einzubeziehen sind, sondern fernerhin die betroffene Öffentlichkeit im Nachbarstaat unterrichtet werden muß. Nach Ansicht der Kommission stimmt insofern das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Recht der UVP nicht im

vollen Umfang mit den Anforderungen der EG-RL überein; *Wagner*, UVP-report 1992, S. 67.

[114] *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 227

[115] *Cupei* spricht hierbei von einer "zentralen Gelenkfunktion", UVP, S. 172; *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 252

[116] *Cupei*, UVP, S. 173

[117] *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 304; *Cupei*, UVP, S. 178; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 162

[118] die Öffentlichkeit ist nach dieser Bestimmung auch nicht über die verschiedenen Stellungnahmen zu informieren; *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 17

[119] *Cupei* hält dies für unbedenklich, gibt dafür aber keine Begründung; UVP, S. 177

[120] so auch *Cupei*, UVP, S. 177

[121] *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1630; *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 18

[122] *Wagner*, in: Hoppe, Kommentar zum UVP-G, § 10 Rdnr. 5

[123] Der Begriff des "öffentlichen Interesses" soll neben dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen - Gemeinwohlbelange schützen. Darunter sind wohl nicht nur militärische Sicherheitsinteressen, die effektiver bereits durch die Ausnahmegesetzgebung des Art. 1 Abs. 4 UVP-RL gewahrt werden können, sondern auch sonstige Belange zu subsumieren, die durch das Gemeinwohl gerechtfertigt sind; *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 325.

[124] *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 324

3. Kapitel: Umsetzung der RL in die nationalen Rechtssysteme Deutschlands und Österreichs im allgemeinen

Bei näherer Betrachtung hat jedes Land seine eigene Form, Umweltbewußtsein zu erzeugen, es aufzunehmen und zum Gegenstand politischer, intellektueller und künstlerischer Auseinandersetzung zu machen. Sie ist das Ergebnis jeweils besonderer historischer Erfahrungen, Strukturen und kultureller Traditionen. Im vorliegenden Kapitel werden zunächst die Entwicklungslinien der deutschen bzw. österreichischen UVP nachgezeichnet, um die genetischen Ursachen für die unterschiedliche Ausformung der UVP-Gesetze aufzuzeigen. Im Anschluß daran soll dem Leser ein Überblick über die wesentlichen Verfahrensschritte der beiden Umsetzungsgesetze verschafft werden, nicht zuletzt auch deshalb, um die Stellen innerhalb der Verfahren, an denen eine Einbeziehung der Öffentlichkeit erfolgt, im darauffolgenden Untersuchungsgang leichter lokalisieren zu können.

A. Die Umsetzung der RL in das Rechtssystem Deutschlands im allgemeinen

I. Die Genese der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland reicht die Grundsatzdiskussion um eine verwaltungsbehördliche UVP bis in die beginnenden siebziger Jahre zurück ^[1]. Nachdem das Bundeskabinett am 29.09.1971 das (1.) Umweltprogramm der Bundesregierung, in dem bis heute gültige Grundsätze der Umweltpolitik - unter anderem das Vorsorgeprinzip - dargelegt wurden, verabschiedet hatte, gab es Bestrebungen, mit Hilfe eines sog. UVP-Gesetzes ein dem amerikanischen "Environmental Impact Assessment" (EIA) ähnliches formalisiertes Prüfverfahren zu schaffen. Der hierfür im Bundesministerium des Inneren erarbeitete Referentenentwurf vom 26.11.1973 ^[2], der zu den UVP-pflichtigen Vorhaben auch Entwürfe zu Rechtsvorschriften und Verwaltungsvorschriften sowie Programme und Pläne für die öffentliche Verwaltung zählte, scheiterte jedoch am Widerstand verschiedener Ressorts bereits auf Referentenebene, bevor er dem Kabinett zwecks Beschlußfassung vorgelegt werden konnte. Neben verfassungsrechtlichen Bedenken an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes wurde das Bedürfnis nach einer solchen gesetzlichen Regelung angesichts der vorhandenen umweltrelevanten Vorschriften grundsätzlich

in Frage gestellt ^[3]. Die Ablehnung im kommunalen Bereich rührte aus der Befürchtung, daß vor nahezu allen kommunalen Planungsentscheidungen, sei es im Bereich des Städtebaus, der Wirtschaftsförderung, des Verkehrs oder des Wohnungswesens, erst die Begutachtung durch eine Stelle außerhalb der Kommunalverwaltung erfolgen müßte, was jegliche öffentliche Planungstätigkeit zum Erliegen bringen und die Gemeinden zu heimlicher "Schubladenplanung" zwingen würde ^[4].

Vor diesem Hintergrund wurde das Ziel einer gesetzlichen Einführung der UVP - zunächst - aufgegeben und statt dessen eine "kleine Lösung" in Form von behördenintern verbindlichen UVP-Verwaltungsvorschriften verwirklicht. Am 22.08.1975 wurden die "Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes" ^[5] von der Bundesregierung beschlossen und den Fachressorts zur Einführung empfohlen ^[6]. Zu den öffentlichen Maßnahmen zählten Entwürfe zu Rechtsvorschriften und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften, Verwaltungsakte, Verträge und sonstige nach außen wirksame Handlungen für öffentliche Aufgaben, Programme und Pläne ^[7]. Da die Grundsätze lediglich als Instrument der Selbstkontrolle der Verwaltung angesehen wurden, war eine Einbeziehung der Öffentlichkeit darin nicht vorgesehen, es existierte keine Offenlegungspflicht der UVP-Ergebnisse und auch sonst blieben die Anforderungen der UVP-Grundsätze gegenüber dem ursprünglichen Gesetzesentwurf zurück ^[8]. Eine ganz erhebliche Einschränkung des Geltungsbereichs der Grundsätze folgte zum einen aus ihrer Subsidiaritätsklausel, nach der sie zurückzutreten hatten, soweit aufgrund anderweitiger Rechtsvorschriften spezielle Bestimmungen zum Schutz der Umwelt getroffen worden

waren. Zum anderen zählten zu deren Adressaten nur die - unmittelbaren und mittelbaren - Träger der Bundesverwaltung ^[9]. Wegen dieses beschränkten Anwendungsbereichs und ihres niedrigen rechtlichen Ranges erwiesen sich die als Verwaltungsvorschriften erlassenen Grundsätze als stumpfes Schwert; sie sind in der Praxis nie zur Anwendung gekommen^[10].

Seite 48

Mit Vorlage des RL-Vorschlags durch die Kommission kam erneut Leben in die deutsche UVP-Diskussion. Nach dem Scheitern des Entwurfs für ein UVP-G und wenig ermutigenden Erfahrungen mit den "Grundsätzen für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes", unterstützte die Bundesregierung die UVP-Initiative der Kommission zielstrebig. Zum Teil wurde damit sicherlich auch die Erwartung verbunden, nach dem eigenen inländischen Scheitern im Jahre 1974 über den Umweg via Brüssel eine UVP gleichsam "re-importieren" zu können ^[11]. Im Gegensatz zu den deutschen "Grundsätzen" sah der RL-Vorschlag unter anderem auch eine Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Prüfungsverfahren vor ^[12].

Während der Bundesrat gegenüber dem Entwurf eher zurückhaltend Stellung bezog, nahm der Bundestag eine die UVP favorisierende und zugleich über den Vorschlag hinausgehende Haltung ein und faßte am 25.11.1983 den einstimmigen Beschluß ^[13], sich für eine "optimale Umsetzung der RL" ^[14], einzusetzen. Er stellte mit Bedauern verschiedene Abschwächungen, zu denen unter anderem die gegenüber früheren Textfassungen deutlich spürbare "Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung" zählte, fest ^[15], forderte verschiedene Modifikationen des Textes und ersuchte die Bundesregierung, "die von ihr für eine optimale Umsetzung der RL erforderlichen Maßnahmen im einzelnen" in einem Bericht darzulegen ^[16]. Weitgehend unumstritten ist eine neben dem Grundsatz der "optimalen" Umsetzung weitere Vorgabe, die diesmal von Bundesrat, Umweltminister-

Seite 49

konferenz und Ministerkonferenz für Raumordnung betont wurde ^[17]. Danach soll die UVP nicht in einem eigenständigen Verfahren, sondern grundsätzlich im Rahmen der bestehenden Verwaltungsverfahren durchgeführt werden. Auch hinsichtlich der dritten und letzten Anforderung, die in Deutschland an die Umsetzung der damals noch im Entwurfsstadium befindlichen RL gestellt wurde, herrschte praktisch Einigkeit: Die Prüfung muß so früh wie möglich und damit zu einem Zeitpunkt einsetzen, zu dem im Planungsprozeß noch alle in Betracht kommenden Alternativen zur Debatte stehen ^[18].

Nachdem die UVP-RL schließlich am 03.07.1985 offiziell "bekanntgegeben" und zwei Tage später im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft veröffentlicht wurde, sollte damit auch die dreijährige Frist des Art. 12 Abs. 1 der RL, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, um die UVP-RL in das nationale Recht einzuführen, in Gang gesetzt werden ^[19]. Da sich die Arbeiten an deren bundesdeutschen Umsetzung nahezu ähnlich leidvoll, langwierig und konfliktbeladen wie die Schaffung der EG-RL selbst gestalteten, kam es erst zu einem Gesetzentwurf der Bundesregierung, als die dreijährige Umsetzungsfrist nahezu verstrichen war ^[20]. Der Umsetzung der UVP-RL wurde ein Zwei-Stufen-Modell zugrunde gelegt. Aus Gründen der Praktikabilität sollten in einem ersten Schritt zunächst die materiellen und formellen Anforderungen der RL in bestehende Verfahren integriert werden. Ein weiterer Umsetzungsschritt sollte erst erfolgen, wenn praktische Erfahrungen mit der UVP vorliegen ^[21]. Die Frage, ob die UVP auch auf Programme und Entwicklungspläne anzuwenden sei, nahm in der Diskussion um das deutsche UVP-Gesetz - ganz im Gegensatz zu den Tendenzen auf internationaler Ebene und den früheren Bemühungen der Bundesregierung, durch deren Beschluß über die "Grundsätze" eine programmbezogene UVP sogar vorgeschrieben war - hierbei keinen breiten Raum ein ^[22]. Zusammen mit dem Entwurf wurde vom Kabinett in Form eines "package deal" die Novellierung des Raumordnungsgesetzes beschlossen, die sich auf die Aktualisierung der Aufgaben und Grundsätze der Raumordnung, insbesondere aber auf

die Einführung eines Raumordnungsverfahrens richtete. Die inhaltliche Verknüpfung beider Gesetzesentwürfe ist insbesondere in der Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens als frühzeitiges, projektbezogenes Abstimmungsinstrument überörtlich-raumbezogener Prägung, das mit seinem Gehalt eine - erste - Prüfung der UVP ermöglicht [\[23\]](#), zu sehen [\[24\]](#). Die Diskussion um die Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Prüfungsverfahren war durch den Ansatz geprägt, zwar einerseits die Einbeziehung in allen und damit erstmalig auch in den vorgelagerten Planungsverfahren sicherzustellen, andererseits aber keine neuen Rechtsschutzmöglichkeiten zu eröffnen, die den Vorwurf einer Verfahrensverzögerung durch die Einführung der UVP begründet hätten. Des Weiteren galt es, die in den Fachgesetzen für die abschließenden Zulassungsverfahren teilweise bereits sehr detailliert festgelegten Verfahren hinsichtlich einer Einbeziehung der Öffentlichkeit zu berücksichtigen. Aus diesem Grund lehnte sich der Entwurf hier bewußt eng an die Vorgaben des Verwaltungsverfahrensgesetzes zur Einbeziehung im Planfeststellungsverfahren als einzuhaltenden Mindeststandard an [\[25\]](#).

Nicht zuletzt wegen der spät eingeleiteten, folglich überhasteten und wenig abgestimmten Arbeiten an dem Gesetzesvorhaben, nahmen die Beratungen in Bundestag und Bundesrat erneut erhebliche Zeit in Anspruch. Aus diesem Grund kam es erst knapp zwei Jahre später - die Bundesregierung hatte sich in der Zwischenzeit ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung von Gemeinschaftsrecht eingehandelt [\[26\]](#) - zum "Gesetz zur Umsetzung der RL des Rates vom 27. Juni 1985 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/377/EWG)" [\[27\]](#). Am 16.11.1989 wurde das Umsetzungsgesetz vom Bundestag beschlossen, seine Verkündung erfolgte am 12.02.1990, und am 01.08.1990 trat es schließlich in Kraft [\[28\]](#).

Mit Hilfe dieses Gesetzes sollte die erste Stufe des Umsetzungs-Modells erklommen werden [\[29\]](#). Der Gesetzgeber hat sich hierbei für ein Artikelgesetz entschieden, wobei in

Seite 51

Art. 1 dieses Regelwerkes das Kernstück der Umsetzung, das sog. Stammgesetz (UVP-G), und in den restlichen Art. 2 - 12 die erforderlichen Anpassungen der Fachgesetze verankert wurden [\[30\]](#). Wie bislang ergeben sich auch nach Einführung des UVP-Gesetzes die materiellen und verfahrensmäßigen Anforderungen an ein UVP-pflichtiges Vorhaben primär aus den jeweils einschlägigen Fachgesetzen. Da diese über die erfolgten Änderungsbestimmungen auch die Regelungen über die UVP enthalten, haben die Verfahrensbestimmungen der §§ 5 - 14 UVP-G grundsätzlich nur subsidiäre Bedeutung als Auffangbestimmungen. Dieser Grundsatz der Subsidiarität des UVP-Gesetzes ist in § 4 UVP-G statuiert [\[31\]](#). Einzelfragen im Hinblick auf das UVP-Verfahren sind gem. § 20 UVP-G dem Erlaß untergesetzlicher Vorschriften, insbesondere Verwaltungsvorschriften, überlassen, die - nach wie vor in Teilen unvollständig - erst seit Mai 1995 vorliegen [\[32\]](#). Darüber hinaus bleibt in Bezug auf solche Vorhaben, deren Zulassung zu regeln Ländersache ist, weiterhin ein Umsetzungsbedarf im Recht der Länder bestehen [\[33\]](#). Da das Gesetz zur Umsetzung der UVP-RL mit der Zielsetzung angetreten ist, die UVP in die vorhandenen verwaltungsbehördlichen Verfahren des nationalen Rechts einzuordnen und möglichst wenig im bisherigen Verwaltungsverfahrensrecht zu ändern, ist für die Durchführung der unselbständigen UVP diejenige Behörde als "zuständige Behörde" im Sinne des Art. 1 Abs. 3 der UVP-RL anzusehen, die nach dem jeweiligen Fachgesetz mit der Durchführung des Verfahrens zur Zulassung des Vorhabens betraut ist. Sind für die endgültige Zulassung eines Vorhabens mehrere Genehmigungsverfahren parallel durchzuführen, so haben die Länder nach § 14 UVP-G eine "federführende Behörde" zu bestimmen [\[34\]](#).

Hinsichtlich der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Prüfungsverfahren konnte der Entwurf der Bundesregierung nahezu unverändert übernommen werden. Auf Vorschlag des Bundesrates [\[35\]](#) wurde lediglich verdeutlicht, daß in vorverlagerten Verfahren durch die Einbeziehung keine Rechtsansprüche begründet werden sollen [\[36\]](#). Dagegen wurde

den weiterreichenden Vorschlägen des Bundesrates, die insbesondere auf eine eigenständige Veröffentlichung der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 und der Bewertung nach § 12 abzielten, nicht gefolgt; ebenso wie die Bundesregierung sah auch der Bundestag in einer derartigen Verselbständigung die Gefahr zusätzlicher Rechtsbehelfe und die damit einhergehenden Verfahrensverzögerungen [\[37\]](#).

In den vergangenen Jahren erfolgte in der Bundesrepublik durch Einführung der sog. "Beschleunigungsgesetze", mit deren Hilfe es zu einer Verfahrensbeschleunigung kommen soll, eine deutliche Beschneidung bzw. Umgehung der UVP in einzelnen Fachplanungsverfahren. Diese Schubkraftumkehr trat mit der deutschen Wiedervereinigung zunächst im Bereich der Verkehrs- und Flughafenplanung ein. Angesichts der dringend gebotenen Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern wurden die im Westen "üblichen" Planungszeiträume von bis zu 20 Jahren für den Neubau einer Straße oder einer Eisenbahnverbindung für deutlich zu lang angesehen. Aus diesem Grund wird zum einen bei den für das Zusammenwachsen Deutschlands besonders vorrangigen Verkehrsvorhaben in den neuen Ländern die Planung durch sog. Investitionsmaßnahmegesetze für einzelne Projekte ersetzt. Für eine derartige Planung durch Gesetz wird die Vorschrift des Art. 1 Abs. 5 der UVP-RL herangezogen, durch die etwaige staatliche Gesetzgebungsakte von der Geltung der RL ausdrücklich ausgenommen werden. Des weiteren wurde - ebenfalls räumlich begrenzt auf die neuen Bundesländer - ein zunächst bis Ende 1995 befristetes, zwischenzeitlich bis zum 31.12.1999 verlängertes Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz [\[38\]](#) geschaffen. Der mit diesem Gesetz verfolgte Beschleunigungseffekt wird unter anderem durch die Einführung einer mit Konzentrationswirkung versehenen Plangenehmigung bei einfachen Sachverhalten unter Verzicht auf eine UVP und Bürgerbeteiligung angestrebt [\[39\]](#). Das Ende 1993 in Kraft getretene Planungsvereinfachungsgesetz, das auf eine Planungsbeschleunigung im gesamten Bundesgebiet abzielt [\[40\]](#), greift unter anderem dieses grundlegende Element des Beschleunigungsgesetzes auf [\[41\]](#). Die Eingrenzung der UVP in der Bundesrepublik beschränkt sich

aber nicht nur auf die Verkehrswegeplanung. Angesichts der notwendigen schnellen Investitionen in den neuen Bundesländern wollte man auch eine Vereinfachung des weiteren Planungsrechts erreichen. Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz [\[42\]](#) zielt auf eine Beschleunigung der Planungs-, Zulassungs- und Gerichtsverfahren von industriellen Vorhaben insbesondere in den neuen Ländern sowie darüber hinaus auf eine zügigere Bereitstellung von Wohnraum und Zulassung von Abfallverbrennungsanlagen im gesamten Bundesgebiet ab [\[43\]](#). Seine Art. 4 und 11 sehen Änderungen bei der UVP im Raumordnungsverfahren dahingehend vor, daß durch Neufassung des § 6 a ROG die Länder nunmehr selber entscheiden können, ob im Raumordnungsverfahren eine förmliche UVP mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit geboten ist oder hierauf zugunsten einer kürzeren, nur informellen Prüfung der raumbedeutsamen Umweltauswirkungen eines Vorhabens verzichtet werden soll [\[44\]](#). Des weiteren werden durch seinen Art. 11 Nr. 1 und 3 die geltenden §§ 2 und 17 des UVP-Gesetzes geändert und die UVP in der Bauleitplanung auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt. Neben den bisher schon vom UVP-G erfaßten planfeststellungsersetzenden Bebauungsplänen (§ 2 Abs. 3 Nr. 3, 2. Alt. UVP-G) werden nunmehr gem. § 2 Abs. 3 Nr. 1, 1. Alt. UVP-G nur noch sog. "vorhabenbezogene" Bebauungspläne einer UVP unterzogen werden [\[45\]](#). Darüber hinaus wird über Art. 9 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes ein großer Teil der Anlagen in ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren ohne Einbeziehung der Öffentlichkeit überführt, wodurch für diese Anlagen auch die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP entfällt [\[46\]](#). Das in jüngster Zeit erlassene Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz [\[47\]](#) knüpft an die zahlreichen Beschleunigungsinstrumente des Planungsvereinfachungsgesetzes und des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes an und übernimmt sie in das bereichsübergreifende Verwaltungsverfahrensgesetz [\[48\]](#). Durch Art. 1 dieses Regelwerks soll unter anderem das Anhörungsverfahren, das häufig für die Verzögerungen im Planfeststellungsverfahren verantwortlich gemacht wird, erheblich

gestraft werden. Die Änderungen im Anhörungsverfahren betreffen im wesentlichen die Einführung von Fristen und Präklusionsregelungen.

II. Überblick über die wesentlichen Verfahrensschritte der UVP nach dem deutschen Umsetzungsgesetz

Der Verfahrensablauf der UVP ist in den §§ 5- 12 UVP-G geregelt und erfolgt in drei Stufen [\[49\]](#). Die erste der drei Stufen läßt sich ihrerseits in zwei Schritte untergliedern und beginnt nach § 5 UVP-G - soweit der Vorhabenträger nicht mit der zuständigen Behörde identisch ist [\[50\]](#) - mit einem sogenannten Scoping-Verfahren. Darin erörtert die zur Zulassung berufene Behörde mit dem Träger des Vorhabens Gegenstand, Umfang und Methoden der UVP sowie sonstige für die Durchführung der UVP erhebliche Fragen und unterrichtet ihn über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen. Gleichzeitig soll die zuständige Behörde Informationen, über die sie verfügt und die für die Beibringung der Umweltverträglichkeitsunterlagen zweckdienlich sind, dem Träger des Vorhabens zur Verfügung stellen. Gem. § 5 S. 2 UVP-G können andere Behörden, Sachverständige [\[51\]](#) und Dritte zum Scoping-Verfahren hinzugezogen werden. Jenseits der Anforderungen des § 5 UVP-G und der Verwaltungsvorschrift des Bundes ist dieser Verfahrensschritt an keine Form gebunden. Seine Ausgestaltung soll sich an Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten

orientieren [\[52\]](#). Nach der allgemeinen Verwaltungsvorschrift kann der Träger des Vorhabens sogar auf die Durchführung dieses Verfahrensschrittes verzichten. Auch sofern ein solcher Verzicht vorliegt bzw. der Vorhabenträger erst durch die Antragstellung oder Planeinreichung Mitteilung über das geplante Vorhaben macht, ist es nach den Verwaltungsvorschriften gleichwohl zweckmäßig, eine Besprechung mit ihm - gegebenenfalls unter Heranziehung anderer Behörden, Sachverständigen und Dritter - über Gegenstand, Umfang und Methoden der UVP durchzuführen, wenn die Prüfung der mit dem Antrag oder Plan eingereichten Unterlagen ergeben hat, daß diese für die Durchführung der UVP nicht ausreichen, weil sie Art und Umfang möglicher Beeinträchtigungen der Umwelt nicht sicher erkennen lassen [\[53\]](#).

Der zweite Schritt innerhalb der ersten Stufe stellt die eigentliche Einholung des Datenmaterials dar. Entgegen dem ansonsten im Verwaltungsverfahren geltenden Amtsermittlungsgrundsatz (§ 24 VwVfG), liegt die Unterlagenbeibringungslast nach § 6 UVP-G beim Vorhabenträger. Die Vorschrift ist Ausdruck des umweltrechtlichen Verursacherprinzips [\[54\]](#). Da die UVP lediglich ein formelles Verfahren zur Vorbereitung der Zulassungsentscheidung ist, sind nur die entscheidungserheblichen Unterlagen von ihm vorzulegen. Der Zeitpunkt, in dem die Unterlagen vorzulegen sind, wird nach § 6 Abs. 1 Satz 2 UVP-G für Verfahren, deren Beginn einen Antrag oder eine sonstige Handlung des Vorhabenträgers voraussetzt, modifiziert. Die UVP-Unterlagen müssen in diesen Fällen mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsverfahren nicht schon mit der das Verfahren in Gang setzenden Handlung, sondern erst rechtzeitig vor der Auslegung der übrigen Unterlagen [\[55\]](#) vorgelegt werden. Inhalt und Umfang der Unterlagen bestimmen sich nach § 6 Abs. 2 Satz 1 UVP-G grundsätzlich nach den Fachvorschriften für das Verfahren zur Vorhabenzulassung. Soweit die Fachgesetze die dort genannten Unterlagen nicht im einzelnen regeln, finden nach den §§ 4 und 6 Abs. 2 Satz 2 des UVP-Gesetzes die subsidiären Vorschriften des § 6 Abs. 3 und 4 UVP-G Anwendung. Hierbei unterscheidet das Gesetz ebenso wie die UVP-RL zwei Gruppen von Unterlagen. Unterlagen der ersten Gruppe (§ 6 Abs. 3 UVP-G) müssen auf jeden Fall vorgelegt werden, Unterlagen der

zweiten Gruppe (§ 6 Abs. 4 UVP-G) nur unter bestimmten Voraussetzungen. Die zwingend vorzulegenden Unterlagen entsprechen weithin den Unterlagen, die schon bisher in den

Zulassungsverfahren vom Antragsteller mit der Antragstellung beizubringen waren. Über die bisherige Praxis dürfte jedoch die in § 6 Abs. 3 Nr. 4 UVP-G verlangte "Beschreibung der ... Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt" hinausgehen. Da die Antragsunterlagen wesentliche Informationsbasis für die Öffentlichkeit bilden, die sich vor allem für die Immissionen und deren Auswirkungen interessiert, sind damit die Wirkungen der Immissionen gemeint ^[56]. Des Weiteren sind Alternativen darzustellen, sofern der Antragsteller solche Alternativen untersucht hat. Eine Pflicht zur Alternativenprüfung besteht hingegen nicht ^[57]. Das entspricht den EG-rechtlichen Vorgaben ^[58]. Den Angaben ist im Gefolge des Art. 5 Abs. 2 Spiegelstrich 4 der UVP-RL eine allgemein verständliche Zusammenfassung beizufügen, § 6 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 UVP-G.

Auf der zweiten Prüfungsstufe sollen die anderen Behörden sowie die Öffentlichkeit zu den vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen Stellung nehmen können. Die inländische Behördenbeteiligung findet nach § 7 UVP-G - angelehnt an die Regelung des § 73 Abs. 2 VwVfG - in der Weise statt, daß die zuständige Behörde die Stellungnahmen der Behörden einholt, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Soweit erhebliche Umweltauswirkungen in einem anderen Mitgliedstaat der EU auftreten könnten, werden gem. § 8 Abs. 1 UVP-G auch die für diesen Zweck von dem Mitgliedstaat benannten Behörden des Mitgliedstaates zum gleichen Zeitpunkt und in gleichem Umfang wie die inländischen Behörden unterrichtet. Unter der Voraussetzung von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit gilt nach § 8 Abs. 2 UVP-G entsprechendes für die Behörden sonstiger Nachbarstaaten. Der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP liegen gem. § 9 Abs. 1 UVP-G als Mindeststandard die Regelungen des § 73 Abs. 3 bis Abs. 7 VwVfG zugrunde ^[59]. Nach Bekanntgabe des Genehmigungsantrages folgt damit die Auslegung der Vorhabenunterlagen. Daraufhin kann jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, Einwendungen gegen das Vorhaben erheben, die schließlich

Seite 57

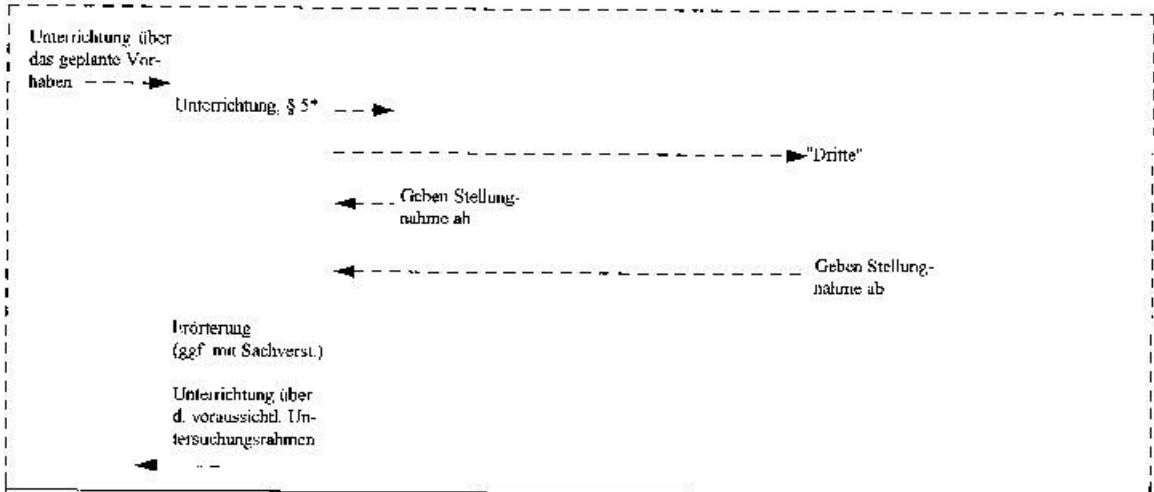
im Rahmen eines Anhörungstermins mit ihnen erörtert werden. Darüber hinaus hat die zuständige Behörde nach Abschluß des Zulassungsverfahrens den bekannten Betroffenen und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist gem. § 9 Abs. 2 Satz 1 UVP-G die behördliche Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens nebst Begründung zugänglich zu machen. Wird das Vorhaben abgelehnt, so sind die bekannten Betroffenen und diejenigen, die Einwendungen erhoben haben, nach § 9 Abs. 2 Satz 2 UVP-G von der Ablehnung zu benachrichtigen.

Auf der dritten Stufe der UVP, die wiederum aus zwei Schritten besteht, hat die zuständige Behörde gem. § 11 UVP-G zunächst die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt zusammenfassend darzustellen. Grundlage hierfür bilden - neben den eigenen Ermittlungen der zuständigen Behörde - all die Unterlagen, die aus den bisherigen Arbeitsgängen gewonnen werden konnten. Hierzu zählen die Unterlagen, die der Antragsteller eingereicht hat, die Stellungnahmen anderer Behörden und schließlich die Äußerungen Dritter und damit der Öffentlichkeit (vgl. § 11 Satz 1 UVP-G). Da die zusammenfassende Darstellung wiederum als Grundlage für die spätere Bewertung der Umweltauswirkungen dient, soll sich diese in einer reinen Beschreibung der zu erwartenden Umweltauswirkungen erschöpfen und insofern wertneutral abgefaßt werden ^[60]. Die Darstellung ist möglichst innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung im Anhörungsverfahren von der zuständigen Behörde zu erarbeiten. Nach der Begründung des Regierungsentwurfs ist die Verwendung des Wortes "erarbeiten" in dem Sinne zu verstehen, daß die zuständige Behörde die zusammenfassende Darstellung nicht durch das schlichte "Hintereinander-Abheften" der Vorhabenunterlagen, behördlicher Stellungnahmen und sonstiger Schriftstücke erstellen kann. Vielmehr erfordert die Darstellung eine intellektuelle Verarbeitung und Strukturierung des vorhandenen Prüfmaterials ^[61]. Da sie gem. § 11 Satz 4 UVP-G auch im Rahmen der Begründung der Zulassungsentscheidung präsentiert werden kann, muß sie hingegen nicht in einem eigenständigen UVP-Dokument enthalten sein ^[62]. Der zweite Schritt auf dieser Verfahrensstufe besteht gem.

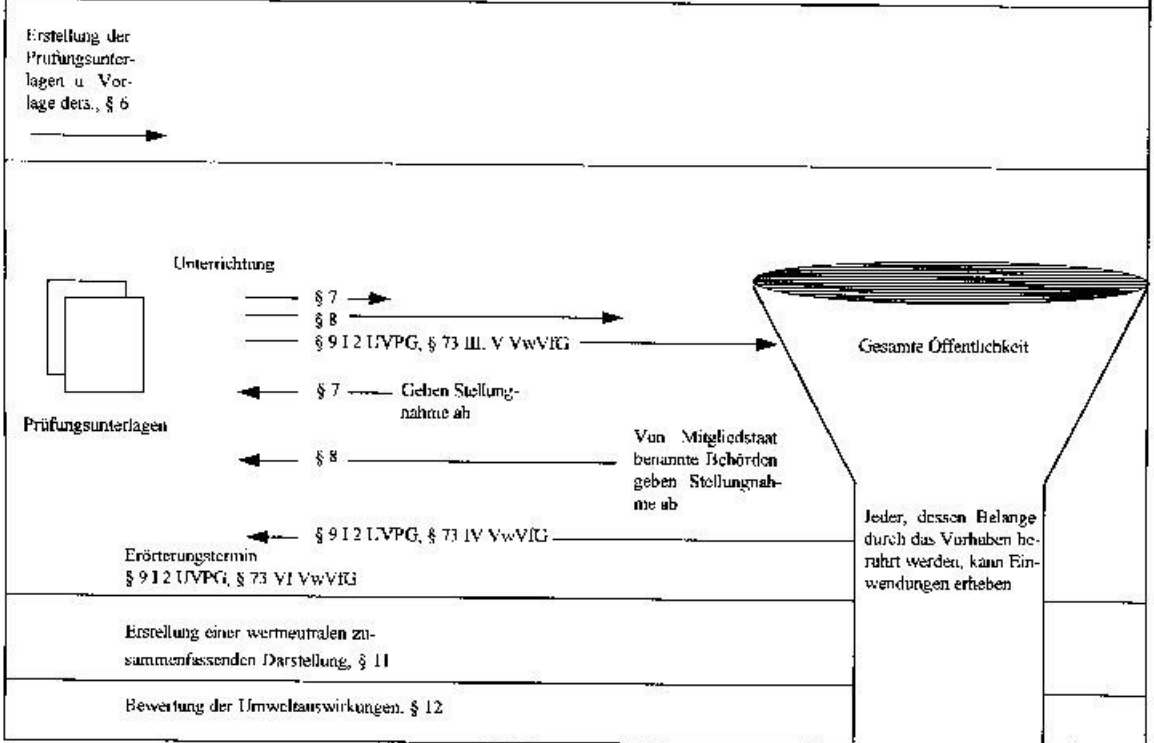
§ 12 Halbsatz 1 UVP-G in der Bewertung der Umweltauswirkungen auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung durch die zuständige Behörde. Als letzter Schritt der UVP soll diese Bewertung dazu dienen, die Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP in der das Zulassungsverfahren abschließenden Entscheidung vorzubereiten [\[63\]](#). In Anlehnung an § 11 Satz 4 UVP-G kann auch die Bewertung in der Begründung der Zulassungsentscheidung präsentiert werden [\[64\]](#).

Nicht mehr zur - durch das Bewerten abgeschlossenen - UVP gehört das Berücksichtigen des Ergebnisses bei der Entscheidung, da es sich bei diesem weniger um ein Element der Prüfungsstufe, als vielmehr um ein solches der Entscheidungsebene handelt [\[65\]](#). Der 2. Halbsatz des § 12 UVP-G enthält hinsichtlich dieser Frage eine - knappe - Regelung in Form eines Berücksichtigungsgebotes.

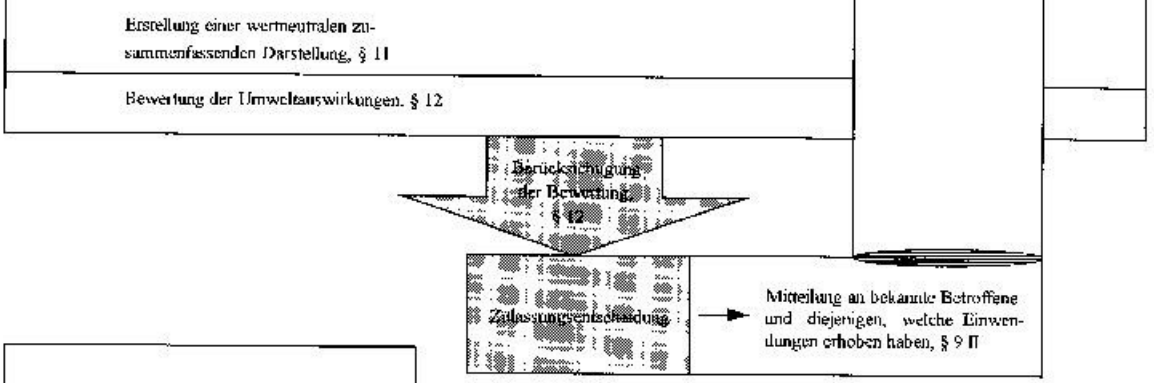
1. Stufe: Erstellung der Prüfungsunterlagen



2. Stufe: Informations- und Konsultationsphase



3. Stufe:



* - Paragraph ohne Zusatzbezeichnung = UVP-G
 [] - Außerhalb des UVP-Verfahrens

B. Die Umsetzung der RL in das Rechtssystem Österreichs im allgemeinen

I. Die Genese der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich

Obwohl seine wichtigsten Handelspartner der EWG angehörten, strebte Österreich aus neutralitätspolitischen Überlegungen heraus die Vollmitgliedschaft in dieser Gemeinschaft zunächst nicht an [\[66\]](#). Vielmehr trat es der im Jahre 1960 ins Leben gerufenen Europäischen Freihandelszone (EFTA) bei, in der sich neben Österreich auch andere neutrale Staaten, die sich damals noch nicht an der EG beteiligen wollten, zusammenfanden. Um die wirtschaftlichen Nachteile dieser Neutralitätspolitik möglichst gering zu halten, schloß Österreich in Übereinstimmung mit den anderen neutralen Staaten Europas 1972 mit der EWG ein bilaterales Freihandelsabkommen nach Art. 113 EWG-V, das den österreichischen Exporten grundsätzlich den freien Zugang zum Markt der Europäischen Gemeinschaften ermöglichen sollte, ohne daß es dieser Gemeinschaft als Vollmitglied beitreten mußte. In demselben Maße, in dem in der Folgezeit die Wirtschaftsverflechtung zunahm, flaute im Gegenzug die EG-Diskussion in Österreich - vorerst - ab.

Mitte der 80er Jahre bewirkten jedoch die Europäischen Gemeinschaften mit ihrem Beschluß, im Jahre 1992 durch einen Binnenmarkt die wirtschaftliche Integration voranzutreiben und auch die politische Integration zu stärken, eine Neuauflage dieser Neutralitäts- und Integrationsdebatte. Angesichts der durch die Einführung des Binnenmarktes vermuteten Verschärfung der Rahmenbedingungen für die österreichische Exportwirtschaft, wurde der früher weitgehend unbestrittene Grundsatz der Nichtvereinbarkeit von immerwährender Neutralität mit einer EG-Mitgliedschaft erstmals in Frage gestellt. Nachdem sich die österreichische Bundesregierung, die überwiegende Mehrheit des Parlaments, die Landeshauptleute und die Sozialpartner nach einer Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile im Frühjahr 1989 für einen Beitritt ausgesprochen hatten [\[67\]](#), übergab Österreich am 17.07.1989 seine Beitrittsanträge an die EG in Brüssel [\[68\]](#).

Im Juni 1990 begannen die EWR-Verhandlungen zwischen der EG und der EFTA. Ziel der Verhandlungen war, auf der Basis eines Assoziationsverhältnisses i.S.d. Art. 238

EWG-V zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den EFTA-Staaten "binnenmarktähnliche Verhältnisse" durch unter anderem enge Zusammenarbeit im Bereich der sogenannten horizontalen und flankierenden Politiken, zu denen auch die Umweltpolitik gezählt wird, zu schaffen [\[69\]](#). Dabei sollten weder die Souveränität und politische Autonomie der EFTA-Staaten, noch die Entscheidungsautonomie der Europäischen Gemeinschaft, eingeschränkt werden. Rechtstechnisch wurde die "engere Zusammenarbeit" im Bereich der Umweltpolitik dadurch erreicht, daß die nicht der EG angehörenden Staaten insgesamt 34 bestehende Richtlinien der Gemeinschaft, die in einem Annex zum EWR-V benannt wurden, in ihr jeweiliges nationales Recht umzusetzen hatten. Zu den "EWR-acquis" gehörenden Umweltrichtlinien zählte unter anderem auch die RL 85/337 über die UVP [\[70\]](#). Hinsichtlich des Inkrafttretens der Umwelt-acquis wurden für alle EFTA-Staaten generelle Übergangsfristen geschaffen, die in der Regel Aufschübe bis zum 01.01.1995 gewährten [\[71\]](#). Das Recht, strengere Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu ergreifen oder beizubehalten, wurde in Art. 175 des Abkommens niedergelegt, der dem Art. 130 t EG-V nachgebildet ist [\[72\]](#). Am 01.01.1994 trat das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum zwischen den zwölf EG-Ländern und sechs EFTA-Staaten (ohne Schweiz) schließlich in Kraft [\[73\]](#). Aus dem Umstand, daß seitens Österreichs die Beitrittsverhandlungen bereits ab 01.02.1993 angelaufen waren, kann entnommen werden, daß es dieses Abkommen lediglich als Übergangskonzept bis zu einem möglichen EG-Beitritt ansah [\[74\]](#).

In Befolgung des EWR-V, wonach die UVP-RL bis 01.01.1994 in das Rechtssystem Österreichs

umgesetzt werden mußte, wurde bereits Ende Juni 1993 nach eingehenden Beratungen der Entwurf des Bundesgesetzes über die Prüfung der Umweltverträglichkeit und die Bürgerbeteiligung (UVP-G) vom Umweltausschuß des österreichischen Parlaments beschlossen. Die endgültige Verabschiedung dieses Gesetzes durch Nationalrat und Bundesrat erfolgte im September 1993.

Seite 63

Zwar wurde das am 01.07.1994 in Kraft getretene UVP-G [\[75\]](#) bewußt als Erfüllungsgesetz zu der mit dem EWR-Abkommen auch für Österreich verbindlich gewordenen EG-UVP-RL konzipiert [\[76\]](#), doch gingen diesem Gesetz - ähnlich wie in der Bundesrepublik - mehrjährige eigenständige Vorarbeiten voraus; ansonsten wäre eine Umsetzung der RL innerhalb so kurzer Zeit wohl auch kaum möglich gewesen. Seit Ende der 70er Jahre wurde in diesem Land über die UVP diskutiert [\[77\]](#). Nachdem die Regierungserklärung vom 31.05.1983 ausdrücklich eine UVP von Großprojekten vorsah und in mehreren Gesetzen zur Organisation der Bundesregierung bereits Aussagen zur UVP enthalten waren [\[78\]](#), wurden Mitte der 80er Jahre mehrere Versuche einer gesetzlichen Regelung unternommen [\[79\]](#). Im Jahre 1987 wurde vom damals neu geschaffenen Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie beim Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheitswesen sowie bei der Österreichischen Gesellschaft für Ökologie zwei wissenschaftliche Untersuchungen [\[80\]](#) in Auftrag gegeben, die die wesentliche Grundlage für einen Ministerial-entwurf des Jahres 1989 bildeten [\[81\]](#).

Parallel hierzu wurden im Bundeskanzleramt Gesetzesentwürfe zur Einführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens erarbeitet. Anlaß hierfür waren die beiden signifikantesten Vorfälle Österreichs in Sachen Umweltschutz: die Projekte "Atomkraftwerk Zwentendorf" und "Donaukraftwerk Hainburg". In beiden Fällen wurden die Vorhaben durch eine sog. "kritische Öffentlichkeit" politisch verhindert [\[82\]](#). Nachdem für das Atomkraftwerk Zwentendorf - das erste seiner Art in Österreich - alle gesetzlich erforderlichen Bewilli-

Seite 64

gungen vorgelegen hatten und bereits 8,5 Milliarden Schillinge investiert worden waren, fand am 05.11.1978 eine vom Nationalrat beschlossene Volksabstimmung darüber statt, ob es in Betrieb gehen sollte oder nicht. 50,5 v. H. der abgegebenen Stimmen ergaben den politischen Auftrag zur Nichtinbetriebnahme des bereits fertig gebauten Kernkraftwerkes. Nur wenige Jahre später geriet daraufhin ein weiterer Energieträger ins Schußfeld. Aufgrund des erbitterten Widerstandes seitens der "Au-Besetzer" gegen das Projekt "Donaukraftwerk Hainburg", die in den Massenmedien kräftige Unterstützung fanden und beinahe eine Regierungskrise ausgelöst hätten, wurde zur Jahreswende 1984/85 - nach einem weihnachtlichen Stillhalteabkommen zwischen der Bundesregierung und den demonstrierenden Umweltschützern - das Vorhaben still und leise zu Grabe getragen. Nur oberflächlich betrachtet scheinen sich die beiden Ereignisse zu gleichen. Während im Fall "Zwentendorf" noch ein geordnetes förmliches Verfahren, nämlich eine gesamtösterreichische Volksabstimmung gem. Art. 43 B-VG mit einer respektablen Beteiligungsquote [\[83\]](#), den wie immer zu beurteilenden Ausschlag gab, war es hingegen in Hainburg grundlegend anders. Der Staat beugte sich hier partiellem, demokratisch nicht legitimiertem Druck, ohne daß diese partielle kritische Öffentlichkeit rechtlich in irgendeiner Form greifbar geworden wäre [\[84\]](#). Spätestens nach "Hainburg" war die Regierung gezwungen, legislatorisch aktiv zu werden. Der damals entfachten Diskussion um eine "neue Betroffenheit" des Bürgers im Zusammenhang mit Großprojekten, die eine bedeutende Institution des Verwaltungsverfahrens, die Parteistellung, in Frage stellte, folgte der Ruf nach einer "Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens". Die Entwürfe des Bundeskanzleramtes, die auf Erlaß eines Bürgerbeteiligungsgesetzes abzielten, setzten hier an. Es wurde nach einer Neukonzeption der Bürgerbeteiligung gesucht, wobei die Ausarbeitung der Entwürfe von der Frage beherrscht war, in welcher Form die "neuen Betroffenen" zu beteiligen sind. Sollte man den Kreis der Parteien erweitern, bestimmte oder alle Personen, die eine solche

"Betroffenheit" artikulierten als Parteien in das Verwaltungsverfahren einbinden oder diese lediglich etwa durch Anhörung und Information an dem Verfahren "beteiligen" ?

Einig war man sich hingegen, den Umweltschutz, der zu diesem Zeitpunkt bereits in mehreren Bundesländern Österreichs eingeführt worden war [\[85\]](#), durch Einräumung einer

Seite 65

vollen Parteistellung in das eigentliche Genehmigungsverfahren nach dem UVP-G einzubeziehen. Der Einrichtung dieser Umweltschutzorganisationen gingen jahrelange Diskussionen voraus. Stärkstes Motiv für die Forderung nach einem solchen Organ ist in dem Umstand zu sehen, daß das österreichische Rechtssystem - wie das deutsche - auf den Schutz subjektiver Rechte ausgerichtet ist. Da die von Umweltauswirkungen einzelner Projekte Betroffenen keinen Rechtsschutz genießen, der auch die Geltendmachung und Durchsetzung der öffentlichen Umweltschutzinteressen - insbesondere die Durchsetzung des vorsorgenden Umweltschutzes zur Erhaltung der Natur - ermöglicht, wurde der Ruf nach einem Umweltschutz laut; versprach man sich mit dessen Einführung doch einen verbesserten Rechtsschutz der Umwelt. Als Instrumentarium für die Herbeiführung einer "Waffengleichheit" zwischen dem Träger eines industriellen Projektes und der betroffenen Bevölkerung [\[86\]](#) soll dieser zum einen individuelle Rechtsansprüche unterstützen, daneben aber auch Belange der Allgemeinheit wahrnehmen [\[87\]](#). Er ist in fachlicher Hinsicht eine weisungsfreie Einrichtung [\[88\]](#) und vom jeweiligen Landesgesetzgeber damit betraut, an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren als Partei teilzunehmen [\[89\]](#).

In jenen Ländern, in denen keine Umweltschutzorganisationen eingerichtet sind, sollten auch gesamtösterreichische Natur- und Umweltschutzorganisationen, die mit einem solchen Vereinszweck seit mehr als zehn Jahren angemeldet und nachweislich tätig sind, in den Genuß einer Parteistellung kommen. Dieser Plan stieß in der Literatur jedoch auf heftige Kritik. Eine Einräumung von Rechtsmittelbefugnissen zur Wahrung öffentlicher Interessen an private Vereine, und hier wiederum nur solche, die seit mindestens zehn Jahren bestehen, wurde als "gänzlich willkürlich" und damit mit dem Gleichheitssatz unvereinbar angesehen. Darüber hinaus hielt das Schrifttum eine Einräumung derart weitgehender prozessualer Rechte an private Rechtssubjekte, denen jede subjektivrechtliche Betroffenheit fehlt, für "rechtspolitisch bedenklich". In der Folge entbrannten auch auf politischer Ebene heftige Streitigkeiten hierüber [\[90\]](#).

Seite 66

Die Regierungsvorlage für ein "Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit" [\[91\]](#) und der Initiativantrag, der auf den Erlass eines "Bürgerbeteiligungsgesetzes" [\[92\]](#) abzielte, wurden zunächst getrennt eingebracht; politisch wurde jedoch schon bald Übereinstimmung erzielt, das "Bürgerbeteiligungsgesetz" in das UVP-G zu integrieren [\[93\]](#). Aus diesem Grund waren fortan die Bemühungen um das österreichische UVP-G auch im Zusammenhang mit grundsätzlichen Reformüberlegungen zur Stärkung der Bürgerbeteiligung im Verwaltungsverfahren zu sehen [\[94\]](#). Ziel war es, ein möglichst einheitliches UVP-Recht zu erarbeiten, das auch die Rechte der Bürger auf Beteiligung sicherstellen sollte [\[95\]](#).

Nachdem von Seiten der Wirtschaft immer wieder betont worden war, daß die mit UVP und Bürgerbeteiligung verbundenen Belastungen für sie nur akzeptabel seien, wenn ihnen eine Erleichterung für den Projektwerber in Form einer Genehmigungskonzentration gegenübergestellt werde, und da diese Forderung letztlich auch die Zustimmung des Koalitionsausschusses fand, mußten die fusionierten Entwürfe nochmals in einer Weise überarbeitet werden, die von der Konzeption der Regierungsvorlage praktisch gänzlich Abstand nahm. Gegenüber der Regierungsvorlage sollte durch das UVP-G nunmehr

erstmal eine Entscheidungskonzentration für die in Anhang 1 als UVP-pflichtige Anlagen bezeichneten Vorhaben in das österreichische Verwaltungsrecht eingeführt werden^[96]. Aus diesem Grund wurde das UVP-G in der Weise ausgestaltet, daß im Anschluß an die eigentliche UVP ein konzentriertes Genehmigungsverfahren durchgeführt werden soll^[97]. In diesem selbst sind alle in Betracht kommenden fachgesetzlichen Rechtsvorschriften kumulativ anzuwenden, soweit nicht das UVP-G abweichende Regelungen trifft (§ 16 Abs. 1 UVP-G). Gemäß dieser Konzentrationswirkung soll die UVP nicht, wie bisher vorgesehen, lediglich in ein Gutachten münden, das in die einzelnen getrennt geführten Verwaltungsverfahren einfließt; vielmehr soll - statt der sonst erforderlichen Vielzahl von kumulativ einzuholenden Genehmigungen - nunmehr ein einziges Verfahren durchgeführt werden, das seinen Abschluß in Form eines rechtsmittelfähigen Gesamtbescheids findet,

Seite 67

welcher alle sonst erforderlichen Bewilligungen ersetzt^[98]. Abschließend kann damit festgestellt werden, daß die Bemühungen um eine Neuordnung der UVP im Laufe der Zeit über den eigentlichen Anlaß dieser Gesetzgebung hinausgingen. Durch die Entscheidungskonzentration wurde ein für Österreich bisher nie erreichter Fortschritt in Richtung Verwaltungsreform gewagt. An die Stelle der vielen Einzelverfahren nach den Vorschriften der verschiedenen Fachgesetze, die von verschiedenen Behörden in verschiedenen Rechtszügen zu führen waren, traten eine einheitliche Behörde, ein einheitliches Verfahren und ein einheitlicher Rechtsschutz^[99].

Darüber hinaus war man - nach Verabschiedung der UVP-EG-RL - in den folgenden parlamentarischen Beratungen nun auch bestrebt, ein Gesetz zu erarbeiten, das mit dieser RL in Einklang steht. Zudem steckte man sich das Ziel, initiativen Bürgergruppen sachgerecht im UVP-Verfahren eine maximale Parteistellung einzuräumen, denn in den Beratungen des Unterausschusses erwies es sich auf der Grundlage der Anhörungen als unabdingbar, die Parteistellung für Bürgerinitiativen so zu gestalten, daß neben der Standortgemeinde und den angrenzenden Gemeinden sowie den Umweltsenaten auch Gruppen von initiativen Bürgern aus der Standortgemeinde und den angrenzenden Gemeinden in einer relativ geringen Anzahl (200) in einem unbürokratischen Verfahren volle Parteistellung erhalten^[100]. Mit Einräumung einer Legalparteistellung für Bürgerinitiativen entfiel im Gegenzug die ursprünglich vorgesehene Einbeziehung von Umweltverbänden^[101].

In der Schlußphase der mittlerweile mehrjährigen Beratungen drohte das Vorhaben plötzlich nochmals an einer politischen Kontroverse - diesmal über die Behördenzuständigkeit - zu scheitern. Es stellte sich die Frage, ob der (gegenüber den Bundesministern weisungsgebundene) Landeshauptmann oder aber die (weisungsfreie) Landesregierung

Seite 68

als UVP-Behörde festgelegt werden sollte. Schließlich konnte ein Kompromiß in der Koppelung der Zuständigkeit der Landesregierung als UVP-Behörde mit der (befristeten) Einführung einer kollegialen Bundesberufungsbehörde gefunden werden, der zur parallelen Erarbeitung des "Bundesgesetzes über den Umweltsenat" führte. Gegen die Entscheidungen der Landesregierung ist danach ein Rechtsmittel zu einem Umweltsenat vorgesehen, der wiederum beim Bundesministerium für Umwelt, befristet bis 31.12.2000, eingerichtet wird. Als Grund dieser Befristung werden vorwiegend die mit diesem Rechtsmittel bis dahin gewonnenen Erfahrungen angegeben, auf deren Grundlage im Anschluß daran eine definitive Regelung über das Berufungsverfahren getroffen werden soll^[102].

Das am 01.07.1994 in Kraft getretene österreichische UVP-G besteht - ungeachtet der durch den Gesetzgeber vorgenommenen Gliederung - im wesentlichen aus drei Abschnitten^[103]. Der erste Abschnitt umfaßt die Vorschriften der §§ 3 ff. UVP-G ("2. Abschnitt") - betreffend die UVP im engeren Sinne^[104] - und zielt hinsichtlich bestimmter Großprojekte auf eine umweltfachlich integrative

Gesamtbeurteilung unter Einbeziehung der Öffentlichkeit ab, die in eine behördliche Gesamtentscheidung (konzentriertes Genehmigungsverfahren: §§ 16 ff. UVP-G) mündet. Der hierauf folgende zweite Abschnitt ("3. Abschnitt") enthält Sonderbestimmungen, die - unter Wahrung verordnungsförmiger Trassenentscheidungen - eine Umweltverträglichkeitsbeurteilung von Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken ermöglichen soll (§ 24 UVP-G). Im dritten Abschnitt ("5. Abschnitt") wird schließlich das Verfahren der "Bürgerbeteiligung" geregelt (§§ 30 ff. UVP-G). Darin wird hinsichtlich eines weiteren Kreises von Vorhaben, für die nicht ohnehin eine UVP unter Einschluß einer Einbeziehung der Öffentlichkeit vorgeschrieben ist, ein besonderes Einbeziehungsverfahren angeordnet. Im Ergebnis enthält das UVP-G somit zwei grundlegend voneinander zu unterscheidende Verfahrenstypen:

Seite 69

Zum einen wird für die besonders umweltbedeutsamen Vorhaben ein UVP-Verfahren und zum anderen für die im Hinblick auf die Umweltauswirkungen "minder bedeutsamen" Vorhaben ein Bürgerbeteiligungsverfahren angeordnet. Mit diesem politischen Kompromiß wurde die "Theorie der konzentrischen Kreise" ^[105] verwirklicht. Der engste Kreis umweltbedeutsamer Vorhaben unterliegt der UVP, ein weiterer Kreis "minder bedeutsamer" Vorhaben ist dem Bürgerbeteiligungsverfahren unterworfen; die restlichen Vorhaben sind nach wie vor dem gewöhnlichen Genehmigungsregime ausgesetzt. Neben ihrem Anwendungsbereich unterscheiden sich beide Verfahrenstypen darin, daß im Rahmen des Bürgerbeteiligungsverfahrens eine bloße Anhörung der Allgemeinheit und keine UVP stattfindet. Des weiteren gibt es beim Bürgerbeteiligungsverfahren keine Verfahrens- und Entscheidungskonzentration; es bleibt vielmehr bei den gewohnten kumulativen Genehmigungserfordernissen. Infolgedessen besteht - anders als für das UVP-Verfahren, bei dem eine einheitliche Behördenzuständigkeit eingeführt wird (Landesregierung in der ersten, Umweltsenat in zweiter Instanz) - für das Bürgerbeteiligungsverfahren keine einheitliche Behördenzuständigkeit ^[106].

II. Überblick über die wesentlichen Verfahrensschritte der UVP nach dem österreichischen Umsetzengesetz

Der Verfahrensablauf der österreichischen UVP läßt sich ebenfalls in drei Verfahrensstufen einteilen. Die erste der drei Stufen kann ihrerseits wiederum in drei Schritte untergliedert werden und beginnt nach § 4 UVP-G mit einem sog. Vorverfahren. Da der Untersuchungsrahmen wegen der Unterschiedlichkeit der konkreten Projekte und der auf Grund des jeweiligen Standortes verschiedenartigen Auswirkungen im Gesetz nicht detailliert festgelegt werden kann, soll es - wie in der Bundesrepublik Deutschland - zwischen dem Projektträger, der UVP-Behörde und den zur Genehmigung des Vorhabens zuständigen Behörden zu einer Erörterung des Untersuchungsrahmens kommen ^[107]. Hierfür hat der Projektträger mindestens 6 Monate vor der geplanten Einreichung des Genehmigungsantrages der Landesregierung das Vorhaben unter Darlegung der Grundzüge des Projekts und Vorlage eines Konzepts für die Umweltverträglichkeitserklärung (UV-Erklärung) anzuzeigen. Die Behörde hat hierauf zu prüfen, welche Genehmigungen

Seite 70

für das Vorhaben erforderlich sein werden, welche fachlich in Betracht kommenden Sachverständigen voraussichtlich herangezogen werden müssen und ob das vorgelegte Konzept für die UV-Erklärung offensichtliche Mängel aufweist. Im Rahmen dieser vorläufigen Prüfung können diejenigen Behörden mitwirken, die für die Überwachung der Anlage zuständig sind bzw. die für die Genehmigung des Vorhabens zuständig wären, wenn für dieses keine UVP durchzuführen wäre. Darüber hinaus sind der Umweltsenat im Sinne des § 2 Abs. 4 UVP-G, die Standortgemeinde und die an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinden anzuhören. Zu diesem Zweck ist die Anzeige samt den nach § 4 Abs. 1 UVP-G beizuschließenden Unterlagen von der Behörde unverzüglich an die mitwirkenden Behörden, den Umweltsenat, die Standortgemeinde und die an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinden zu übermitteln. Nach § 4 Abs. 6 UVP-G haben schließlich die Standortgemeinde und die an diese

unmittelbar angrenzenden Gemeinden das Vorhaben samt Konzept der UV-Erklärung auf Kosten des Projektträgers ortsüblich bekanntzumachen und zur öffentlichen Einsicht auszulegen. Jedermann kann dazu eine Stellungnahme abgeben, die an die UVP-Behörde weiterzuleiten ist.

Entgegen der imperativen Form des Gesetzestextes ("hat"), ist der Projektträger zu einer solchen Anzeige vor der eigentlichen Antragseinbringung und damit vor der Verfahrens-anhängigkeit zwecks Abklärung des Untersuchungsrahmens nicht verpflichtet. Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 UVP-G und § 9 Abs. 5 UVP-G steht es dem Projektträger vielmehr frei, gegebenenfalls unter Inkaufnahme einer Fristverlängerung im Hinblick auf die Entscheidung über den Antrag, ohne vorherige Anzeige sofort einen Antrag bei der UVP-Behörde gem. § 5 UVP-G einzubringen, das Vorhaben weniger als sechs Monate vor der geplanten Antragstellung anzuzeigen oder aber nach fristgerechter Anzeige einen Genehmigungsantrag gem. § 5 UVP-G im Hinblick auf ein geändertes oder überhaupt ein anderes Projekt einzubringen [\[108\]](#).

Im zweiten Schritt der ersten Stufe hat der Projektträger bei der UVP-Behörde nach § 5 Abs. 1 UVP-G einen obligatorischen Genehmigungsantrag zu stellen, der - da die österreichische UVP in eine Genehmigungskonzentration münden soll - notwendig ein zwei-gliedriger ist. Weil das UVP-G eigenständige, von den mitanzuwendenden fachspezifischen Rechtsvorschriften unabhängige Genehmigungsvoraussetzungen begründet [\[109\]](#), umfaßt der Genehmigungsantrag im Sinne des § 5 Abs. 1 UVP-G einerseits eine Antrag-

Seite 71

stellung im Hinblick auf das UVP-G selbst [\[110\]](#). Zum anderen hat er die gegliederte Summe aller erforderlichen Bewilligungs- und Genehmigungsanträge sowie Anzeigen zu umfassen, die nach den mitanzuwendenden Fachgesetzen "für die Zulässigkeit der Ausführung" (§ 2 Abs. 3 UVP-G) des Vorhabens vorgeschrieben sind [\[111\]](#). Neben diesen Anträgen bedarf ein vollständiger Genehmigungsantrag nach § 5 Abs. 1 UVP-G des weiteren einer UV-Erklärung im Sinne des § 6 UVP-G und all derjenigen Pläne, Baubeschreibungen, Verzeichnisse usw., die im anzuwendenden Fachrecht für die jeweilige Antragstellung vorgeschrieben sind [\[112\]](#). Die UVP-Behörde hat gem. § 5 Abs. 4 UVP-G den mitwirkenden Behörden diese Prüfungsunterlagen zur Stellungnahme zuzuleiten. Dem Umweltanwalt, der Standortgemeinde und den an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinden sowie dem Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie ist je eine Ausfertigung der UV-Erklärung zu übermitteln und darüber hinaus die Möglichkeit einzuräumen, hierzu Stellung zu nehmen (§ 5 Abs. 5 UVP-G).

Nach Anhörung der mitwirkenden Behörden und des Projektwerbers erstellt die UVP-Behörde schließlich im dritten Schritt als internen Akt der Rationalisierung [\[113\]](#) gem. § 7 UVP-G einen Zeitplan für den Ablauf des Verfahrens, eine Liste der voraussichtlich zu betrauenden Sachverständigen und einen Untersuchungsrahmen für das Umweltverträglichkeitsgutachten (UV-Gutachten) nach § 8 UVP-G.

Die zweite Stufe läßt sich wiederum in zwei Schritte untergliedern und beginnt damit, daß die UVP-Behörde eine öffentliche Auflage des Genehmigungsantrags, der UV-Erklärung, der vorläufigen Gutachterliste, des Untersuchungsrahmens für das UV-Gutachten und allfällige bereits erlangte Stellungnahmen gem. § 9 Abs. 1 UVP-G bei der Bezirksverwaltungsbehörde und der Standortgemeinde veranlaßt. Jedermann kann sich hierzu schriftlich äußern (§ 9 Abs. 4). Besteht die Möglichkeit, daß das Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Staates hat bzw. stellt ein solcher, der von den Auswirkungen des Vorhabens betroffen sein könnte, ein diesbezügliches Ersuchen, so hat die UVP-Behörde den betreffenden Staat gem. § 10 UVP-G über das Vorhaben zu informieren, ihm die UV-Erklärung zuzuleiten und die Möglichkeit der Stellungnahme einzuräumen.

Seite 72

Nach Anhörung der mitwirkenden Behörden, des Umweltschutzes, der Bürgerinitiativen im Sinne des § 19 Abs. 4 UVP-G und unter Würdigung der nach § 9 Abs. 4 UVP-G eingelangten Stellungnahmen beauftragt die Behörde im zweiten Schritt die Sachverständigen der jeweils betroffenen Fachgebiete gem. § 11 Abs. 1 UVP-G mit der Erstellung der erforderlichen Teilgutachten und zur Mitarbeit am UV-Gutachten. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift sind Amtssachverständige und nichtamtliche Sachverständige hierfür gleichberechtigt heranzuziehen; es ist einzig darauf abzustellen, welcher der in Betracht kommenden Sachverständigen für die konkreten Fragenbereiche am geeignetsten erscheint^[114]. Zur Definition der in den Gutachten zu bearbeitenden Fragestellungen, zur zeitlichen und inhaltlichen Abstimmung der einzelnen Gutachter aufeinander bzw. der Koordination derselben untereinander und zur zeitlichen Straffung der Erstellung der Gutachten fertigt die UVP-Behörde auf der Basis des Untersuchungsrahmens und der dazu eingegangenen Stellungnahmen nach § 11 Abs. 3 UVP-G ein Prüfbuch an. Das umfassende UV-Gutachten im Sinne des § 12 UVP-G wird schließlich auf der Grundlage der Teilgutachten und der UV-Erklärung durch die Sachverständigen erstellt. Als zweite systemprägende Säule der UVP^[115] soll es das Vorhaben und seine Auswirkungen, die erforderlichen Begleitmaßnahmen und die eingelangten Stellungnahmen erschöpfend behandeln^[116].

Auf der dritten Stufe ist das UV-Gutachten dem Projektwerber, den mitwirkenden Behörden, dem Umweltschutzes und den betroffenen Mitgliedstaaten im Sinne des § 10 UVP-G zu übermitteln (§ 13 UVP-G). Daneben ist das UV-Gutachten in der Bezirksverwaltungsbehörde und in den Standortgemeinden zur öffentlichen Einsicht aufzulegen. Zur leichteren Erfassbarkeit ist den nicht fachkundigen Nachbarn im Sinne des § 19 Abs. 1 UVP-G und den Bürgerinitiativen im Sinne des § 19 Abs. 4 UVP-G eine allgemeinverständliche Zusammenfassung des Gutachtens (§ 12 Abs. 5 UVP-G) zu übermitteln. § 13 Abs. 1 Satz 3 UVP-G sieht die Möglichkeit vor, die Parteien noch vor der öffentlichen Erörterung - und sinnvollerweise noch vor Fertigstellung des UV-Gutachtens - zu einzelnen Teilgutachten zu hören^[117].

Seite 73

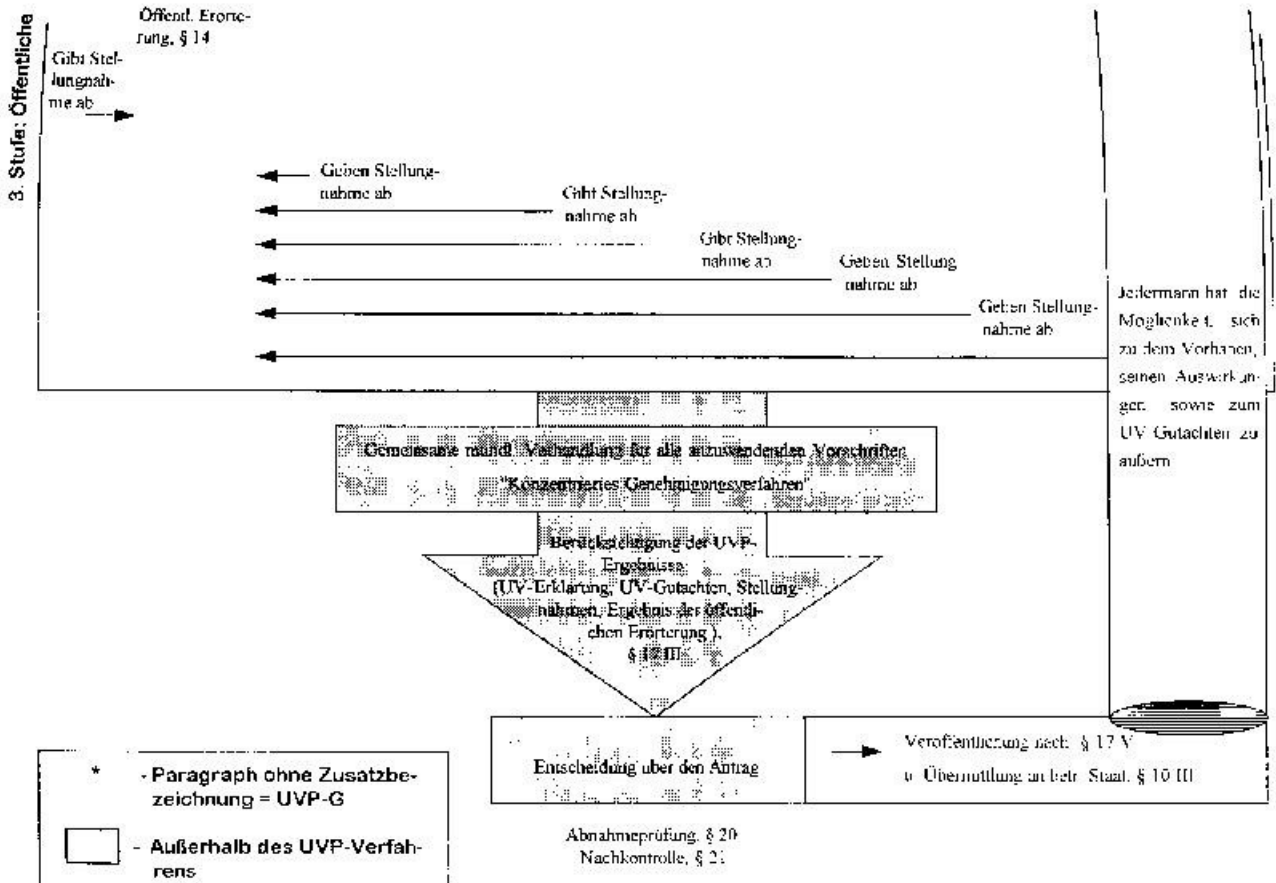
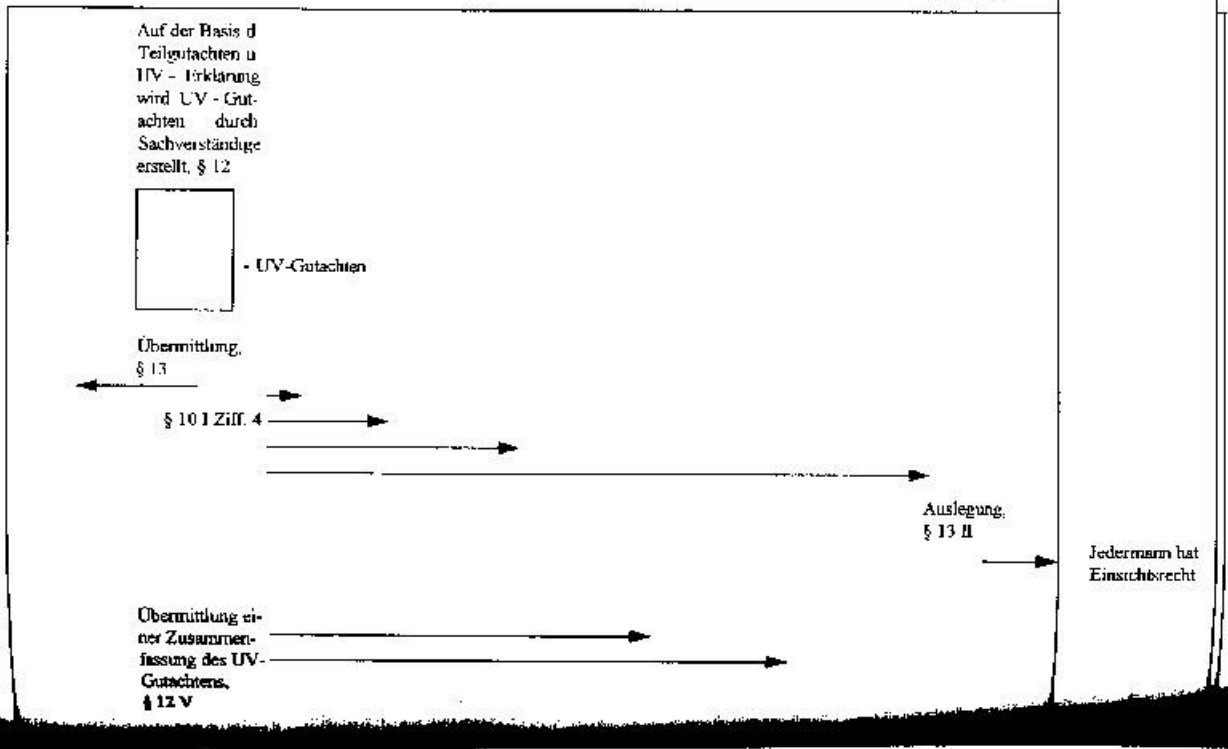
Im Anschluß an die öffentliche Auflage hat die UVP-Behörde eine öffentliche Erörterung durchzuführen. Da es bei dieser Veranstaltung zu einer umfassenden Diskussion über das Vorhaben kommen soll, wird der gesamten Öffentlichkeit die Möglichkeit eingeräumt, sich zum Vorhaben und seinen Auswirkungen sowie zum UV-Gutachten zu äußern und Fragen zu stellen (§ 14 Abs. 4 UVP-G).

Zum Informations- und Konsultationsverfahren der dritten Stufe zählt auch noch die Bestimmung des § 17 Abs. 5 UVP-G, wonach die UVP-Behörde den wesentlichen Inhalt der Entscheidung über den Antrag, einschließlich der wesentlichen Entscheidungsgründe in geeigneter Form zu veröffentlichen und den Bescheid in der Standortgemeinde zur öffentlichen Einsicht auszulegen hat, wenn dies auch erst nach Abschluß des konzentrierten Genehmigungsverfahrens möglich ist, das selbst zwar im UVP-G geregelt, aber nicht mehr Bestandteil der eigentlichen UVP ist^[118].

Im Rahmen des konzentrierten Genehmigungsverfahrens, das die UVP-Behörde im Anschluß an die eigentliche UVP durchführt, sind gem. § 16 Abs. 1 UVP-G alle Fachgesetze, nach denen eine Genehmigung für das Vorhaben beantragt wurde, anzuwenden, soweit das UVP-G keine abweichende Regelung enthält. Unter Beiziehung der mitwirkenden Behörden hat die UVP-Behörde eine für alle anzuwendenden fachspezifischen Rechtsvorschriften gemeinsame mündliche Verhandlung nach § 16 Abs. 2 UVP-G abzuhalten, worüber die in § 16 Abs. 4 UVP-G genannten Personen bzw. Personengruppen zu verständigen sind. Bei der Entscheidung über den Antrag hat die UVP-Behörde in Anwendung der betreffenden Rechtsvorschriften einschließlich der in § 17 Abs. 2 UVP-G eigenständigen Genehmigungsvoraussetzungen über alle beantragten Genehmigungen gemeinsam abzusprechen (§ 17 Abs. 1 UVP-G). Für diese Entscheidung sind die Ergebnisse der UVP, wozu die UV-Erklärung, das UV-Gutachten, sämtliche Stellungnahmen, einschließlich derjenigen der Mitgliedstaaten, das Ergebnis der Konsultation nach § 10 UVP-G sowie das Ergebnis der öffentlichen Erörterung zählen, zu berücksichtigen (§ 17 Abs. 3 Satz 1 UVP-G). In § 20 UVP-G ist die Abnahmeprüfung und in § 21 des UVP-Gesetzes schließlich die Nachkontrolle geregelt.

Verfahrensschritte der österreichischen UVP (Teil III)

Projektträger	Behörde (Landesreg.)	Mitwirk. Behörden i.S.d. § 2 I	Ansländ. Behörden	Umwelt-anwaltschaft i.S.d. § 2 IV	Bürger-initiative i.S.d. § 19 IV	Nachbarn i.S.d. § 19 I	Standortgemeinden u. die an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinden	Öffentlichkeit
---------------	----------------------	--------------------------------	-------------------	-----------------------------------	----------------------------------	------------------------	--	----------------



* - Paragraph ohne Zusatzbezeichnung = UVP-G
 [] - Außerhalb des UVP-Verfahrens

Fußnoten:

[1] *Bartlsperger*, DVBl. 1987, S. 2

[2] vgl. Referenten-Entwurf des BMI vom 26.11.1973 - UA I 5 - 500 110/9

[3] *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 1a

[4] *Cupei*, UVP, S. 48/49

[5] abgedruckt bei *Cupei*, UVP, S. 52 ff.

[6] *Erbguth/Schink*, in: Fröhler, UVP, S. 70

[7] *Steinberg*, NuR 1983, S.170

[8] *Kriener/Mayer*, S. 26

[9] *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 2

[10] *Erbguth/Schink*, in: Fröhler, UVP, S. 70

[11] *Cupei*, UVP, S. 81/82

[12] *Steinberg*, NuR 1983, S. 170

[13] BT-Drucks. 10/613, 10/628 und BT-Prot. 10/2656 A ff.

[14] Der Ausdruck "optimale Umsetzung" stellt klar, daß die UVP in der Bundesrepublik deutlich über die EG-RL hinausgehen soll; so *Bunge*, Die UVP im Verwaltungsverfahren, S. 18. Eine Übernahme soll nicht nur den Buchstaben nach, sondern dem Geist der Regelung entsprechend erfolgen. Die Umsetzungsarbeit darf nicht nur auf die Konformität mit der RL beschränkt werden, sondern es muß darüber hinaus der Frage nachgegangen werden, wie der materielle Gehalt der UVP bestmöglich in das deutsche Recht übernommen werden kann; so *Soell/Dirnberger*, NVwZ 1990, S. 705

[15] Plenarprotokoll 10/38 vom 25.11.1983, S. 2663 i.V.m. Ziff. 2 der Beschlußempfehlung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Drucks. 10/613

[16] Darüber hinaus bat der Deutsche Bundstag die Bundesregierung, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob und wie im gesamten Bundesgebiet das Raumordnungsverfahren als Instrument für eine frühzeitige Prüfung der Umweltverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen besser genutzt werden kann, ob es z. B. im Raumordnungsgesetz des Bundes rahmenrechtlich geregelt werden sollte; vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 30.11.1983, Drucks. 10/870, Ziff. 2; *Cupei*, in: Fröhler, UVP, S. 41

[17] Beschluß des Bundesrates vom 30.01.1981, BR-Drucks. 413/80; Beschluß der Umweltministerkonferenz vom 24.04.1985; Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 21.03.1985

[18] *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 18/19

[19] *Hundertmark*, Durchführung der UVP, S.48

- [20] der erste Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 29.06.1988 ist etwa bei *Hübler/Otto-Zimmermann*, UVP, S. 143 ff. abgedruckt
- [21] vgl. die Begründung zum UVPGE, BT-Drucks.11/3919, S. 15; *Büllesbach*, NVwZ 1991, S. 25/26
- [22] *Eberhardt*, NuR 1991, S. 4
- [23] vgl. § 6 a Abs. 1 des Entwurfes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes vom 29.06.1988
- [24] *Erbguth*, NVwZ 1988, S. 969
- [25] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 8
- [26] *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 23
- [27] BGBl. I 1990, S. 205
- [28] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem. Rdnr. 1
- [29] *Büllesbach*, NVwZ 1991, S. 25/26. Daneben verankerte der Bundesgesetzgeber aufgrund seiner Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Nr. 4 GG das bis zu diesem Zeitpunkt nur auf Landesebene geregelte Raumordnungsverfahren einschließlich einer obligatorischen ersten Stufe der UVP in § 6 a ROG; vgl. *Wagner*, in: Hoppe, § 16 Rdnr. 7
- [30] *Gallas*, UPR 1991, S. 215
- [31] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem. Rdnr. 18
- [32] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem. Rdnr. 21
- [33] Dies ist im Bereich der von Anhang I der UVP-RL erfaßten Projekte nicht der Fall; unter den in Anhang II der UVP-RL aufgeführten Projekten gibt es zwar einige, deren Zulassungsverfahren sich nach Landesrecht bestimmt; für sie besteht jedoch kein obligatorischer Umsetzungsbedarf; *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem. Rdnr. 20; *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 23
- [34] *Schachtschneider*, Jahrbuch, S. 468
- [35] BT-Drucks. 11/3919, S. 41 (zu Nr. 39), und S. 51
- [36] vgl. § 9 Abs. 3 Satz 2 UVP-G
- [37] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 9
- [38] BGBl. I 1995, S. 1840 (Stefan: BGBl. I S. 2123)
- [39] § 4 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsg; *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 52
- [40] Das Planungsvereinfachungsgesetz soll in vollem Umfang zunächst in den alten Ländern und nach Auslaufen des inhaltlich weiterreichenden Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsg schließlich auch in den neuen Ländern zur Anwendung kommen.
- [41] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 53

[42] Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22.04.1993, BGBl. I S. 466

[43] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 55

[44] *Wagner*, DVBl. 1993, S. 588; *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 57

[45] *Wagner*, DVBl. 1993, S. 585; *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 56

[46] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 59

[47] Das GenBeschlG vom 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354) ist am 19.9.1996 in Kraft getreten

[48] Die Übernahme von im Fachplanungsrecht bewährten Regelungen in das VwVfG ist keineswegs neu. Bei der Entstehung des VwVfG dienten bereits die §§ 17 ff. FStrG aus dem Jahre 1961 (Bundesfernstraßengesetz i. d. F. d. Bek. v. 6.8.1961, BGBl. I S. 1741) als Modell für die Regelungen zum Planfeststellungsverfahren (vgl. BT-Drs. 7/910, S. 87); *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, S. 960.

[49] so auch z. B. *Jarass*, NuR 1991, S. 204

[50] Ist die zuständige Behörde jedoch Teil der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die Vorhabenträger ist, so ist weder eine Unterrichtung der zuständigen Behörde noch ein "Zulassungsantrag" erforderlich. Das Verfahren wird von der zuständigen Behörde selbst eingeleitet; vgl. dazu Begründung zum RegE vom 26.01.1986 zu § 5; abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S.137; Im Rahmen der Planung des Vorhabens kann es jedoch im Einzelfall zweckmäßig sein, entsprechend diesen Grundsätzen eine Besprechung des voraussichtlichen Untersuchungsrahmens mit anderen Behörden, Sachverständigen und Dritten durchzuführen; so in den UVP-Verwaltungsvorschriften des Bundes, 0.1.1.

[51] Je nach Lage des Einzelfalles können die Behörden im Rahmen des Scoping-Verfahrens Sachverständige hinzuziehen, die die pflichtgemäßen Ermittlungen der Behörde unterstützen. Nach *Koch* sind von den Sachverständigen im Sinne dieser Vorschrift die Gutachter zu unterscheiden, die der Projektträger für seine Projektplanung und zur Erstellung der in § 6 UVP-G genannten Unterlagen einschalten kann. Da letztere nicht unabhängig sind, erscheint ihm deren Bestellung (beispielsweise nach § 65 VwVfG) durch die Behörden als behördliche Berater als wenig sinnvoll; vgl. *Koch*, in: Pfaff-Schley, Die UVP als Planungsinstrument, S. 51. *Haneklaus* differenziert hingegen nicht zwischen Sachverständigen und Gutachter. Seiner Ansicht nach kann sich ein Heranziehen von Sachverständigen etwa empfehlen, wenn bereits zu diesem Zeitpunkt feststeht, daß der Vorhabenträger die Unterlagen nach § 6 UVP-G durch ein (bestimmtes) Planungsbüro erstellen läßt; so in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 22.

[52] UVPVwV, unter 0.4.3.

[53] UVPVwV, unter 0.4.1.

[54] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, § 6 Rdnr. 2

[55] Unter Auslegung der Unterlagen i. S. d. § 6 Abs. 1 Satz 2 UVP-G ist nicht die des § 9 Abs. 1 ("ausgelegte Unterlagen nach § 6") UVP-G zu verstehen, da von "übrigen" Unterlagen, also nicht jenen des Projektträgers, die Rede ist. Vielmehr verweist § 6 Abs.1 UVP-G nicht nur in Satz 2, sondern insgesamt auf die fachgesetzlichen Verfahren; vgl. *Erbguth/Schink*, EuZW 1990, S. 534

[56] *Jarass*, NuR 1991, S. 204/205; vgl. bereits oben bei der RL im 2. Kapitel, Teil C

[57] vgl. *BVerwG*, Urteil vom 14.5.1996, BayVBl. 1996 (21), S. 666

[58] *Jarass*, NuR 1991, S. 205

[59] vgl. Begründung zum RegE vom 26.01.1986 zu § 9, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 140. Soweit in den Fachgesetzen die Regelungen über die allgemeine Einbeziehung der Öffentlichkeit diesem Maßstab entsprechen oder über ihn hinausgehen, verdrängen sie nach § 4 UVP-G die Vorschriften in § 73 Abs. 2 - 7 VwVfG.

[60] *Beckmann*, in: Hoppe, UVP-G, § 11 Rdnr. 9

[61] Begründung zum RegE vom 26.01.1986 zu § 11; abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 143

[62] Die zusammenfassende Darstellung ist ein einheitliches, behördeninternes Schriftstück. Als solches ist sie grundsätzlich nicht zur eigenständigen Veröffentlichung gedacht und stellt insoweit kein eigenständiges, anfechtbares Dokument dar; UVPVwV, unter 0.5.2.1.; vgl. auch hierzu *Beckmann*, in: Hoppe, UVP-G, § 11 Rdnr. 18. Allerdings gilt dies nicht für jede UVP. In den Fällen, in denen für die Zulassung des Vorhabens mehrere Genehmigungen notwendig sind, müssen die Auswirkungen auf die Umwelt in einem eigenen Dokument dargestellt werden. Zwar ist eine derartige Vorgehensweise im Gesetz nicht ausdrücklich vorgeschrieben, doch läßt sich dies aus dem Umstand ableiten, daß bei parallelen Genehmigungsverfahren für die zusammenfassende Darstellung und deren Berücksichtigung zwei unterschiedliche Behörden zuständig sind. Die zusammenfassende Darstellung hat die federführende Behörde zu erarbeiten, für die Berücksichtigung der Darstellung in den Genehmigungsentscheidungen ist hingegen die jeweilige Genehmigungsbehörde zuständig. Wegen dieser unterschiedlichen behördlichen Zuständigkeit muß die zusammenfassende Darstellung von der federführenden Behörde zwangsläufig in einem eigenständigen Dokument der Genehmigungsbehörde übermittelt werden; so auch die Begründung zum RegE vom 26.01.1986 zu § 11, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 142; vgl. hierzu auch *Jarass*, NuR 1991, S. 205/206

[63] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 12 Rdnr. 1

[64] Aus den gleichen Gründen wie bei der zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen muß jedoch bei parallelen Genehmigungsverfahren auch die Gesamtbewertung in einem gesonderten Dokument verfaßt werden; *Jarass*, NuR 1991, S. 206

[65] *Erbguth/Schink*, UVP-G, Vor §§ 5 - 12, Rdnr. 3

[66] Beide großen Parteien Österreichs stimmten darin überein, daß die EWG auch als politische Gemeinschaft zu verstehen ist und diese daher zu sehr mit der NATO identifiziert werden könnte.

[67] Bundeskanzleramt, Das Buch II, S. 7

[68] *Paschinger*, RZ 1990, S. 270

[69] *Scherer*, ZfRV 1993, S. 145

[70] vgl. Annex zum EWR-Vertrag, Anhang XX, Pkt. 1; *Scherer*, ZfRV 1993, S. 145

[71] *Scherer*, ZfRV 1993, S. 145

[72] *Krämer/Kromarek*, ZfU 1995, Beilage S. II

[73] Österr. BGBl. 917/1993

[74] *Hösli*, Teilnahme am EWR, S. 53. Zwischenzeitlich ist Österreich zum 01.01.1995, nachdem dessen

Bevölkerung ein halbes Jahr zuvor mit überwältigender Mehrheit zugestimmt hatte, der Europäischen Union beigetreten. Die nunmehrige EU-Mitgliedschaft bedeutet für dieses Land die Vollendung eines über viele Jahre zurückreichenden Annäherungsprozesses.

[75] Tatsächlich hat der Bundesgesetzgeber das UVP-G bereits im September 1993 erlassen und am 14.10.1993 kundgemacht, doch wegen des umfangreichen organisatorischen und administrativen Vorbereitungsaufwandes wurde dieses Regelwerk erst am 01.07.1994 in Kraft gesetzt. Nach der Übergangsbestimmung in § 46 Abs. 3 UVP-G trat es überwiegend, d. h. für Vorhaben des Anhangs 1, sogar erst am 01.01.1995 in Kraft; *Schwarzer*, RdU 1994, S. 109 ff.

[76] *Raschauer*, UVP-G, S. 9

[77] vgl. Rundschreiben "Das UVP-G" des BMin für Umwelt, Jugend und Familie, Abteilung II/5 v. Okt. 1993, S. 1

[78] wie z. B. in dem Bundesministergesetz aus dem Jahre 1973 in der Fassung des Bundesgesetzes vom 07.05.1981, BGBl. Nr. 265/1981 sowie in § 4 Abs.1 Nr. 7 des Bundesgesetzes vom 20.03.1985 über die Umweltkontrolle, BGBl. 59/1985, S. 1087 f., wonach zum Aufgabenbereich des österr. Umweltbundesamtes die Ausarbeitung von Stellungnahmen zu Umweltverträglichkeitserklärungen gehört; *Cupei*, UVP, S. 221

[79] *Cupei*, UVP, S. 221. Erstentwurf: BMGU Z 1 IV-52.190/97-2/85 v. 12.07.1985

[80] Studien von: Christian/Raschauer/Strauß, UVP - Umweltverträglichkeitsprüfung für Österreich, 1. Aufl. 1987 und Schäfer/Onz, Umweltverträglichkeitsprüfung, 1988

[81] BMUJF 03 4751/2 - 4/89; *Raschauer*, UVP-G, Einl., S. 3

[82] *Pesendorfer*, ZfV 1989, S. 439 ff.

[83] 1,576.709 Ja - = 49,5 Prozent gegen 1,606.777 Nein-Stimmen = 50,5 Prozent; *Pesendorfer*, ZfV 1989, S. 439 ff.

[84] *Pesendorfer*, ZfV 1989, S. 439 ff.

[85] Während in der Folgezeit in fast allen Bundesländern für Landesangelegenheiten Umweltschutzämter errichtet worden sind, hält die Diskussion um die Einführung eines Umweltschutzes auf Bundesebene, der seit der Novelle des Bundesministeriengesetzes vom 07.05.1981 in den Zuständigkeitsbereich des Umweltressorts gefallen ist, noch an; *Schäfer*, Umweltschutz und Umweltkontrolle, S. 154

[86] *Hempel*, AnwBl. 1982, SN 11

[87] *Schäfer*, in: Kimminich/v. Lersner/Storm, HdUR, S. 108

[88] mit Ausnahme des Tiroler Landesumweltschutzes; *Schäfer*, Umweltschutz und Umweltkontrolle, S. 119

[89] *Schäfer*, Umweltschutz und Umweltkontrolle, S. 114 ff.

[90] *Ritter*, UVP, S. 200/201

[91] 269 BlgNR 18. GP vom 11.11.1991, zit. von *Raschauer*, ZfV 1992, S. 100 ff.

[92] II-2735 Blg. zu den StenoProtNR, 18. GP., der Initiativantrag wurde im Juli 1991 im Nationalrat eingebracht; vgl. mehr dazu bei *Mayer*, AnwBl. 1992, S. 356 ff.

[93] *Raschauer*, UVP-G, § 30 Rdnr. 1

[94] *Cupei*, UVP, S. 221

[95] *Raschauer*, UVP-G, Einl., S. 3

[96] die es in Deutschland bereits in Form des § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VwVfG und § 13 BImSchG gab.

[97] *Raschauer*, RdU 1994, S. 10 ff.

[98] *Raschauer*, UVP-G, Einl., S. 5; und ders. in RdU 1994, S. 10 ff.

[99] *Raschauer*, UVP-G, Einl., S. 5

[100] *Raschauer*, UVP-G, Einl., S. 5

[101] Bei genauem Hinsehen zeigt sich jedoch, daß dies nur vordergründig geschah: Da weder das Recht, die Bildung einer Bürgerinitiative anzuregen, noch die Befugnis, diese im Verfahren zu vertreten auf die zum Gemeinderat einer der Anrainergemeinden Wahlberechtigten beschränkt wurde, können auch private Umweltschutzorganisationen sowohl die Bildung einer Bürgerinitiative initiieren als auch die so entstandene Legalpartei im Verfahren vertreten, was im Ergebnis der ursprünglich vorgesehenen Legalparteistellung der Naturschutz- und Umweltschutzverbände sehr nahe kommt. Einziger Unterschied ist, daß die Organisation nunmehr einer Unterstützung von 200 Personen bedarf; zum Ausgleich dafür entfiel jedoch das Erfordernis des zehnjährigen Bestehens; *Ritter*, UVP, S. 201.

[102] Der primäre Grund scheint aber vielmehr darin zu liegen, daß angesichts der bereits angelaufenen Arbeiten zur sog. "Bundesstaatsreform" eine definitive Präjudizierung im Hinblick auf die Gestaltung des Einflusses des Bundes auf den Gesetzesvollzug durch die Landesregierung vermieden werden sollte. Die Länder wollten daher ein solches Provisorium auf maximal 5 Jahre zugestehen, woraus im parlamentarischen Kompromiß schließlich 7 1/2 Jahre wurden; so *Raschauer*, UVP-G, Einl., S. 6

[103] so auch *Raschauer*, UVP-G, § 1 Rdnr. 1

[104] Wenn in der vorliegenden Untersuchung von der österreichischen "UVP" bzw. dem österreichischen "UVP-Verfahren" die Rede ist, so ist stets die UVP im engeren Sinne, d.h. die Summe jener Verfahrensakte, die auf die Prüfung der Umweltauswirkungen (§§ 3 bis 14 UVP-G) abzielen, gemeint.

[105] vgl. *Raschauer*, UVP-G, § 30 Rdnr. 1

[106] *Schmelz*, *ecolex* 1994, S. 723 ff.; zuständig ist nach § 39 Abs. 4 UVP-G die jeweils für das "Leitverfahren" zuständige Behörde

[107] *Hauer-Leukauf*, Handbuch, Vorbem. zu § 4, S. 338

[108] *Raschauer*, UVP-G, § 4 Rdnr. 1

[109] vgl. § 17 Abs. 2 und 4 UVP-G

[110] *Raschauer*, UVP-G, § 5 Rdnr. 2

[111] *Raschauer*, *ecolex* 1994, S. 581

[112] *Raschauer*, UVP-G, § 5 Rdnr. 4

[113] *Raschauer*, UVP-G, § 7 Rdnr. 1 und § 8 Rdnr. 1

[114] *Ritter*, UVP, S. 104

[115] *Raschauer*, UVP-G, § 12 Rdnr. 1

[116] *Oberleitner*, *ecolex* 1994, S. 790 ff.

[117] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-Gesetzes, S. 30

[118] *Raschauer*, RdU 1994, S. 10 ff.

4. Kapitel: Umsetzung der UVP-RL hinsichtlich der darin integrierten Einbeziehung der Öffentlichkeit in das nationale Rechtssystem Deutschlands

In dem nun folgenden Untersuchungsteil werden die deutschen UVP-Vorschriften, die die Einbeziehung der Öffentlichkeit betreffen, problematisiert dargestellt und sodann auf spezielle Konstellationen eingegangen.

A. Die Regelungen des deutschen UVP-Gesetzes, die sich mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das UVP-Verfahren befassen

I. Zuziehung Dritter in das Scoping-Verfahren (§ 5 Satz 2 UVP-G)

Seit jeher entsprechen informale "Vorberechungen", "Vorverhandlungen", "projektbe-gleitende Gespräche" und dergleichen, in umfänglichen Zulassungsverfahren der gängigen Praxis. Mit ihrer Hilfe werden einzelne projektbezogene Fragen geklärt bevor mit erheblichem Zeit- und Kostenaufwand die für die förmliche Antragstellung erforderlichen Detailplanungen erstellt werden. Das in der Praxis auftretende Bedürfnis nach derartigen Abstimmungen anerkennt § 5 UVP-G, gibt aber zugleich und insoweit unter Preisgabe dessen, was das Informelle an sich kennzeichnet, ein - wenn auch grobmaschiges - Reglement für Inhalt und Ablauf des der UVP vorangestellten Dialogs zwischen Vorhabenträger und zuständiger Behörde vor. So gehen nach § 5 UVP-G der Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen zwei Schritte voraus, nämlich die Mitteilung über das geplante Vorhaben durch den Projektträger und hierauf folgend die Erörterung über Fragen, die für die Durchführung der UVP erheblich sind. Insofern kann also hier von einem "formalisierten Vorverfahren" bzw. von einer "(Teil-)Formalisierung ansonsten informalen Verwaltungshandelns" gesprochen werden [\[1\]](#).

Da durch das Vorgespräch die Reichweite (scope) der für ein individuelles Vorhaben voraussichtlich erforderlichen Untersuchung festgelegt werden soll, wird dieses (gemeinhin) als sog. "Scoping-Verfahren" bezeichnet. Da ein solches Vorgehen vor der förmlichen Antragstellung und damit vor Beginn des eigentlichen Entscheidungsverfahrens eine erste Einschätzung des zu betreibenden Aufwands ermöglicht, um ein bestimmtes Vorhaben im Hinblick auf seine Umweltauswirkungen untersuchen zu können, dient es in erster Linie dem Vorhabenträger. Die zuständige Behörde unterrichtet den Projektträger über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen, wodurch dieser Klarheit über die voraussichtliche Reichweite der Untersuchung seines Vorhabens gewinnen und auf möglichst sicherer - nämlich abgestimmter - Grundlage die Zusammenstellung oder

Vervollständigung der nach § 6 UVP-G einzureichenden Unterlagen vornehmen kann. Es liegt in der Logik eines überwiegend im Interesse des Projektträgers geschaffenen Verfahrensinstruments, diesem die Entscheidung zu belassen, von der Möglichkeit seines Einsatzes auch tatsächlich Gebrauch zu machen. Folgerichtig erklärt § 5 UVP-G die Durchführung eines Scoping-Verfahrens nicht zur Voraussetzung für die Eröffnung des in der UVP enthaltenen Zulassungsverfahrens. Die gemeinsame Erörterung von Gegenstand, Umfang und Methoden der UVP findet nur statt, wenn dies der Antragsteller begehrt; eine Rechtspflicht zur Durchführung des Scoping-Verfahrens besteht hingegen nicht [\[2\]](#). Der Projektträger kann daher dieses Verfahren umgehen, indem er entweder von vornherein - ohne Erörterung des voraussichtlichen Untersuchungsrahmens - die Antragsunterlagen i.S.d. § 6 UVP-G bei der Behörde einreicht oder aber das Scoping-Verfahren abbricht, wenn keine Einigung mit der Behörde über den Untersuchungsrahmen erzielt werden kann [\[3\]](#). Allerdings kommt eine Besprechung - gegebenenfalls unter Heranziehung anderer Behörden, Sachverständigen und Dritter - über Gegenstand, Umfang und Methoden der UVP als erste verfahrensleitende Maßnahme der Behörde gleichwohl in Betracht, wenn der Vorhabenträger ohne vorangegangene Erörterung nach § 5 Satz 1 UVP-G den Zulassungsantrag mit den

Unterlagen einreicht und diese den Anforderungen des § 6 UVP-G nicht entsprechen. Im Rahmen der Besprechung kann die Behörde die noch beizubringenden Unterlagen nachträglich anfordern ^[4].

Hinsichtlich der Erörterung über Fragen, die für die Durchführung der UVP erheblich sind, sah der Regierungsentwurf ursprünglich keine explizite Beteiligungsregel vor. Erst durch den im Gesetzgebungsverfahren hinzugekommenen Satz 2 des § 5 UVP-G wurde ausdrücklich erwähnt, daß hierzu "andere Behörden, Sachverständige und Dritte" hinzugezogen werden können. Da sich das Recht zur Hinzuziehung anderer Stellen etc. aber bereits aus der verfahrensleitenden Stellung der zuständigen Behörde ergibt, hat diese Regelung allenfalls klarstellende Bedeutung ^[5]. Nach der Verwaltungsvorschrift kann "Dritter" im Sinne dieser Vorschrift jede natürliche und juristische Person sein ^[6]. Im Referentenentwurf der UVP-Verwaltungsvorschrift wurden hierzu als Beispiele Standort- und Nachbargemeinden ^[7], Umwelt-, Interessen- und Fachverbände aufgeführt ^[8]. Mit

Seite 82

"Interessen- und Fachverbänden" können aufgrund des umweltinternen Auftrags der UVP jedoch nur solche mit ökologischer Zielsetzung gemeint sein ^[9].

Fraglich ist, ob als "Dritte" im Sinne des § 5 Satz 2 UVP-G auch betroffene Privatpersonen in Betracht kommen. Zunächst kann festgehalten werden, daß es sich hierbei um eine "Kann-Vorschrift" handelt, so daß nach allgemeiner Ansicht die Rechtsschutzfunktion keine ihr innewohnende Funktion ist. Die Regelung richtet sich auf die Erörterung des Untersuchungsrahmens, nicht jedoch auf eine vorgezogene Behandlung von Einwendungen Dritter ^[10]. Daher besteht - zumindest hinsichtlich dieser UVP-Bestimmung - allgemeine Übereinstimmung mit der generell in der vorliegenden Untersuchung vertretenen Ansicht, daß die Einbeziehung Dritter im Rahmen des UVP-Verfahrens keine rechtsschutzgewährende bzw. -wahrende Funktion hat, sondern allein dem Zweck umfassender Informationsbeschaffung der Behörden dient ^[11]. Hieraus kann gefolgert werden, daß als "Dritte" auch betroffene Privatpersonen in Betracht kommen, soweit sich mit deren Heranziehung die für die Bestimmung des Untersuchungsrahmens notwendige Informationsgrundlage der Zulassungsbehörde über die Umwelteinwirkungen des Vorhabens wesentlich verbessern läßt. Jedoch wird dies auf Einzelfälle beschränkt werden müssen. Das Scoping-Verfahren darf in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht zu einer vorgezogenen, partiellen Einbeziehung der Öffentlichkeit führen, da in Ermangelung förmlicher Einbeziehungsrechte, wie Bekanntmachung, Auslegung von Unterlagen und dergleichen, keine Chancengleichheit im Hinblick auf die Zulassung zum Scoping-Verfahren besteht. Das Hinzuziehen ausgesuchter Privatpersonen könnte den Eindruck erwecken, daß deren Interessen gegenüber den Belangen nicht herangezogener Dritter besondere Beachtung finden ^[12]. Einer breit angelegten Unterrichtung Dritter in dieser frühen Projektphase wird hingegen häufig ein berechtigtes Interesse des Vorhabenträgers an vertraulicher Behandlung seines Vorhabens entgegenstehen. In nicht wenigen Fällen will der Projektträger im Rahmen des Scoping-Verfahrens erst einmal die Erfolgsaussichten seines Antrages bei der Zulassungsbehörde abklären, bevor die Öffentlichkeit über seine Pläne informiert wird. Diesem Gedanken trägt die Verwaltungsvorschrift Rechnung, nach der die Mitteilung über das Vorhaben an die Öffentlichkeit in Abhängigkeit von einer Abwägung und von einer Anhörung des Vorhabenträgers steht ^[13].

Die Ausgestaltung des Scoping-Verfahrens ist jenseits der Anforderungen des § 5 UVP-G und der Verwaltungsvorschrift an keine Form gebunden ^[14]. Der Gesetzgeber sah von

Seite 83

einer weiteren Formalisierung des Vorverfahrens ab, um die Flexibilität dieses Verfahrensschrittes zu erhalten und zu vermeiden, daß Vorhabenträger und Behörde in informale Vorgespräche "abgedrängt" werden ^[15]. Nach der Verwaltungsvorschrift soll sie sich allein an Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten

orientieren ^[16]. Die Einbeziehung Dritter kann in der Form der Einholung schriftlicher Stellungnahmen oder mündlich und dabei themenorientiert auch in wechselnder Besetzung an verschiedenen Verhandlungsterminen erfolgen ^[17]. Eine gesonderte Erörterung mit Drittbetroffenen oder Umweltverbänden ist jedenfalls dann angezeigt, wenn der Vorhabenträger ein Geheimhaltungsinteresse an bestimmten Tatsachen hat oder darum bittet, das Projekt zunächst vertraulich zu behandeln. Der zeitliche Umfang der Erörterung muß aus allgemeinen Gründen der Verhältnismäßigkeit angemessen sein. Um etwaigen Verzögerungsstrategien einzelner von vornherein Grenzen zu setzen, sollte die Behörde straff terminieren und für schriftliche Stellungnahmen angemessene Ausschlußfristen setzen ^[18].

II. Das Anhörungsverfahren nach den Anforderungen der Regelungen in § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG (§ 9 Abs. 1 UVP-G)

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 UVP-G hat die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Auswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der ausgelegten Unterlagen nach § 6 UVP-G anzuhören. Der zweite Satz des § 9 Abs. 1 UVP-G verweist für dieses Verfahren auf die §§ 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG ^[19]. Die Formulierung "muß ... entsprechen" verdeutlicht, daß diese Regelungen nur das Mindestmaß dessen darstellen, was bei der Einbeziehung der Öffentlichkeit einzuhalten ist; aufgrund der Subsidiaritätsklausel in § 4 Satz 2 UVP-G bleiben darüber hinausgehende Regelungen, wie z. B. die Jedermann-Anhörung nach § 10 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 und Abs. 6 BImSchG und § 9 b Abs. 5 Nr. 1 i.V.m. § 7 Abs. 4 Satz 3 Atomgesetz, unberührt ^[20].

Seite 84

1. Die Auslegung der vom Träger des Vorhabens eingereichten Unterlagen (§ 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G, § 73 Abs. 3 VwVfG)

Der erste Schritt im Verfahren der Anhörung der Öffentlichkeit ist die Auslegung der eingereichten Unterlagen des Vorhabenträgers ^[21] nach § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG. Die Unterlagen sind in ihrer Gesamtheit auszulegen; Beschränkungen können sich gem. § 10 UVP-G allenfalls aus Gründen des Geheimnisschutzes ergeben ^[22]. Der Auslegungsvorgang ist gem. § 73 Abs. 5 VwVfG vorher ^[23] ortsüblich bekanntzumachen ^[24]. Welche Form der Bekanntgabe ortsüblich ist, ergibt sich aus dem Fach- bzw. Landes- und Gemeinderecht ^[25]. Den notwendigen Inhalt der Bekanntmachung regelt § 73 Abs. 5 Satz 2 VwVfG. Danach ist in der Bekanntmachung darauf hinzuweisen, wo und in welchem Zeitraum die Unterlagen ausgelegt werden und daß etwaige Einwendungen innerhalb der Einwendungsfrist vorzubringen sind. Auch muß die Öffentlichkeit darauf aufmerksam gemacht werden, daß die vorgesehene Zustellung der Entscheidung über die Einwendungen bei mehr als 50 erforderlichen Zustellungen durch eine weitere öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann. Im Hinblick auf die Vorbereitung des Erörterungstermins ist bekanntzumachen, daß dessen Durchführung trotz Ausbleibens eines Beteiligten erfolgen kann und auch hier die Möglichkeit der Benachrichtigung der Einwender vom Termin durch öffentliche Bekanntmachung besteht. Nicht ortsansässige Personen, deren Aufenthalt bekannt ist oder sich innerhalb angemessener Frist ermitteln läßt, sollen zudem auf Veranlassung der Anhörungsbehörde gem. § 73 Abs. 5 Satz 3 VwVfG von der Auslegung benachrichtigt werden. Der Hinweis, daß mit Ablauf der Einwendungsfrist alle Einwendungen ausgeschlossen sind, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, kann nach § 73 Abs. 4 Satz 4 VwVfG entweder bereits in der Bekanntmachung der Auslegung oder aber erst bei der Bekanntmachung der Einwendungsfrist erfolgen.

Seite 85

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 1 und 2 UVP-G ist Aufgabe der zuständigen Behörde.

Im Planfeststellungsverfahren ist im Interesse größerer Objektivität bei der Erörterung und Auswertung der Einwendungen eine Trennung von Anhörungs- und entscheidender Zulassungsbehörde vorgesehen. Dabei wird die Anhörungsbehörde gewissermaßen als Hilfsorgan der Planfeststellungsbehörde tätig und bereitet deren Entscheidung vor ^[26]. Demzufolge ist nach §§ 73 ff. VwVfG für die Auslegung der Unterlagen und die Anhörung der Öffentlichkeit die Anhörungsbehörde, für die Bekanntgabe der Entscheidung hingegen die Planfeststellungsbehörde zuständig ^[27]. Wer im konkreten Fall Anhörungsbehörde ist, regelt das Fachrecht ^[28].

Auf Veranlassung der Anhörungsbehörde wird die Auslegung gem. § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG in den Gemeinden ^[29] vorgenommen, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt. Hierzu zählen zum einen die Kommunen, auf deren Gebiet Grundstücke voraussichtlich von dem Projekt betroffen werden, zum anderen aber auch jene, in denen Personen wohnen, deren Belange das Vorhaben voraussichtlich berührt. Ist davon auszugehen, daß mehrere Betroffene ihren Wohnsitz nicht in der "Standortgemeinde", sondern in Nachbargemeinden haben, so müssen die Unterlagen auch dort ausgelegt werden ^[30]. Um welche Gemeinden es sich im konkreten Fall handelt, läßt sich in der Regel bereits im Verfahrensabschnitt des § 5 UVP-G klären, in dem unter anderem der räumliche Rahmen der UVP bestimmt werden soll. Ergeben sich später - etwa aufgrund der Angaben des Projektträgers - Anhaltspunkte für andere Grenzen des Auswirkungsbereichs, so hat die Behörde das Gebiet, in dem die Unterlagen auszulegen sind, durch eigene ergänzende Prognosen zu bestimmen ^[31].

Zum Zeitpunkt der Auslegung selbst äußerte sich § 73 VwVfG a. F. bis zu seiner Neufassung durch Art. 1 GenBeschlG nicht. Angesichts der Informationsfunktion der Einbeziehung der Öffentlichkeit wurde jedoch zu einem frühen Auslegungstermin parallel zur Einbeziehung der Behörde oder kurz danach geraten, damit die durch die Bürgerschaft erlangten Informationen zur gleichen Zeit in den Entscheidungsprozeß der Zulassungs-

Seite 86

behörde einfließen können ^[32]. Nunmehr ist in § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG n. F. geregelt, daß die Auslegung innerhalb von drei Wochen nach Zugang der Unterlagen bei den Gemeinden zu erfolgen hat.

Der Auslegungszeitraum beträgt gem. § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG (mindestens) einen Monat, wobei nach § 31 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 187 Abs. 2 BGB der erste Tag der Auslegung mit eingerechnet wird ^[33]. Die Frist endet grundsätzlich gem. § 31 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 188 Abs. 2 BGB mit dem Ablauf desjenigen Tages des folgenden Monats, der dem Tag vorausgeht, der durch seine Benennung oder Zahl dem Anfangstag der Frist entspricht. Handelt es sich bei diesem Tag um einen Sonntag bzw. um einen gesetzlichen Feiertag oder Sonnabend, so endet die Frist nach § 31 Abs. 3 Satz 1 VwVfG mit dem Ablauf des nächstfolgenden Werktages - es sei denn, ein Fall des § 31 Abs. 3 Satz 2 VwVfG liegt vor. Die Behörde kann auch eine längere Auslegungsfrist festsetzen bzw. die zunächst bestimmte Frist nachträglich verlängern ^[34]. Die täglichen bzw. wöchentlichen Auslegungsfristen sind so zu bemessen, daß jeder, der in die Unterlagen Einsicht nehmen will, hierzu in angemessenem Umfang die Möglichkeit erhält ^[35]. Da nicht erforderlich ist, daß jeder Interessierte sofort und zeitlich unbegrenzt Gelegenheit zur Einsichtnahme erhalten muß, genügt in der Regel eine Beschränkung auf die allgemeinen Amts- oder Dienststunden ^[36]. Dies sollte dann aber zuvor in der Bekanntmachung der Auslegung deutlich gemacht werden ^[37].

Zur Einsicht berechtigt muß jedermann sein, denn nur unter dieser Voraussetzung genügt § 9 Abs. 1 UVP-G den Anforderungen der UVP-RL. Wie oben bereits erörtert, unterscheidet die RL zwischen Information der Öffentlichkeit (Art. 6 Abs. 2 Spiegelstrich 1) und Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit (Art. 6 Abs. 2 Spiegelstrich 2). Dieses abgestufte Modell der Einbeziehung der Öffentlichkeit wird vielfach als "trichterförmiges" Modell beschrieben, da die frühe Unterrichtung der breiten Öffentlichkeit auch als "Trichter" für die für den nächsten Schritt notwendige Eingrenzung des betroffenen Personenkreises dienen soll ^[38]. Ob mit der Nutzung der Vorschriften des

Anhörungsverfahrens im Planfeststellungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz den Anforderungen der UVP-RL entsprochen werden kann, ist nicht unumstritten. Zwar ist nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UVP-G die "Öffentlichkeit" anzuhören, ohne daß die Vorschrift selbst den Personenkreis näher eingrenzt, doch könnte sich mittelbar aus ihrem Satz 2 in Verbin-

Seite 87

dung mit § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG etwas anderes ergeben. Auch dem Wortlaut des § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG kann unmittelbar keine Eingrenzung entnommen werden, doch steht - in Anbetracht der Zweckbestimmung der Auslegung im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens - nach überwiegender Ansicht ein Einsichtsrecht nur den Betroffenen, d. h. den in eigenen Belangen möglicherweise Berührten, zu. Primär dient das Planauslegungsverfahren durch die damit verbundene Anstoßwirkung zur eigenverantwortlichen Wahrung der Belange dem Rechtsschutz der Betroffenen. Mit der Auslegung soll diesem Personenkreis bewußt gemacht werden, daß er vom Inhalt betroffen sein kann [\[39\]](#) und eröffnet ihm damit die Prüfung der Frage, ob er Einwendungen im Sinne des § 73 Abs. 4 VwVfG erheben will. Die Auslegung der Unterlagen nach § 73 Abs. 3 VwVfG richtet sich daher primär an die "Betroffenen". Deutlich wird dies zudem aus der Vorschrift des § 73 Abs. 3 Satz 2 VwVfG, wonach auf eine Auslegung verzichtet werden kann, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und ihm innerhalb angemessener Frist Gelegenheit gegeben wird, die Unterlagen einzusehen. Obgleich diese Ausnahmeregelung nur dann anwendbar ist, wenn Gewißheit besteht, daß andere als die bekannten Betroffenen nicht berührt sein können [\[40\]](#), ist damit eine unbegrenzte Öffentlichkeitsinformation nicht gewährleistet. Eine derartige Regelung entspricht aber nicht der Intention der RL im Hinblick auf Art. 6 Abs. 2 Spiegelstrich 1. Unter Öffentlichkeit im Sinne dieser Bestimmung ist jedermann gemeint, gleichgültig ob Betroffener oder Nichtbetroffener. Da § 73 Abs. 3 VwVfG aber nicht auf eine "persönlich-rechtlich" nicht betroffene Öffentlichkeit, wie sie (auch) in Art. 6 Abs. 2 Spiegelstrich 1 der UVP-RL vorgesehen ist, paßt, scheint das deutsche UVP-G insoweit nicht den Anforderungen der RL an eine Unterrichtung der gesamten Öffentlichkeit (ohne Zulassungsbeschränkung) gerecht zu werden [\[41\]](#).

Da der Wortlaut des § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 des UVP-Gesetzes nicht eindeutig ist, ließe sich auch denken, daß - ungeachtet des § 73 VwVfG - lediglich § 9 Abs. 1 Satz 1 UVP-G den Personenkreis bestimmt, der sich am Verfahren beteiligen können soll. Damit wäre "die Öffentlichkeit" ohne Einschränkung in das UVP-Verfahren einzubeziehen. Der Begriff "Anhörungsverfahren" in § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G bezeichnete dann nur Einzelheiten wie Einwendungsfrist und -ort, Ablauf des Erörterungstermins und ähnliches, über die teilnahmeberechtigten Personen würde er aber nichts aussagen [\[42\]](#). Gegen eine derartige Interpretation spricht indessen, daß auch in § 73 VwVfG unter der Überschrift "Anhörungsverfahren" unter anderem der Kreis der Einwendungsberechtigten

Seite 88

festlegt und dieser Begriff somit weit gefaßt wird [\[43\]](#). Des weiteren führt die Begründung zum Regierungsentwurf des UVP-Gesetzes aus, daß die Anhörung der Öffentlichkeit in § 9 Abs. 1 UVP-G lediglich als Mindeststandard zu verstehen ist, darüber hinausgehende Regelungen, wie beispielsweise die "Jedermann-Anhörung" nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz und dem Atomgesetz, hiervon unberührt bleiben, da sie "weitergehende Anforderungen" im Sinne von § 4 Satz 2 UVP-G enthalten [\[44\]](#). Damit gibt die Begründung sinngemäß zu verstehen, daß von der Regierung keine uneingeschränkte Einbeziehung der Öffentlichkeit, sondern lediglich eine "Betroffenen-Anhörung" vorgesehen ist [\[45\]](#).

Jedoch kann gegen eine lediglich begrenzte Öffentlichkeitsinformation angeführt werden, daß - wie bereits oben näher erläutert - die nach allgemeiner Ansicht dem § 73 VwVfG zugeschriebene Rechtsschutzfunktion eben nicht über den Verweis in § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G in das UVP-G übernommen werden soll. Die Regelungen in § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG sind demzufolge hier so zu lesen, als würden sie im UVP-G selbst stehen. Da die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des UVP-Verfahrens nach der hier vertretenen Ansicht ausschließlich Informations- und Kontrollzwecken dient,

kommt infolgedessen auch diesen Vorschriften ein dahingehender Bedeutungsgehalt zu. Nur eine breit angelegte Öffentlichkeitsinformation vermag ihren Beitrag zur umfassenden Ermittlung der Umweltauswirkungen und Kontrolle der Verwaltungstätigkeit zu leisten. In Übereinstimmung mit ihrem Wortlaut ist die Regelung des § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG über die Unterrichtung der Öffentlichkeit im Rahmen des UVP-Verfahrens somit extensiv auszulegen und die gesamte Öffentlichkeit über das Vorhaben zu informieren ^[46]. Um eine ordnungsgemäße Umsetzung der unbegrenzten Öffentlichkeitsinformation zu gewährleisten, müßte darüber hinaus die Verweisung in § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G auf § 73 Abs. 3 Satz 2 VwVfG ausdrücklich ausgenommen werden ^[47]. Da diese Regelung außerhalb des Gestaltungs- bzw. Umsetzungsspielraums der Mitgliedstaaten steht ^[48], ist sie im Rahmen eines UVP-Verfahrens von den Behörden nicht anzuwenden ^[49].

Seite 89

Das eben geschilderte Recht auf Einsichtnahme im Rahmen eines UVP-Verfahrens ist von der Akteneinsicht nach § 29 VwVfG zu unterscheiden ^[50]. Da einerseits auf § 72 Abs. 1, 2. Halbsatz VwVfG bzw. § 29 VwVfG nicht Bezug genommen wird, andererseits § 73 Abs. 3 VwVfG die sonst für die Akteneinsicht geltenden allgemeinen Grundsätze nicht ausschließt, richtet sich diese im Rahmen der UVP nach der im jeweiligen Verfahren geltenden Regelung. Darüber hinaus wird das Unterrichtungsverfahren im Rahmen der UVP von dem Gesetz zur Umsetzung der EG-RL über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ^[51] flankiert ^[52], auf das an späterer Stelle noch näher eingegangen wird.

2. Die Erhebung von Einwendungen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G, § 73 Abs. 4 VwVfG

a.) Der Kreis der Einwendungsbefugten

Nach § 73 Abs. 4 VwVfG hat jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, das Recht, bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen das Vorhaben zu erheben. Für eine Befugnis zur Erhebung von Einwendungen kommt es folglich darauf an, daß der Einwendungsführer gem. dieser Vorschrift in seinen Belangen berührt wird. Nach überwiegender Auffassung ^[53] gehören zu den "Belangen" im Sinne dieser Regelung nicht nur subjektive öffentliche und private Rechte, sondern darüber hinaus alle nach den Wertungen des objektiven Rechts berechnete oder "anerkanntswerte" Interessen wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, ideeller oder sonstiger Art. Nach *Bunge* ⁵⁴ ist gerade in Anbetracht des mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP verfolgten Zwecks, die Informationsbasis für die Entscheidung über das Vorhaben zu verbessern, dieser Begriff hier weit zu interpretieren. Im übrigen widerspräche seiner Ansicht nach eine enge Interpretation auch dem Vorsorgeziel des UVP-Gesetzes, denn die Chance der Behörde, so umfassende Informationen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens zu erhalten, wie es im konkreten Fall nur möglich ist, würde durch ein enges Verständnis des Begriffs "Belange" schon prinzipiell deutlich verringert.

Seite 90

Der Kreis der Einwendungsbefugten ist damit wesentlich weiter als der Kreis der gem. § 42 Abs. 2 VwGO Klagebefugten. Des weiteren ist der Begriff der Personen, deren Belange durch das geplante Vorhaben berührt werden (können) weiter als der davon ebenfalls umfaßte, jedoch sachlich als der engere Begriff davon zu unterscheidende (vgl. § 73 Abs. 6 VwVfG, wo beide Begriffe nebeneinandergestellt werden) Begriff der "Betroffenen" ^[55], der im Planfeststellungsverfahren ebenso wie im allgemeinen Verwaltungsrecht nach h. M. Betroffenheit in einem subjektiven Recht, einschließlich rechtlich geschützter Interessen (insbesondere solcher grundstücksmäßiger Natur), voraussetzt ^[56].

Unter den soeben genannten Voraussetzungen können Einwendungen nicht nur von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, (z. B. Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung) sondern auch von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen), beispielsweise von Gemeinden, erhoben werden; hingegen sind Behörden hierzu nicht berechtigt ^[57].

Aus dem Wortlaut des § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG ergibt sich jedoch insoweit eine Eingrenzung des Kreises der Einwendungsbefugten, als das Vorhaben den Einwender in "seinen" Belangen berühren muß. Da ein Einwender nur dann in seinen Belangen berührt sein kann, wenn es sich um eigene, persönlich-individuelle und keine allgemein-öffentlichen Belange handelt ^[58], scheiden Personen, die lediglich Interessen Dritter geltend machen, als Einwendungsbefugte im Sinne des § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG aus ^[59]. Nicht zuletzt spricht auch die sich systematisch ergänzende Anordnung, Behörden und Private gleichermaßen zu beteiligen, für eine Rollenverteilung in der Gestalt, daß die in ihren jeweiligen Fachbelangen anzuhörenden Behörden die öffentlichen, die Bürger hingegen jeweils ihre privaten Belange zu vertreten haben ^[60]. Für das allgemeine Verfahrensrecht hat die Literatur hieraus abgeleitet, daß Verbände und Gemeinden allein institutionelle Eigeninteressen, aber nicht Belange der Verbandsmitglieder oder Gemeindeeinwohner zur Sprache bringen dürfen. Die Anhörung der Öffentlichkeit umfaßt daher nicht die egoistische ^[61] oder altruistische ^[62] Verbandsbeteiligung. Die Zwecke, denen sich

Seite 91

ein Verband nach seiner Satzung widmet, sind keine "eigenen Belange", da sie nicht von Natur aus, sondern lediglich kraft innerverbandlicher Willensbildung zu Interessen des Verbandes erklärt werden. Etwas anderes gilt hingegen, soweit sie nach den allgemeinen Regelungen einwendungsbefugt sind ^[63]. Für anerkannte Verbände im Sinne des § 29 BNatSchG dürfte der Eingrenzung keine erhebliche Bedeutung zukommen. Sofern die UVP innerhalb eines Planfeststellungsverfahrens abläuft ^[64], gewährt ihnen bereits das Naturschutzrecht Gelegenheit zur Äußerung und Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten (vgl. § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG) ^[65].

Bunge ^[66] und *Winter* ^[67] gehen für Verfahren, die eine UVP einschließen, einen Schritt weiter. Sie interpretieren § 73 Abs. 4 VwVfG in diesen Fällen dahingehend, daß Verbände und Gemeinden auch Belange ihres jeweiligen Aufgabenbereichs geltend machen können. Ein solches Verständnis hätte zur Konsequenz, daß ein Verband, zu dessen satzungsmäßigen Aufgaben der Schutz bzw. die Förderung der Individualinteressen seiner Mitglieder gehört, diese eigenständig im Rahmen der UVP geltend machen könnte ^[68]. Wenn dieses Verständnis wegen der Bestimmung in Art. 6 Abs. 3 UVP-RL, die es den Mitgliedstaaten freistellt, den Begriff der "betroffenen Öffentlichkeit" zu präzisieren, auch nicht unmittelbar aus der RL zu entnehmen ist, so leiten sie es dennoch von diesem Regelwerk ab. Zum einen fordert ihrer Ansicht nach der Zweck der Einbeziehung der Öffentlichkeit eine derart weite Auslegung, da die Verbände in der Regel erheblichen

Seite 92

Sachverstand besitzen und so die Informationsbasis der Behörde verbessern könnten ^[69]. Darüber hinaus folgert *Winter* ⁷⁰ ein solch weites Verständnis aus dem 6. Erwägungsgrund der UVP-RL innerhalb der Präambel, in dem nicht nur von der betroffenen Öffentlichkeit, sondern auch von den betroffenen Behörden die Rede ist. Hiergegen läßt sich jedoch mit *Weber/Hellmann* ⁷¹ anführen, daß sich die Kompetenz inneradministrativer Stellen durch die staatliche Zuweisung wesentlich vom satzungsmäßigen Aufgabenbereich privater Verbände unterscheidet, so daß eine derartige Übertragung hier nicht gerechtfertigt ist. Zwar mag eine begrenzte Einbeziehung von Verbänden angesichts des Sachverstandes, den Umweltverbände zur UVP beisteuern könnten, bedauerlich sein, erscheint aber von der "konservierenden" Umsetzungsstrategie des deutschen Gesetzgebers her verständlich, zumal die

Verbände ihren Sachverstand in der Praxis durch Unterstützung betroffener Mitglieder in das Verfahren einbringen können [\[72\]](#).

Weitere Voraussetzung für die Einwendungsbefugnis ist, daß die Belange des Einwenders durch das geplante Vorhaben "berührt werden". Das ist zumindest dann der Fall, wenn die nicht ganz entfernte Möglichkeit besteht, daß sich das Vorhaben auf die in Rede stehenden Belange nachteilig auswirken wird [\[73\]](#), was nach den Umständen des Einzelfalles zu beurteilen ist (beispielsweise nach der Distanz zwischen Wohnort des Einwenders und Standort des Vorhabens) [\[74\]](#).

b.) Der Begriff "Einwendungen"

Da das VwVfG keine nähere Definition des Begriffs der Einwendungen enthält, sondern diesen vielmehr voraussetzt, bleiben im wesentlichen die Gesichtspunkte maßgeblich, die im bisherigen Recht zu vergleichbaren Vorschriften in der Rechtsprechung und im Schrifttum entwickelt wurden [\[75\]](#). Danach sind Einwendungen keine Rechtsbehelfe, sondern sachliches, auf die Modifizierung oder Verhinderung des Vorhabens zielende Gegenvorbringen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens [\[76\]](#). Für Verfahren, die eine UVP einschließen, erscheint dies aber zu eng. Gerade wenn man auf eine Einbeziehung der

Seite 93

Öffentlichkeit im Stadium der Erstellung der Unterlagen (Scoping-Verfahren) verzichtet, muß man der Öffentlichkeit nunmehr die Möglichkeit geben, nicht nur sachliche Bedenken gegen das Vorhaben vorzutragen, sondern auch geltend zu machen, daß die beigelegten Unterlagen unzureichend sind, sei es, weil bestimmte Fragen nicht angesprochen werden, weil die betreffenden Angaben unzutreffend sind oder aber weil gegen die verwandten Methoden Bedenken bestehen [\[77\]](#). Problematische Angaben des Projektträgers über die Umweltauswirkungen des Vorhabens sollten diskutiert werden können, um zu vermeiden, daß die (oder einzelne) Informationen des Projektträgers möglicherweise unkritisch als Entscheidungsgrundlage übernommen werden [\[78\]](#).

c.) Form und Frist

§§ 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G, 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG verlangen, daß Einwendungen sowohl schriftlich als auch zur Niederschrift erhoben werden müssen. Von erheblicher praktischer Relevanz ist die Frage, welche inhaltlichen Minimalanforderungen eine Eingabe erfüllen muß, wenn sie als Einwendung qualifiziert werden soll. Nach Ansicht des BVerwG [\[79\]](#) bedürfen Einwendungen keiner Begründung, doch müssen sie ein gewisses Maß an Substantiierung erreichen. Einwendungen sind ein "sachliches, auf die Verhinderung oder die Modifizierung des beantragten Vorhabens abzielendes Gegenvorbringen", so daß "das bloße Nein", der "nicht näher spezifizierte Protest", die "schlichte Mitteilung, es würden Einwendungen erhoben", hierfür nicht genügt. Eine Einwendung kann dann als hinreichend substantiiert angesehen werden, wenn sie in groben Zügen erkennen läßt, welches seiner Rechtsgüter der Einwender für gefährdet ansieht; er muß dieses Rechtsgut bezeichnen und die befürchteten Beeinträchtigungen darlegen [\[80\]](#). Hingegen braucht er nicht vorzubringen, weshalb er die Gefährdung befürchtet; dies gehört nicht (mehr) zur Substantiierung, sondern (schon) zur - nicht erforderlichen - Begründung der Einwendung [\[81\]](#). Darüber hinaus braucht der Einwender den Text seines Vorbringens nicht selbst individuell zu formulieren; es genügt, wenn er einen von anderer Seite vorgegebenen Text (beispielsweise ein vervielfältigtes Schriftstück) unterzeichnet [\[82\]](#).

Nach § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG können die Einwendungsberechtigten bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungfrist bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen das Vorhaben erheben. Diese Zweiwochenfrist beginnt um 0 Uhr des

Seite 94

dem letzten Auslegungstag folgenden Tages und läuft unter Mitrechnung dieses Tages 14 Tage später ab, § 31 VwVfG und §§ 187 Abs. 2 Satz 1, 188 Abs. 2 BGB. Nach dem Wortlaut des § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG können bereits während der Auslegung Einwendungen erhoben werden ^[83]. Strittig ist hingegen, ob sie schon vor Beginn der Auslegung bei der zuständigen Behörde eingehen dürfen. Während teilweise in der Literatur die Ansicht vertreten wird ^[84], daß eine dahingehende Einschränkung § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG nicht entnommen werden kann, da sie nur den spätest-, nicht auch den frühestmöglichen Termin für Einwendungen festlege, sehen andere ^[85] in einem derartigen Gegenvorbringen keine Einwendung im Sinne des § 73 Abs. 4 bis 6 VwVfG da hier die Einwendungsfrist nicht gewahrt werde und damit den Anforderungen des § 73 Abs. 4 bis 6 VwVfG nicht genüge.

Die Regelung des § 73 Abs. 4 Satz 2 VwVfG, wonach die Anhörungsbehörde die Einwendungsfrist selbst bestimmt, sofern sie auf die Auslegung der Unterlagen verzichten kann, ist in Verfahren, die eine UVP einschließen, unanwendbar. Wie oben bereits erörtert, müssen die Unterlagen dort stets ausgelegt werden, so daß die Behörde die Möglichkeit des § 73 Abs. 3 Satz 2 VwVfG in diesen Fällen nicht hat ^[86].

Welche Konsequenz die Versäumung der Einwendungsfrist hat, ist seit der Neufassung des § 73 VwVfG durch das GenBeschlG nunmehr ausdrücklich in Abs. 4 Satz 3 VwVfG geregelt. Danach sind mit Abaluf der Einwendungsfrist "alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen". Ob sich dieser Einwendungsausschluß darauf beschränkt, den Anspruch auf die Erörterung von Einwendungen im Erörterungstermin abzuschneiden (sog. formelle Präklusion), oder ob damit auch deren prozessuales Geltendmachen präkludiert ist (sog. materielle Präklusion), ist der Formulierung als solcher allerdings nicht zu entnehmen. Erst ein sprachlicher Vergleich mit der Ausschlußregelung beispielsweise in § 17 Abs. 3 und 4 WaStrG a. F. ^[87], die mit der in § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG verwendeten Formulierung wörtlich übereinstimmt und die sich nach Auffassung des BVerwG ^[88] auch auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren erstreckt, legt den Schluß nahe, daß es sich auch vorliegend um eine materielle Präklusionsvorschrift handelt. Es kann davon ausgegangen werden, daß immer dann, wenn der Gesetzgeber sich - zumindest nach dem Urteil des BVerwG vom 06.08.1982 - dieser

Seite 95

Formulierung bedient, und dies tat er nach dem eben genannten Urteil in zunehmendem Maße ^[89], eine materielle Präklusion beabsichtigt ist.

Des weiteren spricht der Umstand, daß überhaupt ein Einwendungsausschluß in der neuen Fassung des § 73 VwVfG Aufnahme gefunden hat, für eine uneingeschränkte Präklusion. Hätte der Gesetzgeber nur eine auf das Verwaltungsverfahren bezogene Ausschlußwirkung gewollt, so hätte er den Einwendungsausschluß als selbstverständliche Konsequenz einer Fristenregelung nicht besonders normieren brauchen ^[90].

In der Weise ging der Gesetzgeber in der vorigen Fassung des § 73 VwVfG vor; von einem "Ausschluß" von Einwendungen war in diesem Zusammenhang keine Rede. § 73 Abs. 6 VwVfG a. F. enthielt neben der Bestimmung, daß vorgebrachte Einwendungen von der Anhörungsbehörde zu erörtern seien, lediglich den (zwischenzeitlich gestrichenen) Zusatz, daß die Anhörungsbehörde auch verspätet erhobene Einwendungen erörtern könne. Diese "Kann"-Regelung wurde nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG ^[91] und einhelliger Ansicht im Schrifttum ^[92] als formelle Präklusionsvorschrift angesehen. Eine Versäumung der Einwendungsfrist hat bei einer solchen lediglich die Folge, daß der Anspruch auf Erörterung der Einwendungen in dem von der Behörde anzusetzenden Erörterungstermin verwirkt wird. Ein Verlust von Rechten für das gerichtliche Streitverfahren, ist mit dieser dagegen nicht verbunden.

Anders verhält es sich dagegen bei der materielle Präklusion. Dort verliert der Einwendungsberechtigte, wenn er seine Einwendungen nicht rechtzeitig vorgebracht hat, nicht nur seinen Anspruch auf Einwendungserörterung im Verwaltungsverfahren sondern wird auch mit einer Klage vor Gericht keinen Erfolg haben ^[93].

Daß die Behörde nicht mehr verpflichtet ist, alles Vorbringen mit dem Einwendungsberechtigten zu erörtern bzw. daß dieser mit seinen verspätet vorgebrachten Einwendungen vor Gericht keinen Erfolg mehr haben kann, bedeutet jedoch noch nicht, daß die Behörde diese Einwendungen bei ihrer Entscheidung nicht berücksichtigen dürfte. Die hier zur Diskussion stehende Ausschlußwirkung betrifft nicht unmittelbar das "tatsächliche Vorbringen"; ihr Charakteristikum findet sich in der Anspruchsvernichtung oder Rechtshinderung. Dies wird dadurch deutlich, daß § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG Einwendungen, die auf "besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen", von der Ausschlußwirkung ausdrücklich ausnimmt. Diese Differenzierung zwischen den allgemeinen Abwehransprüchen des Privatrechts und den besonderen dinglichen oder obligatorischen Abwehrrechten Dritter macht deutlich, daß auch für den Gesetzgeber der Ansatz der Präklusionswirkung der Anspruch im materiellen Sinne ist [\[94\]](#). Da Einwendungen hier maßgeblich dazu beitragen sollen, die Informationsbasis des Entscheidungsträgers zu verbessern, mag eine Erörterung verspäteter Einwendungen zumindest in den Fällen zweckmäßig sein, in denen nicht auszuschließen ist, daß sich dabei für die Beurteilung des Vorhabens wesentliche neue Gesichtspunkte ergeben. Eine Nichtberücksichtigung aus nur formellen Gründen würde die Entscheidungsbasis ohne Vorteil für das Verfahren schmälern [\[95\]](#).

Was die Vereinbarkeit einer materiellen Präklusion mit Art. 19 Abs. 4 GG anbelangt, so kann auf den Sasbach-Beschluß des BVerfG [\[96\]](#) und des ihm zugrundeliegenden Urteils des BVerwG [\[97\]](#) verwiesen werden. Von beiden Gerichten wurde die Verfassungsmäßigkeit solcher Regelungen bejaht, sofern die Betroffenen hinreichende Gelegenheit zur Äußerung und zu Einwendungen hatten, dies aber aus von ihnen zu vertretenden Gründen versäumt haben. Für das Unterbleiben oder die Verspätung der Geltendmachung der Einwendungen darf nicht eine Verletzung von Verfahrensvorschriften durch die Behörde kausal in dem Sinne sein, daß nicht auszuschließen ist, daß bei strikter Einhaltung der Bestimmungen die in Frage stehenden Einwendungen rechtzeitig erhoben worden wären. Voraussetzung ist daher, daß beispielsweise die Auslegung und die Bekanntmachung

bzw. die Verständigung nach § 73 Abs. 5 VwVfG ordnungsgemäß erfolgt waren. In Fällen, in denen die Einwendungsfrist schuldlos versäumt wird, ist die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zulässig (§ 32 VwVfG), sofern es sich nicht um eine gesetzliche Ausschlußfrist handelt (§ 32 Abs. 5 VwVfG) [\[98\]](#). Nach Ansicht des BVerfG sind es unter anderem folgende Gründe, die die materielle Ausschlußwirkung als verfassungsrechtlich unbedenklich erscheinen lassen: Nur wenn die in ihren Rechten möglicherweise Betroffenen gehalten sind, ihre Einwendungen bereits im Genehmigungsverfahren vorzubringen, wird gewährleistet, daß die Genehmigungsbehörde die Sachverhalte zureichend ermittelt und rechtzeitig würdigen kann [\[99\]](#). Ferner wirkt die materielle Präklusion auf eine Konzentration und Zügigkeit der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen hin, die der Funktionsfähigkeit der Verwaltung und Gerichte zugute kommt [\[100\]](#).

Abschließend stellt sich noch die Frage, ob nicht die UVP-RL der neu ins VwVfG eingeführten materiellen Präklusion von Einwendungen entgegensteht. Die RL selbst schreibt im Interesse einer Entscheidungsoptimierung oder Effektivierung des Verfahrens keine dahingehenden Sanktionen vor. Wenn diese durch die RL gefordert werden sollten, dann hätten sie, da sie einen Eingriff in Interessen und Rechte von Gemeinschaftsbürgern darstellen, ausdrücklich in der RL normiert werden müssen [\[101\]](#). Fraglich ist, ob der einzelne Mitgliedstaat im Wege der Umsetzung dahingehende Sanktionen beifügen durfte. Da nach der hier vertretenen Ansicht die UVP-RL mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit keine Verbesserung des Rechtsschutzes bezweckte, verbietet sie eine Präklusion der Einwendungen nicht, verlangt sie allerdings auch nicht [\[102\]](#). Somit kann festgehalten werden, daß die UVP-RL einer materiellen Präklusion von Einwendungen nicht entgegensteht.

d.) Die Anwendung der §§ 17 bis 19 VwVfG in Massenverfahren

Werden Einwendungen von mehr als 50 Personen mittels Unterschriftenliste zu einem, etwa von Interessenverbänden, Bürgerinitiativen und sonstigen Organisationen vorformulierten Einwendungstext oder in Form vervielfältigter gleichlautender Texte, die ebenfalls von den Organisationen vorformuliert sind und auf die jeweils nur noch der Name und die Anschrift eingesetzt werden muß, vorgelegt, so stellt sich die Frage, ob hier die Regelungen der §§ 17 bis 19 VwVfG einschlägig sind. In diesen Vorschriften sind Sonderregelungen für sog. Massenverfahren enthalten. Während der Begriff des Massenverfahrens in der Literatur mittlerweile nahezu einheitlich verwendet wird, taucht

Seite 98

dieser Begriff weder im VwVfG noch in anderen Rechtsvorschriften auf. In den meisten Publikationen werden unter Massenverfahren Verwaltungs- und verwaltungsgerichtliche Verfahren mit einer großen Zahl von Mitwirkenden verstanden. Da das Massenverfahren keine besondere Verfahrensart ist, wurden die Vorschriften, mit deren Hilfe die mit ihr einhergehenden Probleme gelöst werden sollen, nicht en bloc in das Gesetz eingefügt, sondern finden sich jeweils in den Bestimmungen, die sie modifizieren oder ergänzen [\[103\]](#). Der Versuch, zur Begriffsbestimmung auf konkrete Zahlenangaben von Mitwirkenden abzustellen, scheitert an dem Umstand, daß solche Regelungen, die erklärtermaßen auf Massenverfahren abstellen, an unterschiedliche Zahlen (50, 100 oder 300) anknüpfen. Darüber hinaus besteht nicht immer dieselbe Bezugsgröße. Während einmal die am Verfahren mitwirkenden Personen entscheidend sind, wie beispielsweise bei den Regeln der §§ 17 ff. VwVfG, kommt es bei anderen Regelungen, beispielsweise bei denen über die öffentliche Bekanntmachungen, auf die Zahl der vorzunehmenden Amtshandlungen an [\[104\]](#).

Den Anlaß für die Aufnahme von Sonderregelungen für Massenverfahren gab eine Reihe von Verwaltungsverfahren, an denen Tausende von Personen mitwirkten [\[105\]](#). Dies stellte die Verwaltungsbehörden vor nahezu unüberwindbare Schwierigkeiten, insbesondere hinsichtlich der Ladung der Beteiligten zur mündlichen Verhandlung, ihrer ordnungsgemäßen Anhörung sowie der Bekanntgabe von Entscheidungen. Dies wiederum hatte zur Folge, daß sich die Verfahren teilweise endlos in die Länge zogen, die Verfahrenskosten enorme Dimensionen erreichten und die Rechtssicherheit gefährdet war, weil Verfahrens- und Zustellungsmängel auch bei sorgfältigem Vorgehen kaum zu vermeiden waren. Angesichts dessen wurde seit Anfang der 70er Jahre in Deutschland die Forderung laut, den Problemen des Massenverfahrens durch geeignete gesetzliche Vorkehrungen zu begegnen [\[106\]](#).

Da vor allem UVP-pflichtige Vorhaben zu denjenigen Projekten zählen dürften, bei denen mit einer Vielzahl von Gegnern zu rechnen ist [\[107\]](#), die in das Zulassungsverfahren einzubeziehen sind, stellt sich im Interesse der Vereinfachung des Verfahrens und vor allem zur Entlastung der Behörden die Frage, ob die Regelungen der §§ 17 bis 19 VwVfG im Rahmen eines UVP-Verfahrens herangezogen werden können. Über eine Verpflichtung zur Bestellung eines Bevollmächtigten könnte mit Hilfe dieser Vorschrift-

Seite 99

ten - abweichend vom allgemeinen Recht - die Zahl der Personen, mit denen sich die Behörde ansonsten unmittelbar auseinandersetzen müßte, auf ein vertretbares Maß reduziert werden [\[108\]](#).

Fraglich ist, ob UVP-Verfahren überhaupt in den Anwendungsbereich der Sonderregelungen für Massenverfahren nach §§ 17 bis 19 VwVfG fallen. Sowohl der Wortlaut der Regelungen als auch deren Standort im Verwaltungsprozessgesetz (in Teil II unter dem Titel: Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren) fordern, daß die Eingaben "in einem Verwaltungsverfahren" an die Behörde gerichtet werden. § 9 VwVfG definiert das Verwaltungsverfahren als die nach außen wirkende Behördentätigkeit, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines

Verwaltungsaktes oder auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist. Zum Verwaltungsverfahren gehören hiernach alle behördlichen Einzeltätigkeiten, die mit der Prüfung der Voraussetzungen, der Vorbereitung und dem Erlaß eines Verwaltungsaktes in Zusammenhang stehen, sofern sie Außenwirkung haben ^[109]. Darüber hinaus gelten die Vorschriften gem. § 63 Abs. 3 VwVfG im förmlichen Verwaltungsverfahren, gem. § 72 Abs. 2 VwVfG im Planfeststellungsverfahren und schließlich auch in den spezialgesetzlich geregelten Verwaltungsverfahren, da es dort an vergleichbaren Regelungen fehlt. Zu nennen sind hier beispielsweise das Bundesfernstraßengesetz, die Straßengesetze der Länder, das Atomgesetz, das Bundesimmissionsschutzgesetz und das Abfallgesetz^[110]. Die ansonsten für das Verwaltungsverfahrensgesetz geltende Subsidiaritätsklausel (§ 1 Abs. 1 letzter Halbsatz und Abs. 2 Satz 1 VwVfG) greift nach überwiegender Ansicht insoweit nicht durch ^[111]. Zusammenfassend kann hieraus gefolgert werden, daß die Regelungen der §§ 17 bis 19 VwVfG (bzw. die entsprechenden Bestimmungen in den jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetzen) dann nicht herangezogen werden dürfen, wenn das Verfahren etwa auf den Erlaß einer Satzung (beispielsweise eines Bebauungsplans), einer Rechtsverordnung, einer Verwaltungsvorschrift oder auf die Vornahme eines Realaktes abzielt ^[112].

Das UVP-Verfahren als solches zielt weder auf den Erlaß eines VA noch auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ab. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UVP-G handelt es sich hier vielmehr um einen unselbständigen Teil der vorhandenen verwaltungsbehördlichen Verfahren, der in die bereits bestehenden fachgesetzlichen Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen, zu integrieren ist. Aus der Wortwahl "dienen" kann entnommen werden, daß hiermit nicht nur Zulassungsverfahren ge-

Seite 100

meint sind, die der Verwirklichung des Vorhabens unmittelbar vorausgehen (z. B. Genehmigungsverfahren). Vielmehr sind verwaltungsbehördliche Verfahren im Sinne des Satzes 1 auch solche Entscheidungsprozesse, die vor dem Beginn des Zulassungsverfahrens im engeren Sinne ablaufen und die infolge rechtlicher oder faktischer, im nachfolgenden Zulassungsverfahren beachtlicher Festlegung ebenfalls der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben "dienen". Zwar werden die zahlreichen unterschiedlichen Verfahrensarten, in die die UVP als ein unselbständiger Verfahrensbestandteil integriert wird, unter dem Begriff des verwaltungsbehördlichen Verfahrens zusammengefaßt, doch gehören hierzu nicht nur Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG, sondern vielmehr auch verwaltungsinterne Verfahren sowie Normsetzungsverfahren, die im dargelegten Sinne der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben "dienen". Verwaltungsbehördliche Verfahren im Sinne des Satzes 1 bestimmen sich folglich nach der Funktion der Entscheidung, die in § 2 Abs. 3 UVP-G definiert ist ^[113].

Da es sich bei den verwaltungsbehördlichen Verfahren im Sinne des UVP-Gesetzes nicht allein um Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG handelt, ist fraglich, ob allein aus diesem Grund die §§ 17 bis 19 VwVfG hier nicht herangezogen werden dürfen. Ein solches Ergebnis wäre nicht wünschenswert, handelt es sich doch gerade bei Verfahren, die hinsichtlich UVP-pflichtigen Vorhaben durchgeführt werden, in der Regel um massengeneigte Verfahren. Die mit der Einführung der §§ 17 ff. VwVfG bezweckte Verwaltungsvereinfachung würde illusorisch werden, ließe man diese gerade im UVP-Verfahren nicht zur Anwendung kommen. Auf der anderen Seite ist jedoch aufgrund der zum Teil erheblichen Einwirkungen auf die Rechte der Betroffenen beim Heranziehen dieser Regelung im Hinblick auf eine analoge Anwendung Zurückhaltung geboten ^[114].

Entgegen der Auffassung von *Ule/Laubinger*¹¹⁵, nach denen die Vorschriften der §§ 17 ff. VwVfG voraussetzen, daß ein Verwaltungsverfahren bereits anhängig ist, wird in der Literatur teilweise die Ansicht vertreten ^[116], daß eine unmittelbare oder sinngemäße Anwendung der Regelungen für das Massenverfahren nur in Fällen ausscheidet, die in keinem möglichen Zusammenhang mit konkreten Verfahren im Sinne von § 9 VwVfG stehen ^[117]. Da für eine derart restriktive Haltung, wie sie von *Ule/Laubinger* gefordert

wird [\[118\]](#), kein sachlicher Grund erkennbar ist und auch der Wortlaut der betreffenden Vorschriften dies nicht zwingend gebietet, soll vorliegend der letzteren Auffassung gefolgt werden. Auch wenn es sich - wie oben festgestellt - bei den verwaltungsbehördlichen Verfahren im Sinne des UVP-Gesetzes nicht allein um Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG handelt, so sind erstere doch als Bestandteil des gesamten Prüfungssystems hinsichtlich der Voraussetzungen über den Erlaß eines Zulassungsbescheids anzusehen. Die UVP-Verfahren stehen immer in Zusammenhang mit dem letztlich von seiten der Behörde auszusprechenden Zulassungs- bzw. Ablehnungsbescheid, so daß man nach der hier vertretenen Ansicht zur generellen Anwendbarkeit der Regelungen hinsichtlich UVP-Verfahren kommt.

Ungeachtet dessen, daß nach der hier vertretenen Ansicht UVP-Verfahren generell in den Anwendungsbereich der §§ 17 bis 19 VwVfG fallen, ist der Frage nachzugehen, ob nicht das UVP-G selbst die Heranziehung dieser Regelungen ausschließt. Da das UVP-G keinerlei vergleichbare Regelungen enthält, wäre es denkbar, daß damit die Anwendung der allgemeinen Regelungen für Massenverfahren ausgeschlossen werden sollte. Ein solcher Ausschluß würde jedoch voraussetzen, daß das UVP-G eine abschließende Regelung über die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP beabsichtigt. Der Wortlaut des UVP-Gesetzes gibt hierüber keinen Aufschluß. Die systematische Einordnung der UVP als unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren (§ 2 Abs. 1 UVP-G) spricht jedoch dafür, daß die allgemeinen Verfahrensregelungen gelten, soweit das UVP-G nicht ausdrücklich entgegenstehende Regelungen enthält. Zu dem gleichen Ergebnis kommt man angesichts der Absicht des Gesetzgebers, die UVP möglichst ohne Änderung in das geltende Verfahrensrecht einzufügen, über eine historische Auslegung. Der gesetzgeberischen Intention der schonenden Umsetzung [\[119\]](#) entspricht eine zurückhaltende und auf die ausdrücklichen Bestimmungen beschränkte Verdrängungswirkung des UVP-Gesetzes gegenüber den allgemeinen Vorschriften über das Verwaltungsverfahren [\[120\]](#). Da im übrigen auch nicht zu befürchten ist, daß die Möglichkeit der Heranziehung von §§ 17, 18 und 19 VwVfG bei Masseneinwendungen eine entscheidende Schwächung der Informationsbeschaffung zur Folge hat [\[121\]](#), steht das UVP-G einer Anwendbarkeit der §§ 17 bis 19 VwVfG im Rahmen eines UVP-Verfahrens nicht im Wege.

Die Konzeption dieser Regelungen für Massenverfahren beruht darauf, daß die Ursache für das Zustandekommen der großen Zahl von Einwendungen gegen ein Vorhaben häufig in dem Umstand liegt, daß Verbände oder einzelne Bürger Unterschriftenlisten aufle-

gen oder Einwendungsformulare herausgeben, die nur noch mit Namen, Anschrift und Unterschrift versehen zu werden brauchen. Obgleich in beiden Fällen der Erhebung von Einwendungen die Vorgehensweise durch alleiniges Hinzufügen von Namen, Anschrift und Unterschrift ein relativ geringes Engagement vermuten läßt [\[122\]](#), müßten derartige standardisierte Einwendungen - ließe man die Regelungen in §§ 17 bis 19 VwVfG außer Betracht - ebenso behandelt werden wie individuelle [\[123\]](#). Unter Heranziehung dieser Regelungen für Massenverfahren kann hingegen eine Bündelung sachlich gleicher Einwendungen erreicht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wird bei mehr als 50 Einwendungen ein gemeinsamer Vertreter der Einwendenden gesetzlich fingiert oder kann ein gemeinsamer Vertreter durch die Behörde verlangt bzw. von ihr bestellt werden. Die Rechtsstellung eines solchen gemeinsamen Vertreters wird durch § 19 VwVfG näher bestimmt. Nach dieser Vorschrift kann er alle Verfahrenshandlungen vornehmen, hat die Interessen der Vertretenen wahrzunehmen, ist jedoch an deren Weisungen nicht gebunden [\[124\]](#).

Auf den ersten Blick mögen diese Regelungen zweckmäßig und praktikabel erscheinen. Bei näherer Betrachtung treten jedoch im Hinblick auf tatbestandliche Voraussetzungen und Rechtsfolgen zahlreiche

Zweifelsfragen, Lücken und Ungereimtheiten zu Tage, weshalb kaum eine Behörde wagt, sich der §§ 17 ff. VwVfG auch tatsächlich zu bedienen. Ein Blick in das Schrifttum offenbart - von den Kommentaren abgesehen - ein ähnliches Verhalten. Soweit Stellungnahmen zu diesen Vorschriften vorliegen, herrscht ein zwar unterschiedlich begründeter, insgesamt aber kritischer Grundtenor vor. Infolge der Vollzugsabstinenz der Behörden unterlagen die §§ 17 bis 19 VwVfG bisher auch noch keiner verwaltungsgerichtlichen Kontrolle [\[125\]](#).

Aus den zahlreichen Vollzugsproblemen und Umgehungsmöglichkeiten soll im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur ein Beispiel herausgegriffen werden, um den Nachweis zu erbringen, wie sehr dieser Regelungskomplex durch die Kluft zwischen Normanspruch und Vollzugswirklichkeit in seiner praktischen Bedeutung entwertet wird. Sowohl die gemeinsamen Vertreter als auch die Einwender haben nach den Bestimmungen in §§ 17 Abs. 3 und 18 Abs. 2 VwVfG jederzeit die Möglichkeit, das Vertretungsverhältnis durch schriftliche Erklärung gegenüber der Behörde zu beenden, was im übrigen aus verfassungsrechtlichen Gründen auch geboten ist. Nach Beendigung dieses Vertretungsverhältnisses sind die Einwender aber nicht daran gehindert, sich nach Aufforderung

Seite 104

durch die Behörde wieder auf denselben Vertreter zu einigen. Was nun geschehen kann schildert *Henle* ¹²⁶ besonders eindringlich anhand folgenden Bildes:

"Auf diese Weise kann ein unaufhörliches Spiel wie an einer Hoteldrehtür in Gang gesetzt werden. Der Einwender betritt anfänglich die Gemeinschaft der Vertretenen zwangsweise, bei der nächsten Umdrehung verläßt er sie durch Bestellung eines Bevollmächtigten, bei der übernächsten entzieht er ihm die Vertretungsmacht, um ihn nach einer weiteren Drehung erneut zu seinem Bevollmächtigten zu bestellen. Durch die Beendigung des Vertretungsverhältnisses seitens des Vertreters kann die Drehtür zusätzlich in Schwung gehalten werden."

Wird dieses Spiel konsequent genützt, so bekommt die Behörde die sich ständig verändernden Beteiligungsmassen nicht mehr in den Griff. Da sie sich im Laufe des Verfahrens niemals sicher sein kann, daß nicht beispielsweise der Vertreter bei Beginn oder im Laufe eines Erörterungstermins erklärt, seine Vertretungsmacht zurückgeben zu wollen, kann die Behörde in einem solchen Fall entweder mit dem Risiko eines erneuten Reinfalles zu einer neuen Vertreterbestellung auffordern oder sich unter Verzicht auf die Anwendung der §§ 17 ff. VwVfG mit den einzelnen Einwendern persönlich auseinandersetzen. In jedem Fall wird aber das Verfahren in die Länge gezogen, da ein neuer Erörterungstermin anzuberaumen und bekanntzumachen ist. Der aus verfassungsrechtlichen Gründen in die Bestimmungen aufgenommene Mechanismus der jederzeitigen Auflösung und Neubegründung des Vertretungsverhältnisses kann bei entsprechendem Mißbrauch renitenter Einwender folglich das Verwaltungsverfahren der Chaotisierung entgegentreiben [\[127\]](#).

Da sich in einem Planspiel noch zahlreiche weitere Mängel aufspüren ließen, bleibt festzuhalten, daß die Regelungen in §§ 17 bis 19 VwVfG weit mehr Verfahrensschwierigkeiten erzeugen als sie zu beseitigen in der Lage sind und daher - angesichts der ihnen zugeordneten Entlastungs- und Vereinfachungsfunktion - als eine gesetzgeberische Fehlleistung gewertet werden müssen. Während sie in der Hand der Behörde ein stumpfes Schwert darstellen, sind sie in der Hand der Einwender eine jederzeit und in jedem Verfahrensstadium einsetzbare scharfe Waffe zur Torpedierung des geregelten Verfahrensablaufes [\[128\]](#). Folglich wird auf Dauer gesehen nur der Weg über eine problemadäquate Anwendung des vorhandenen gesetzlichen Verfahrensinstrumentariums und eine ebenso problemadäquate Auslegung dieses Instrumentariums durch die Gerichte zum Ziel führen [\[129\]](#).

3. Die Erörterung der Einwendungen und der behördlichen Stellungnahmen (§ 73 Abs. 6 VwVfG)

Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde gem. § 73 Abs. 6 Satz 1 VwVfG die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen das Vorhaben und die Stellungnahmen der Behörden zu

demselben mit dem Projektträger, den Behörden, den Betroffenen sowie den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zu erörtern. Zu den Behörden zählen dabei nicht nur die inländischen, sondern auch die gem. § 8 UVP-G oder speziellen Vorschriften am Verfahren einzubeziehenden ausländischen Behörden [\[130\]](#). Die Erörterung vollzieht sich, wie auch aus der Bezugnahme auf § 67 VwVfG in § 73 Abs. 6 letzter Satz VwVfG hervorgeht, in Form einer mündlichen Aussprache.

Der Erörterungstermin bildet das Kernstück des Anhörungsverfahrens und ist zugleich Höhepunkt der Einbeziehung der Öffentlichkeit [\[131\]](#). Mit seiner Hilfe soll - wie die Partizipation der Öffentlichkeit insgesamt - die Grundlage der behördlichen Entscheidung verbessert werden, da im Wege der Erörterung unter Umständen neue Gesichtspunkte oder Tatsachen zur Sprache kommen. Außerdem wird hierdurch der Öffentlichkeit die Möglichkeit eingeräumt, die Verwaltungstätigkeit zu kontrollieren.

Jeder Termin muß gem. § 73 Abs. 6 Satz 2 VwVfG mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntgemacht werden. Diese Terminbestimmung kann bereits in der ortsüblichen Bekanntmachung der Auslegung der Unterlagen nach § 73 Abs. 5 VwVfG geschehen (§ 73 Abs. 7 VwVfG) [\[132\]](#). Individuell vom Erörterungstermin zu benachrichtigen sind gem. § 73 Abs. 6 Satz 3 VwVfG der Träger des Vorhabens, die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird sowie diejenigen, die Einwendungen erhoben haben. Eine Sonderregelung für sog. Massenverfahren treffen die Regelungen in § 73 Abs. 6 Satz 4 und 5 VwVfG [\[133\]](#). Sind außer der Benachrichtigung des Unternehmers und der Behörden mehr als 50 Benachrichtigungen vorzunehmen, so können diese Benachrichtigungen (außer denen des Unternehmers und der Behörden) durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Dies ist jedoch nur dann zulässig, wenn auf diese Möglichkeit bereits in der Bekanntmachung der Auslegung der Unterlagen hingewiesen wurde. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, daß der Erörterungster-

Seite 105

min im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Anhörungsbehörde und außerdem in örtlichen Tageszeitungen bekanntgemacht wird, die in dem Bereich verbreitet sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird; maßgebend für die Frist nach § 73 Abs. 6 Satz 2 VwVfG ist die Bekanntgabe im amtlichen Veröffentlichungsblatt.

Der Erörterungstermin ist eine Sonderform der mündlichen Verhandlung [\[134\]](#). In ihm hat die Anhörungsbehörde die eingegangenen Einwendungen gegen das Vorhaben und die Stellungnahmen der Behörden mit dem Projektträger, den übrigen Behörden, den Betroffenen sowie den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zu erörtern. Für die Vorbereitung und den Verlauf des Termins gelten im einzelnen § 67 Abs. 1 Satz 3, Absatz 2 Nr. 1 und 4, Abs. 3 und § 68 VwVfG entsprechend (§ 73 Abs. 6 Satz 6 VwVfG). Da in diesen Regelungen des öfteren von "Beteiligten" die Rede ist, sollte vorab geklärt werden, inwieweit - neben den sonstigen Personen, die in den Erörterungstermin einbezogen werden - auch Einwender der Status von "Beteiligten" im Sinne dieser Vorschriften zugesprochen werden kann. Ein Blick in die juristische Literatur macht deutlich, daß damit ein ebenso leidliches wie schwieriges Problem aufgeworfen wird, das in seiner dogmatischen Durchdringung, obwohl von erheblicher praktischer Bedeutung, noch in den Anfängen steckt.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz selbst stiftet hierzu durch ungenauen und unkoordinierten Gebrauch - beispielsweise sind die Vorschriften der §§ 73 ff. VwVfG bedauerlicherweise nicht mit § 13 VwVfG abgestimmt, obwohl dies ohne Schwierigkeiten möglich gewesen wäre [\[135\]](#) - mehr Verwirrung als Klärung [\[136\]](#).

Wer "Beteiligter" am Verwaltungsverfahren ist, regelt § 13 VwVfG. Einigkeit besteht insofern, als Einwender weder Antragsgegner im Sinne von § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG sind noch zu denen gehören, an die die Behörde den Zulassungsbescheid richten will. Den Status echter Beteiligter können sie mithin nur durch Hinzuziehung nach § 13 Abs. 2 VwVfG erlangen, wobei bereits § 13 Abs. 3 VwVfG erkennen läßt, daß die bloße Anhörung keine Beteiligtenstellung begründet. Da an die Hinzuziehung selbst keine

übertriebenen Anforderungen zu stellen sind, wird teilweise im Schrifttum angenommen, sie geschehe konkludent durch Ladung zum Erörterungstermin, wobei mitunter allerdings nur eine individuelle Ladung (§ 73 Abs. 6 Satz 3 VwVfG), nicht auch eine Ladung durch öffentliche Bekanntmachung (§ 73 Abs. 6 Satz 4 VwVfG) für ausreichend erachtet wird. Im Falle der öffentlichen Ladung wird eine konkludente Hinzuziehung jedoch in

Seite 106

der Zulassung zum Erörterungstermin erblickt, da dieser eine Prüfung der Teilnahmeberechtigung anhand der vorliegenden Einwenderlisten vorausgehe [\[137\]](#).

Diese Konstruktion erscheint jedoch sehr gewagt. Zum einen erscheint es kaum mehr als eine Fiktion, in die Ladung oder Zulassung zum Erörterungstermin eine Hinzuziehung hineinzuzinterpretieren. Zum anderen setzt die Hinzuziehung nach § 13 Abs. 2 Satz 1 VwVfG zumindest voraus, daß durch den Ausgang des Verfahrens (hier: des UVP-Verfahrens) die rechtlichen Interessen des Hinzuziehenden berührt werden [\[138\]](#). Das ist aber, wie oben bereits festgestellt, hier eben nicht der Fall. Das UVP-Verfahren als solches hat keine Entscheidung zum Ziel, mit dem bestimmte Grundrechte des Bürgers verletzt werden können, da es kein entscheidungspräjudizierendes oder gar entscheidungsersetzendes Verfahren ist, sondern lediglich zur Vorbereitung der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens dient.

Ob im UVP-Verfahren für eine Hinzuziehung der Einwender ein Bedürfnis besteht oder auch nur Raum ist, erscheint zweifelhaft. Ein Teil des Schrifttums [\[139\]](#) nimmt den Standpunkt ein, die Einwender würden - ohne daß es einer Hinzuziehung bedürfe - unmittelbar durch die Erhebung der Einwendungen zu echten Beteiligten. Dagegen plädieren andere Autoren - vorsichtiger - dafür, die Einwender den Beteiligten gleichzustellen und ihnen dieselben Rechte zu gewähren [\[140\]](#). Die zuletzt dargestellte Ansicht verdient hier den Vorzug. Zwar greift vorliegend nicht das Argument, daß das Institut der Einwendung im Rahmen der UVP zumindest teilweise dieselbe Funktion erfüllt wie die Hinzuziehung in anderen Verwaltungsverfahren. § 13 Abs. 2 VwVfG verfolgt den Zweck, solche Personen in das Verfahren einzubeziehen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können, um ihnen Gelegenheit zu geben, ihre Interessen geltend zu machen; ferner sollen die Hinzugezogenen an die behördliche Entscheidung gebunden werden. Dieses Ziel verfolgen aber die Bestimmungen über das Anhörungsverfahren im Rahmen der UVP nicht. Nach der hier vertretenen Ansicht dient das Anhörungsverfahren ausschließlich der Erforschung der allgemeinen Anschauungen und damit der Unterstützung der Behörde bei ihrer Entscheidung und räumt der Öffentlichkeit die Möglichkeit ein, die Verwaltungstätigkeit zu kontrollieren.

Für die Gleichstellung der Einwender mit den Beteiligten eines "normalen" Verwaltungsverfahrens spricht jedoch folgende Erwägung: Die umfangreichen Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren, auf die in § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G verwiesen wird, verwen-

Seite 107

den nur ein einziges Mal den Begriff "Beteiligte", und zwar in § 73 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3. Danach ist in der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens darauf hinzuweisen, daß bei Ausbleiben eines "Beteiligten" im Erörterungstermin auch ohne ihn verhandelt werden kann. Zu den "Beteiligten" im Sinne dieser Vorschrift gehören nach allgemeiner Ansicht [\[141\]](#) auch die Einwender. Im übrigen sprechen die §§ 72 ff. VwVfG vom "Träger des Vorhabens" und nicht vom "Antragsteller", obwohl dies im Hinblick auf § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG nahegelegen hätte, und von "denjenigen, die Einwendungen erhoben haben". Es spricht daher vieles dafür, daß diese Ausdrücke die Termini ersetzen, deren sich das Gesetz in den anderen Abschnitten bedient. Infolgedessen können die Einwender wie Beteiligte behandelt werden, d. h. die Vorschriften, die für "Beteiligte" gelten, sind auf die Einwender - zumindest entsprechend - anzuwenden [\[142\]](#).

Nach § 67 Abs. 3 VwVfG soll die Behörde die Erörterung möglichst an einem Termin abschließen (sog. Konzentrationsgrundsatz). Bei einer großen Anzahl von Terminteilnehmern kann die Behörde entweder einen Massenerörterungstermin (durch § 73 Abs. 6 Satz 4 VwVfG zugelassen) oder mehrere solcher Termine (beispielsweise in verschiedenen Gemeinden) anberaumen ^[143], wobei letztere die Konzentration und Einheitlichkeit der Erörterung beeinträchtigen könnte. Er beginnt, wie im Verwaltungsprozeß (§ 103 Abs. 2 VwGO) mit dem Aufruf der Sache. Erscheint keiner der Beteiligten, so kann die Behörde gleichwohl zur Sache verhandeln und entscheiden (§ 67 Abs. 1 Satz 3 VwVfG) ^[144]. Nach § 67 Abs. 1 Satz 3 VwVfG muß jedoch mit der Ladung auf diese Möglichkeit hingewiesen werden. Die Behörde kann aber auch, wenn die Anhörung eines Beteiligten zur Aufklärung des Sachverhaltes erforderlich erscheint, vertagen und einen neuen Termin anberaumen. Wie sich aus § 67 Abs. 3 VwVfG i. V. m. § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 VwGO ergibt, kann sie auch das persönliche Erscheinen eines Beteiligten anordnen ^[145].

Trotz der Bedeutung des Erörterungstermins für die Informationsbeschaffung kann die Behörde aufgrund des Verweises in § 73 Abs. 6 Satz 6 VwVfG auf § 67 Abs. 2 Nr. 1 und 4 VwVfG von der Durchführung eines solchen absehen, wenn sie dem Antrag des Projektträgers im Einvernehmen mit allen Beteiligten in vollem Umfang stattgeben will

Seite 108

bzw. alle Beteiligten auf den Termin verzichtet haben. Die Entscheidung hierüber liegt, sofern die rechtlichen Voraussetzungen nach diesen Bestimmungen gegeben sind, im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Das Anberaumen eines Erörterungstermins kann gleichwohl trotz Vorliegens der Gründe insbesondere dann geboten sein, wenn dieser zur Klärung des Sachverhalts notwendig erscheint ^[146].

§ 68 VwVfG regelt den Verlauf des Erörterungstermins. Nach Abs. 1 dieser Vorschrift ist dieser Termin nicht öffentlich; lediglich der bereits oben genannte Personenkreis, zu dem neben dem Projektträger und den Behörden auch die Betroffenen sowie die Einwender zählen, nimmt an diesem Termin teil. Der Begründung zu § 64 des Regierungsentwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes aus dem Jahre 1973 ^[147] kann hierzu entnommen werden, daß ein besonderes Interesse der Allgemeinheit an der Öffentlichkeit nicht gegeben ist, weil das Verwaltungsverfahren der Kontrolle der Gerichte unterliegt. Überzeugender erscheint jedoch die Erwägung, daß das Verwaltungsverfahren im Unterschied zum Verwaltungsprozeß kein Verfahren vor einem Gericht, d. h. einem unbeteiligten, streitentscheidenden Dritten, sondern das Verfahren einer Behörde, d. h. einer mit dem Vollzug von Verwaltungsgesetzen beauftragten Stelle, ist ^[148]. Die Nichtöffentlichkeit der mündlichen Verhandlung wird allerdings durch die Regelungen in § 68 Abs. 1 Satz 2 und 3 VwVfG eingeschränkt. Nach Satz 2 können zunächst Vertreter der Aufsichtsbehörde und Personen, die bei der Behörde zur Ausbildung beschäftigt sind, teilnehmen. Darüber hinaus kann der Verhandlungsleiter gem. Satz 3 auch anderen Personen die Anwesenheit gestatten, sofern kein Beteiligter widerspricht ^[149]. Widerspricht aber nur ein Beteiligter, so ist die Verhandlung nicht öffentlich ^[150].

§ 68 Abs. 2 VwVfG beschäftigt sich mit den Pflichten des Verhandlungsleiters zur Sachaufklärung und zur Fairness im Verfahren ^[151]. Im Erörterungstermin hat er die rechtzeitig erhobenen Einwendungen und die Stellungnahmen der Behörden mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen und den Einwendern zu erörtern. Die von ihm vorzunehmende Erörterung bezieht sich, wie nach § 104 Abs. 1 VwGO, sowohl auf die tatsächliche wie auch auf die rechtliche Seite der Sache ^[152]. Ob im Rah-

Seite 109

men des Termins auch die Erörterung verspätet vorgebrachter Einwendungen zugelassen wird, steht im pflichtgemäßen Ermessen der Anhörungsbehörde. Vor dem Hintergrund, daß hierdurch möglicherweise die Informationsgrundlage verbessert werden könnte, sollte sie dies grundsätzlich tun.

Im Rahmen des Termins ist jedem Einwender angemessene Möglichkeit zu geben, seine Belange mündlich vorzutragen. Dies bedeutet freilich nicht, daß die Behörde den Erörterungstermin zeitlich so ansetzen muß, daß jeder Einwender an ihm außerhalb der normalen Arbeitszeit teilnehmen kann [\[153\]](#). Einen Bericht des Verhandlungsleiters über den wesentlichen Inhalt der Akten - wie im Verwaltungsprozeß nach § 103 Abs. 2 VwGO - sieht das Gesetz nicht vor. Gleichwohl wird man - einer vereinzelt in der Literatur vertretenen Ansicht [\[154\]](#) folgend - von dem Leiter verlangen können, daß er auf die wesentlichen Ergebnisse der Angaben des Projektträgers (§ 6 UVP-G), gegebenenfalls auch auf den Inhalt ergänzender Gutachten und auf eigene Informationen der Behörde hinweist.

Als Schwachstelle muß in diesem Zusammenhang konstatiert werden, daß die rechtzeitig erhobenen Einwendungen vor dem Erörterungstermin der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden. In Anbetracht dessen kann sich der am Verhandlungstermin teilnahmeberechtigte Personenkreis nur unzureichend auf den Termin vorbereiten, was wiederum dem eigentlichen Zweck der Veranstaltung, der Verbesserung der behördlichen Informationsbasis, abträglich sein dürfte.

Zusätzliche Anforderungen an die Beratung der Verfahrensteilnehmer und an Auskünfte von seiten der Behörde im Rahmen des Verhandlungstermins statuiert § 25 VwVfG. Allerdings dürfte der Vorschlag einer Verpflichtung, im Erörterungstermin alle Genehmigungsvoraussetzungen zu diskutieren, zu weit gehen. Er hätte eine kaum mehr zu bewältigende Überbelastung des Erörterungstermins zur Folge. Zudem entspricht es nicht der Aufgabenstellung des Erörterungstermins, Bedenken der Öffentlichkeit zu diskutieren [\[155\]](#).

In § 68 Abs. 3 VwVfG werden die Ordnungsaufgaben und -befugnisse des Verhandlungsleiters umschrieben. Seiner Ordnungsgewalt unterliegen alle in der mündlichen Verhandlung anwesenden Personen. Der Leiter kann Personen, die seine Anordnungen nicht befolgen, gem. § 68 Abs. 3 Satz 2 VwVfG entfernen lassen und ohne sie den Termin fortsetzen (§ 68 Abs. 3 Satz 3 VwVfG).

Seite 110

Über die mündliche Verhandlung ist nach § 68 Abs. 4 Satz 1 VwVfG eine Niederschrift zu fertigen (Erörterungsprotokoll), in die die wesentlichen Vorgänge der mündlichen Verhandlung aufzunehmen sind (§ 68 Abs. 4 Satz 2 VwVfG) [\[156\]](#). Sofern der Verhandlungsleiter zuvor darauf hingewiesen hat, kann sie mit Hilfe von Tonträgeraufnahmen vorbereitet werden (§ 105 VwGO, § 160 a ZPO entsprechend) [\[157\]](#). Nach § 68 Abs. 4 Satz 3 VwVfG ist die Niederschrift von dem Verhandlungsleiter und, soweit ein Schriftführer herangezogen worden ist, auch von diesem zu unterzeichnen. Spätere Ergänzungen und Berichtigungen sind zulässig. Wurde das Protokoll verlesen oder haben es die beteiligten Personen zur Durchsicht vorgelegt erhalten, so müssen diese Personen jedoch vor einer Änderung angehört werden. Für die Richtigkeit des Protokolls spricht eine Vermutung, die allerdings durch andere Beweismittel widerlegt werden kann; § 165 ZPO ist hier nicht entsprechend anzuwenden [\[158\]](#).

Da die Einbindung der UVP in das Planfeststellungsverfahren zur Folge hat, daß aufgrund der rechtlichen Verknüpfung - um Doppelungen im Verfahrensablauf zu vermeiden [\[159\]](#) - die Einbeziehung der Öffentlichkeit in Form eines Erörterungstermins tatsächlich nur einmal durchgeführt wird [\[160\]](#), werden im Rahmen dieses Termins sämtliche vom Vorhaben tangierte Belange - und damit auch solche, die keinen Bezug zur Umwelt aufweisen - erörtert. Insbesondere die Vorschriften der §§ 6, 11 und 12 des UVP-Gesetzes verlangen jedoch prinzipiell, die Umweltbelange, auf die sich das Vorhaben bezieht, getrennt von den sonstigen entscheidungserheblichen Belangen zu behandeln [\[161\]](#). Zwar ist im Hinblick auf den Erörterungstermin nicht zwingend vorgeschrieben, daß die Umweltauswirkungen und die sonstigen Umstände im Erörterungstermin separat behandelt werden müssen, doch empfiehlt es sich hier, eine solche Trennung vorzunehmen. Zumindest ist der Behörde anzuraten, wenn sie das Anhörungsergebnis schriftlich fixiert, die Einwendungen und Erörterungen, die sich mit den Umweltfolgen befassen, in einem eigenen Abschnitt wiederzugeben. Auf diese Weise wird die ihr obliegende Aufgabe erheblich

erleichtert, eine zusammenfassende Darstellung im Sinne des § 11 UVP-G - die sich auf die Umweltauswirkungen beschränken muß - zu erarbeiten [\[162\]](#).

Abschließend kann somit im Hinblick auf die Anhörung der Öffentlichkeit im Rahmen einer UVP festgehalten werden, daß die Bezugnahme des § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G auf das allgemeine Planfeststellungsverfahren wegen der dort verankerten hohen Anforderungen an die Einbeziehung der Öffentlichkeit eine sachgerechte Umsetzung der Vorgaben der UVP-RL sicherstellt [\[163\]](#). Aus diesem Grund mag auch die in der Literatur vereinzelt vertretene Auffassung [\[164\]](#) nicht überzeugen, die Regelungen in § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG seien - in Anbetracht ihrer primären Zweckbestimmung - von ihrer Konzeption her vorwiegend geeignet, vorverlagerten Rechtsschutz zu gewähren. Zu einer möglichst umfassenden und vollständigen Informationsbeschaffung der Behörde und Kontrolle der Verwaltungstätigkeit könnten sie hingegen nicht in dem Maße ihren Beitrag leisten, wie dies von der RL gefordert werde, so daß infolge der funktionalen Divergenz eine EG-konforme Umsetzung in diesem Bereich der Einbeziehung der Öffentlichkeit nicht erfolgt sei.

Hiergegen ist anzuführen, daß die Rechtsschutzfunktion nur eine - erst in neuerer Zeit [\[165\]](#) - erkannte Komponente der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Anhörungsverfahren nach § 73 VwVfG ist [\[166\]](#). Daneben kommt diesen Einbeziehungsregelungen nach allgemeiner Ansicht auch die Funktion zu, die Planfeststellungsbehörde über alle von dem Vorhaben betroffenen örtlichen und privaten Belange zu informieren [\[167\]](#). In Zweifelsfällen erscheint es eher geraten, den von der UVP-RL verfolgten Zielen wie Informationsbeschaffung und Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch eine großzügige Auslegung des § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG Rechnung zu tragen [\[168\]](#).

III. Die Berücksichtigungspflicht der Behörde bei der Entscheidung über den Antrag (§§ 11, 12 UVP-G)

Möglichst innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung im Anhörungsverfahren nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G erarbeitet die zuständige Behörde auf der Grundlage unter anderem der Äußerungen der Öffentlichkeit nach § 9 UVP-G eine zusammenfassende Darstellung der Auswirkungen des Vorhabens auf die in § 2 Abs. 1 Satz 2 UVP-G genannten Schutzgüter, einschließlich der Wechselwirkungen (§ 11 UVP-G). Auf der Grundlage dieser zusammenfassenden Darstellung bewertet die zuständige Behörde die Umweltauswirkungen des Vorhabens und berücksichtigt diese Bewertung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge im Sinne der §§ 1, 2 Abs. 1 Satz 2 und 4 UVP-G nach Maßgabe der geltenden Gesetze (§ 12 UVP-G).

Insbesondere der Begriff der Berücksichtigung ist hierbei interpretationsbedürftig. Sicherlich bedeutet er, daß die Umweltauswirkungen mehr als nur zur Kenntnis zu nehmen sind. Andererseits sollen sie die Entscheidung nicht alleine determinieren, weil das UVP-G keinen Vorrang von Umweltbelangen beabsichtigt. Richtig dürfte daher sein, daß das Gesetz jedenfalls verlangt, daß die Behörde sich mit dem Ergebnis der UVP inhaltlich auseinandersetzen muß; werden bestimmte Umweltbeeinträchtigungen hingenommen, so hat die Behörde bei ihrer positiven Zulassungsentscheidung eine erhöhte Begründungslast [\[169\]](#).

IV. Bekanntgabe der Entscheidung über den Antrag auf Genehmigung des Vorhabens (§ 9 Abs. 2 UVP-G)

Mit § 9 Abs. 2 UVP-G soll die in Art. 9 der UVP-RL vorgesehene Verpflichtung umgesetzt werden, nach Abschluß des Zulassungsverfahrens die betroffene Öffentlichkeit über den Ausgang des Verfahrens zu unterrichten. Ebenso wie § 9 Abs. 1 gibt Abs. 2 dabei den Mindeststandard vor, der in jedem Fall von der

nach dem Fachrecht zuständigen Zulassungsbehörde, die wegen der nach § 73 VwVfG möglichen Trennung der Aufgaben nicht mit der Anhörungsbehörde identisch zu sein braucht, einzuhalten ist. Im Gegensatz zu den Vorgaben der UVP-RL unterscheidet § 9 Abs. 2 Satz 2 UVP-G zwischen der Zulassung und Ablehnung des Vorhabens. Während nach § 9 Abs. 2 Satz 1 UVP-G bei einer positiven Zulassungsentscheidung neben der Entscheidung als solcher auch deren Gründe zugänglich zu machen sind - was aus Art. 9 Satz 1 Spiegelstrich 2 der UVP-RL

Seite 113

folgt, da dies den Gegebenheiten des deutschen Rechts entspricht [\[170\]](#) - genügt im Falle der Ablehnung gem. § 9 Abs. 2 Satz 2 UVP-G die Benachrichtigung von dieser [\[171\]](#).

Fraglich erscheint, ob es im Falle der Ablehnung einer Zulassung der Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 2 UVP-G gemeinschaftsrechtlich überhaupt bedurfte. In der Begründung zum Regierungsentwurf [\[172\]](#) wird hierzu auf die Bestimmung des Begriffs der Genehmigung als Unterfall des Begriffs der Entscheidung in Art. 1 Abs. 2 der RL sowie auf die alleinige Verwendung des Begriffs bei Entscheidung (nicht der Genehmigung) in Art. 9 der UVP-RL verwiesen. Da jedoch auch der Begriff der Entscheidung in Art. 1 Abs. 2 der UVP-RL rein positiv ("... aufgrund derer der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält") ausgerichtet ist, dürfte die Regelung in § 9 Abs. 2 Satz 2 UVP-G als erweiternde Umsetzung im Sinne des Art. 13 UVP-RL anzusehen sein [\[173\]](#). Die vom deutschen Gesetzgeber vorgenommene Differenzierung zwischen positiver und negativer Entscheidung erscheint gerechtfertigt, wird sich ein betroffener Bürger doch allenfalls gegen eine positive Zulassungsentscheidung, nicht aber gegen eine Ablehnung des Vorhabens wenden, so daß es ausreicht, wenn er lediglich im ersten Fall über die Entscheidungsgründe umfänglich informieren wird [\[174\]](#).

Unter "Zugänglichmachen" im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 1 UVP-G ist die Einräumung der Gelegenheit zur Einsichtnahme zu verstehen, die durch Zustellung der Entscheidung, durch ortsübliche Bekanntmachung oder auf andere Weise geschehen kann. Die Einzelheiten hierfür sind - soweit erforderlich - in bereichsspezifischen Verfahrensvorschriften oder von der Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen [\[175\]](#). Das Fachrecht bzw. die Behörde kann sich dabei für eine oder auch mehrere dieser Möglichkeiten entscheiden und insbesondere bei Massenverfahren Erleichterungen für die zuständige Behörde, beispielsweise in Form der Auslegung, vorsehen. Art und Weise der Benachrichtigung nach § 9 Abs. 2 Satz 2 UVP-G richten sich nach dem jeweiligen Fachgesetz; bei Massenverfahren wird eine öffentliche Bekanntmachung regelmäßig die Benachrichtigung ersetzen können [\[176\]](#).

Hinsichtlich der Regelung über die Informationsberechtigten findet sich ein Unterschied zwischen der europäischen und der innerstaatlichen Vorschrift. Während die RL ver-

Seite 114

langt, daß die Entscheidung (mindestens) "der betroffenen Öffentlichkeit" zugänglich zu machen ist, und zwar unabhängig davon, ob die entsprechenden Personen von der ihnen in § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 73 Abs. 4 VwVfG eingeräumten Möglichkeit, Einwendungen gegen das Vorhaben zu erheben, auch tatsächlich Gebrauch gemacht haben oder nicht [\[177\]](#), muß die deutsche Behörde nach dem UVP-G lediglich "den bekannten Betroffenen und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist", die Möglichkeit einräumen, von der Entscheidung Kenntnis zu nehmen. § 9 Abs. 2 UVP-G läßt also einerseits jene Betroffenen unberücksichtigt, die weder Einwendungen erhoben haben noch der Behörde auf andere Weise bekannt sind. Andererseits schreibt die Norm vor, die Entscheidung auch (objektiv) Nichtbetroffenen zugänglich zu machen, wenn die Behörde über deren Einwendungen entschieden hat. Während die letztere Regelung wegen Art. 13 der RL ohne weiteres zulässig ist, bleibt die erstere hinter den europarechtlichen Mindestanforderungen des Art. 9 Satz 1 der UVP-RL zurück [\[178\]](#). Diese

Beschränkung des Personenkreises ist bedenklich, beeinträchtigt sie doch zumindest partiell die Kontrollfunktion, die der Möglichkeit zur Einsicht in die Entscheidung innewohnt [179]. Überdies hat der Umstand, daß der Genehmigungsbescheid einer vom Vorhaben betroffenen Person nicht bekanntgemacht wird eine noch ganz andere schwerwiegende Folge: Der Bescheid wird für diese Person nicht wirksam und die Klagefrist für sie nicht in Lauf gesetzt [180].

Zwar wird teilweise in der Literatur [181] hierzu angeführt, daß sich diese Schwäche des UVP-Gesetzes wegen des in § 4 UVP-G verankerten Subsidiaritätsgrundsatzes nicht auswirkt, soweit weitergehende Vorschriften wie § 74 Abs. 4 VwVfG und die fachgesetzlichen Bekanntmachungsregelungen zusätzlich eine Auslegung der Entscheidung oder eine öffentliche Bekanntmachung vorsehen, doch vermag dieser Hinweis die eben angeführten Bedenken nicht zu entkräften, zumal spezielle Bestimmungen wie etwa § 10 Abs. 7 BImSchG [182] - jedenfalls in seiner gegenwärtigen Fassung - über § 9 Abs. 2 Satz 2 UVP-G nicht hinausgehen [183].

Teilweise wird in der Literatur [184] bedauert, daß sich die Informationspflicht lediglich auf die Entscheidung und gegebenenfalls deren Gründe beschränkt. Eine eigenständige Veröffentlichung der zusammenfassenden Darstellung, die von der Behörde nach § 11

Seite 115

UVP-G anzufertigen ist, würde, so die Vertreter dieser Ansicht, zum einen eine Bewertung und Berücksichtigung der Ergebnisse verbessern sowie die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch die Öffentlichkeit erleichtern. Demgegenüber hat der Gesetzgeber auf die Erstellung eines eigenständigen Dokumentes verzichtet, weil dies zu unnötigem Verwaltungsaufwand führen würde, insbesondere wenn nur eine einzige Behörde über die Zulässigkeit des Vorhabens zu entscheiden hat. § 11 Satz 4 UVP-G läßt es daher genügen, daß die zusammenfassende Darstellung in der Begründung der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens erfolgt [185]. Etwas anderes gilt in den Fällen paralleler Zulassungsverfahren, auf die an späterer Stelle noch näher eingegangen wird.

B. Spezielle Konstellationen der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des deutschen UVP-Verfahrens

Nachdem die Konzeption über die Einbeziehung der Öffentlichkeit in der UVP Deutschlands durchleuchtet wurde, befaßt sich die Untersuchung mit speziellen Konstellationen, die in der Diskussion über die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP eine wichtige Rolle spielen.

I. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen in vorgelagerten Verfahren

In der bisherigen Untersuchung blieb unberücksichtigt, daß eine Vielzahl von umweltbeeinträchtigenden Projekten nicht nur ein einziges Zulassungsverfahren, sondern mehrere hintereinandergeschaltete Verfahren zu durchlaufen haben (vertikale Stufung). Möglich sind hierbei zum einen fachlich gestufte Verfahren, d. h. Verfahren, die fachgesetzlich der nachfolgenden, im selben Fachgesetz geregelten Zulassungsebene vorausgestellt sind. Zu diesem Typus zählen Vorbescheide und Teilgenehmigungen, wie sie insbesondere für das immissionsschutzrechtliche und das atomrechtliche Genehmigungsverfahren typisch sind. Etwaige Vorfragen wie die Standortfrage, die Zulässigkeit gewisser Techniken oder bestimmte Teile der Gesamtanlage (etwa einzelne Baukomplexe) werden hier vorab durch einen Vorbescheid bzw. Teilgenehmigungen entschieden. Auf diese Weise wird das Genehmigungsverfahren in zwei oder mehrere Teilabschnitte (Stufen) zerlegt, die zwar formal verselbständigt sind, aber dennoch in sachlichem Zusammenhang zueinander stehen, aufeinander aufbauen und am gemeinsamen Ziel, der abschließenden Genehmigung der Gesamtanlage, orientiert sind [186]. Da bei Teilgenehmigungen über Teilaspekte der Zulassung bereits endgültig und außenverbindlich entschieden wird, ist zu beachten, daß diese Verfahren nur partiell als vorgelagertes Verfahren im echten Sinne angesehen werden

können. Allein hinsichtlich des Restes, über den noch nicht endgültig entschieden wird, ergeht hier eine vorgelagerte Entscheidung (vorläufiges Gesamturteil) [\[187\]](#).

Zum anderen fallen hierunter aber auch die der endgültigen Zulassung zwingend vorgelagerten Verfahren. Diesem Typus gehören Verfahren an, die auf einer mittleren Ebene zwischen Planung und Zulassung angesiedelt sind, wobei die sich anschließende Zulassungsentscheidung nach anderen Gesetzen erfolgt als die vorgelagerte Entscheidung. Eine derartige Aufspaltung der Zulassungsentscheidung in Vorbereitungsplanung und Durchführungsentscheidung kommt beispielsweise im straßen- oder wasserrechtlichen Linienbestimmungsverfahren und anschließenden Planfeststellungsverfahren vor. Von solchen besonderen Regelungen abgesehen, wurde von Seiten der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland das Instrument des Raumordnungsverfahrens eingeführt, mit dem die Vereinbarkeit konkreter raumrelevanter Vorhaben - etwa Kernkraftwerke, Fernstraßen, Mülldeponien etc. - mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung geklärt werden soll. Dieses Verfahren ersetzt keinesfalls die jeweils erforderliche Projektzulassung im Wege der Planfeststellung oder Genehmigung, sondern stellt lediglich eine vorgeschaltete Planungsstufe dar [\[188\]](#).

Zweck eines solchermaßen aufgespaltenen Genehmigungsverfahrens ist es, die Genehmigungsproblematik sozusagen abschnittsweise aufzuarbeiten und dadurch die Unübersichtlichkeit der komplexen Entscheidungsvorgänge bei der Planung von Großvorhaben zu reduzieren. Hierdurch soll der Behörde die Entscheidung und die Prüfung ihrer Voraussetzungen erleichtert werden. Zudem vermag eine derart stufenweise Entscheidung das Investitionsrisiko zu verringern und die Flexibilität für die Planung im Detail zu erhalten. Des weiteren wird hierdurch ermöglicht, daß bei den Folgegenehmigungen dem dann aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik Rechnung getragen werden kann [\[189\]](#).

1. Notwendigkeit einer UVP in vorgelagerten Verfahren

Obgleich die UVP schon gemeinschaftsrechtlich aufgrund der Genese des Richtlinieninhalts ein auf der Zulassungsebene angesiedeltes Instrument ist, wird nach allgemein vertretener Ansicht im Schrifttum [\[190\]](#) jede Art von rechtsverbindlicher Stufung der verwaltungsbehördlichen Zulassungsentscheidung vom Geltungsbereich der UVP-RL umfaßt. Aus der ausdrücklich in die Präambel aufgenommenen Intention, auf eine möglichst früh-

zeitige Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Umwelt hinzuwirken, um der Notwendigkeit späterer Ausgleichsmaßnahmen wirksam vorzubeugen [\[191\]](#), muß gefolgert werden, daß die Formulierung "vor Erteilung der Genehmigung" in Art. 2 Abs. 1 der RL extensiv auszulegen ist [\[192\]](#). Der Grundsatz der Frühzeitigkeit verlangt, das Gesamtpotential der Genehmigungsprüfung für die UVP offenzuhalten und nicht durch präjudizierende Teilregelungen entscheidend zu verkleinern [\[193\]](#).

Selbst wenn man in Übereinstimmung mit dem deutschen Gesetzgeber im "Gebot der Frühzeitigkeit" lediglich einen "programmatischen" Einleitungssatz sehen will, der an der Bindungswirkung selber keinen Anteil hat, sondern allenfalls als Empfehlung hinsichtlich einer frühzeitigen Einbeziehung der Öffentlichkeit bei den vorgelagerten Verfahren zu verstehen ist [\[194\]](#), so darf nicht unbeachtet bleiben, daß dieses Gebot auch einer Verfahrensregelung der RL zugrundeliegt. Die Berücksichtigungspflicht des Art. 8 der UVP-RL hat nur dann Sinn, wenn die Berücksichtigung erfolgt, bevor rechtlich bindende Vorentscheidungen ein umfassendes Einfließen der Ergebnisse der UVP in die Entscheidung unmöglich machen [\[195\]](#). Eine UVP auf der letzten Stufe würde hier regelmäßig zu spät kommen, weil sich die Vorgaben der früheren Entscheidungsebenen nicht mehr in Frage stellen oder korrigieren ließen [\[196\]](#). Die Frage, inwieweit die UVP in vertikal gestuften Verfahren nach der RL einzuführen ist, hängt folglich von der Rechtsverbindlichkeit der vorgelagerten Verfahrensstufe ab [\[197\]](#).

Einen derart abschließenden Entscheidungsgehalt weisen beispielsweise Teilgenehmigungen wie auch Vorbescheide [\[198\]](#) auf. Während Teilgenehmigungen abschließende Entscheidungen über einen Ausschnitt des geplanten Verfahrens sind, die in ihrem Teilentscheidungsgehalt eine der Vollgenehmigung entsprechende Wirkung entfalten, kommt Vorbescheiden zwar keine gestattende, jedoch eine feststellende Wirkung zu. Auch wenn sie nicht zur baulichen Ausführung eines bestimmten Vorhabens berechtigen, so regeln sie dennoch definitiv einen Ausschnitt aus dem feststellenden Teil der Vollgenehmigung.

Anders verhält es sich bei der Zulassung des vorzeitigen Beginns, einer Maßnahme, wie sie in § 7 a AbfG, § 57 b Abs. 1 BBergG, § 15 a BImSchG oder § 9 a bzw. § 31 a WHG geregelt ist. Nach diesen Vorschriften können etwa die Errichtung einer Abfallentsor-

Seite 118

gungsanlage, die Benutzung oder der Ausbau eines Gewässers sowie die wesentliche Änderung einer genehmigungsbedürftigen Anlage unter bestimmten Voraussetzungen bereits vor der endgültigen Entscheidung zugelassen werden. Diese Rechtsfigur entspricht einem praktischen Bedürfnis von Verwaltung und Betreibern. Sie dient dazu, Zeitverzögerungen aufgrund der erfahrungsgemäß langen Dauer von Genehmigungsverfahren und dergleichen zu vermeiden. Bei voraussichtlich langen Verfahren soll wenigstens mit solchen Maßnahmen schon vor Erteilung einer Genehmigung, Erlaubnis bzw. Bewilligung oder vor Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses begonnen werden können, bei denen eine Rückgängigmachung unter einigermaßen vernünftigen Umständen möglich ist. Da jedoch für die Zulassung eines vorzeitigen Beginns lediglich eine positive Prognose über den Ausgang des Hauptverfahrens nötig ist und sie selbst keine verbindliche Regelung hinsichtlich Vorfragen oder Einzelteilen des geplanten Vorhabens enthält, gehört sie nicht zum Kreis der Genehmigungen im Sinne des Art. 1 Abs. 2 der EG-RL und fällt nicht in den Anwendungsbereich des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UVP-G [\[199\]](#).

Neben den bisher erörterten Rechtsfiguren stellt sich auch im Hinblick auf Bebauungspläne, deren planerische Zielsetzung auf die Begründung der Zulässigkeit gerade eines UVP-pflichtigen Vorhabens gerichtet ist, die Frage nach deren Rechtsverbindlichkeit für das anschließende Zulassungsverfahren. Da der Bebauungsplan verbindlich den bauplanungsrechtlichen Teil der materiellen Baurechtsgemäßheit regelt [\[200\]](#), ist die Entscheidung bindend für das nachfolgende Genehmigungsverfahren, bei dem die grundsätzliche Eignung des Standortes nicht mehr in Frage gestellt werden kann. Würde nun die UVP erst im Genehmigungsverfahren durchgeführt werden, so könnten in diesem Zulassungsverfahren diejenigen Umweltauswirkungen, die sich beispielsweise aus der Standortwahl ergeben, nicht mehr geprüft werden, da sie bereits durch das vorhergehende Planungsverfahren verbindlich geregelt worden wären [\[201\]](#).

Fraglich ist, ob auch das Raumordnungsverfahren von der UVP-Pflicht mitumfaßt sein muß. Der Umstand, daß sich die UVP-RL nur auf die Zulassungsebene bezieht und die Planungsebene unregelt läßt, steht dieser Überlegung nicht im Wege. Da die RL die Unterscheidung zwischen "Planungs- und Entscheidungsprozessen" unter dem Aspekt

Seite 119

der Projektbezogenheit trifft, können nur solche Pläne nicht Bestandteil der "Genehmigung" sein, die lediglich allgemeine Ziele und Programme erhalten, ohne Regelungen für ein konkretes Einzelvorhaben zu treffen, also beispielsweise Raumordnungs-, Finanz- und Regionalpläne. Da Raumordnungsverfahren, im Gegensatz zu den Programmen und Plänen im Sinne des § 5 ROG, einzelfall- bzw. projektbezogene förmliche Verfahren sind [\[202\]](#), kann hieraus gefolgert werden, daß diese durchaus Teil der "Genehmigung" sein können.

Entscheidend für die Frage der UVP-Pflichtigkeit des Raumordnungsverfahrens bleibt daher der diesem

Verfahrenstypus zukommende Entscheidungsgehalt, also seine Rechtsverbindlichkeit. Das Raumordnungsverfahren, das dem Vorhabenzulassungsverfahren vorgelagert ist, endet nicht mit einer abschließenden rechtlich bindenden Entscheidung [\[203\]](#). Nach § 6 a Abs. 10 ROG entfaltet das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens weder gegenüber dem Träger des Vorhabens noch gegenüber einzelnen eine unmittelbare Rechtswirkung. Der nationale Gesetzgeber wird von der UVP-RL folglich nicht verbindlich zur Einführung einer UVP in das Raumordnungsverfahren verpflichtet [\[204\]](#).

Aufgrund des Umstandes, daß das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens jedoch bei den Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens nach § 6 a Abs. 9 ROG von den Fachgenehmigungs- oder Planfeststellungsbehörden zu berücksichtigen ist und diese von einer einmal getroffenen landesplanerischen Beurteilung in der Regel nur noch abweichen werden, wenn sich die Situation wesentlich ändert, plädiert *Bartlspenger*²⁰⁵ dafür, auch Raumordnungsverfahren mit bloß vorbereitender Rechtswirkung einer der UVP-RL genügenden Verfahrensordnung zu unterwerfen. Ähnlich sehen dies der *Sachverständigenrat für Umweltfragen*²⁰⁶ und *Bunge* [\[207\]](#), die sich beide für eine generelle Anwendung des UVP-Gesetzes im Raumordnungsverfahren aussprechen. Wenn dieses Verfahren auch keine vollkommene, außenverbindliche und bestandskräftige Bindungswirkung gegenüber dem Bürger entfalte, so werde ihrer Ansicht nach dennoch aufgrund des Umstandes, daß dieses Verfahren immer einen Teilaspekt der späteren Zulassungsentscheidung

Seite 120

vorwegnehme, faktisch die Entscheidung im nachfolgenden Verfahren der Vorhabenzulassung durch das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens vorbestimmt [\[208\]](#).

Für das Raumordnungsverfahren kann somit abschließend festgehalten werden, daß der nationale Gesetzgeber infolge der fehlenden rechtlichen Bindungswirkung der Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens für eine spätere Projektzulassung durch die UVP-RL zwar nicht verbindlich verpflichtet wird, das Raumordnungsverfahren für die Zwecke der UVP zu öffnen [\[209\]](#), zahlreiche Stimmen [\[210\]](#) aus dem Schrifttum sich aufgrund der faktischen Präjudizwirkung aber gleichwohl hierfür aussprechen.

Ähnlich verhält es sich mit dem Linienbestimmungsverfahren nach § 16 Abs. 1 FernStrG und § 13 Abs. 1 BWaStrG, das der endgültigen Zulassung faktisch vorgelagert ist und insbesondere der Festlegung der Linienführung bzw. der Trasse des jeweiligen Weges dient. Ebenso wie dem Raumordnungsverfahren kommt der Linienbestimmung keine Rechtswirkung nach außen zu; Adressaten sind allein die Straßenbaubehörden. Da Linienbestimmungen lediglich rein faktische Wirkungen erzeugen, ist auch hier gemeinschaftsrechtlich die UVP-Pflicht mangels rechtlicher Bindungswirkung für die spätere Zulassungsentscheidung nicht geboten [\[211\]](#). Entsprechendes gilt für die Genehmigung von Flugplätzen nach § 6 Abs. 1 LuftVG [\[212\]](#).

Der deutsche Gesetzgeber hat jedoch bei der Umsetzung der UVP-RL erkannt, daß es - um eine UVP möglichst frühzeitig ansetzen zu können - der Einbeziehung vertikal gestufter Verfahrensschritte in das UVP-Verfahren bedarf. Demzufolge unterwirft er in § 2 Abs. 3 Nr. 2 - 4 UVP-G auch Entscheidungen, die in vorgelagerten Verfahren [\[213\]](#) (im weiteren Sinne) angesiedelt sind, der UVP.

Fußnoten:

[\[1\]](#) *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 1

[\[2\]](#) Das gleiche gilt seit jeher für die Antragsberatung nach der Parallelvorschrift in der 9. BImSchV (§ 2 Abs. 2); *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 4

[3] *Haneklaus*, Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 4

[4] UVPVwV, unter 0.4.2.

[5] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 5 Rdnr. 13a

[6] UVPVwV, unter 0.4.6.

[7] diese werden auch in der endgültigen Fassung der UVPVwV (unter 0.4.6) ausdrücklich erwähnt. Vgl. im übrigen hierzu auch die Parallelvorschrift der 9. BImSchV (§ 2 a Abs. 1 Satz 2) (ebenso die Regelung in § 1 b Abs. 1 Satz 3 AtVfV)

[8] vgl. den Referentenentwurf der UVPVwV, unter 0.5.6.2; abgedruckt bei *Erbguth/Schink*, UVP-G, 1. Aufl., Anhang 6, S. 454

[9] *Erbguth/Schink*, UVP-G, 1. Aufl., § 5 Rdnr. 13

[10] vgl. UVPVwV, unter 0.4.5

[11] so z. B. *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 5 Rdnr. 13a; vgl. oben im 1. Kapitel, Teil C/II

[12] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 22

[13] UVPVwV, unter 0.4.6; vgl. hierzu auch *Mayen*, NVwZ 1996, S. 321

[14] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 5 Rdnr. 7

[15] vgl. die Begründung des RegEntwurfs vom 26.01.1986 zu § 5; abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S.136

[16] UVPVwV, unter 0.4.3

[17] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 22

[18] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 22; UVPVwV, unter 0.4.3

[19] Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G muß die Durchführung den Anforderungen des § 73 Abs. 3 - 7 VwVfG entsprechen. Hierdurch wird nicht die verbindliche Anwendung der Regelungen in § 73 Abs. 3 - 7 VwVfG angeordnet. Dies konnte in der allgemeinen Regelung des § 9 Abs. 1 UVP-G, die auch für gebundene Zulassungsverfahren gilt, auch nicht geschehen, da die Vorschriften des VwVfG unmittelbar nur die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Planfeststellungsverfahren regeln, was insbesondere in dem Wort "Plan" zum Ausdruck kommt. Für gebundene Zulassungsverfahren kam daher nur eine entsprechende Anwendung der § 73 Abs. 3 - 7 VwVfG in Betracht; so *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 255

[20] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 255

[21] Sachlich bezieht sich gem. § 9 Abs. 1 Satz 1 UVP-G die Auslegung nur auf die Unterlagen nach § 6 UVP-G; die Stellungnahmen anderer Behörden unterliegen nicht der Auslegungspflicht. EG-rechtliche Bedenken bestehen hierzu nicht (vgl. oben im 2. Kapitel, Teil D/I).

[22] § 10 UVP-G stellt klar, daß in UVP-pflichtigen Verwaltungsverfahren die dort geltenden Rechtsvorschriften der Fachgesetze über die Geheimhaltungs- und Datenschutzvorschriften (vgl. z. B. § 10 Abs. 2 und auch § 27 Abs. 3 BImSchG) Anwendung finden ("bleiben unberührt"). Die damit

einhergehende Begrenzung der Information der Öffentlichkeit ist vor dem Hintergrund des durch Art. 14 GG gewährten Betriebsschutzes und des durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährten Persönlichkeitsschutzes geboten; *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 10 Rdnr. 1. Auch die UVP-RL sieht in Art. 10 einen entsprechenden Betriebs- und Persönlichkeitsschutz als Korrektiv zu der nach Art. 6 vorgeschriebenen Einbeziehung der Öffentlichkeit vor.

[23] Bisher mußte die Bekanntmachung der Auslegung mindestens eine Woche vorher erfolgen (vgl. § 73 Abs. 5 Satz 1 VwVfG a. F.). Mit Art. 1 GenBeschlG wurde diese Frist jedoch gestrichen.

[24] Von der ortsüblichen Bekanntmachung ist die öffentliche Bekanntgabe zu unterscheiden. Anders als bei der öffentlichen Bekanntgabe wird mit der ortsüblichen Bekanntmachung keine einheitliche Bekanntmachungsform umschrieben. Die Form hängt hier vielmehr - wie der Begriff schon sagt - von den näheren örtlichen Umständen ab; *Schmel*, Massenverfahren, S. 148

[25] hier insbesondere aus den entsprechenden Satzungen der Gemeinden

[26] *Kopp*, VwVfG, § 73, Rdnr. 10

[27] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 24

[28] Entgegen der in § 73 VwVfG vorgesehenen behördlichen Trennung können Anhörung und Entscheidung auch von einer Behörde wahrgenommen werden, soweit das Fachrecht dies vorsieht; *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 19

[29] im Wege der Amtshilfe; vgl. *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 29. Die Gemeinden wurden wegen ihrer Nähe zum Bürger als Auslegungsort gewählt; wegen der möglicherweise erheblichen Reichweite der Auswirkungen, sollte bei Großvorhaben der Kreis der Gemeinden nicht zu eng gezogen werden; so *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 19.

[30] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 37

[31] *Bunge*, in: HdUVP, 0600, Rdnr. 39; vgl. hierzu auch BVerwGE 72, S. 282 ff. (286); 75, S. 214 ff. (234)

[32] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 19

[33] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 4

[34] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 41

[35] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 42

[36] vgl. z. B. BVerwG 61, S. 256 ff. (272); BVerwG, DVBl. 1981, S. 99

[37] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 19

[38] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 6

[39] BVerwGE 55, 369 ff. (376)

[40] was wohl regelmäßig nur bei einem UVP-pflichtigen Änderungsverfahren für eine Anlage in Betracht kommen wird, bei der die Betroffenen aus dem vorhergehenden Zulassungsverfahren nicht bekannt sind; *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 19

[41] *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 155/156

[42] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 29

[43] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 30

[44] Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 9, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 140

[45] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 30

[46] ohne den gedanklichen Zwischenschritt über die unterschiedliche Zweckbestimmung des Planfeststellungs- und des UVP-Verfahrens kommen u. a. *Erbguth/Schink* zu dem gleichen Ergebnis, indem sie ebenfalls in der Einschränkung des Einsichtsrechts nach § 73 Abs. 3 VwVfG einen Widerspruch zur RL konstatieren und die nationale Verfahrensvorschrift EG-rechtskonform weit auslegen; UVP-G, § 9 Rdnr. 9

[47] *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 156

[48] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 9

[49] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 44

[50] *Kopp*, VwVfG, § 9 Rdnr. 29; dies ergibt sich auch aus der vom Gesetz dafür vorgesehenen verhältnismäßig kurzen Frist von einem Monat, die zumindest bei größeren Vorhaben ein eingehenderes Studium nicht zulassen würde; *Kopp*, VwVfG, § 9 Rdnr. 27.

[51] Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 07.Juni 1990, BGBl. I 1994 S. 1490

[52] *Landel*, UVP in parallelen Zulassungsverfahren, S. 44

[53] so z. B. *Deppen*, Beteiligungsrechte des Bürgers, S. 109/110; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, S. 366; *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 45

⁵⁴ *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 45

[55] hiervon wiederum zu unterscheiden ist der Begriff der "betroffenen Öffentlichkeit" im Sinne des Art. 6 Abs. 2 der UVP-RL, worunter nicht nur eine Betroffenheit im rechtlichen Sinne zu verstehen ist (vgl. oben im 2. Kapitel, Teil D/I).

[56] *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 44

[57] *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, § 40 Rdnr. 31. Diese sind jedoch, wenn durch das Vorhaben ihr Aufgabenbereich berührt wird, über § 7 UVP-G von der Zulassungsbehörde zur Stellungnahme aufzufordern.

[58] so die überwiegende Meinung; vgl. z. B. *Deppen*, Beteiligungsrechte des Bürgers, S. 111

[59] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 47

[60] *Deppen*, Beteiligungsrechte des Bürgers, S. 111

[61] Der Verband macht hier Rechte aller oder einzelner Verbandsmitglieder geltend; vgl. etwa

[62] In diesem Fall macht der Verband weder die Verletzung eigener noch fremder subjektiv-öffentlicher Rechte geltend, sondern allein die Verletzung von Normen, die ausschließlich öffentliche Interessen schützen sollen, also keine Drittschutzfunktion im Sinne der Schutznormtheorie entfalten; vgl. beispielsweise *Battis/Dünnebacke*, JuS 1990, S. 189.

[63] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 258

[64] die weitere Voraussetzung dieser Vorschrift, daß das Vorhaben mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 BNatSchG verbunden sein muß, dürfte bei prüfpflichtigen Projekten regelmäßig gegeben sein; *Bunge*, HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 48

[65] Die nach dieser Bestimmung vorzunehmende Anhörung der Naturschutzverbände dient nicht vorwiegend dem Schutz und der Wahrnehmung der Interessen des Verbandes oder seiner Mitglieder, sondern ist in gewissem Sinn ein Beteiligungsrecht kraft Amtes. Dennoch entspricht der Anhörungspflicht ein entsprechendes, ggf. mit der verwaltungsrechtlichen Verpflichtungsklage - nach anderer Auffassung mit der allgemeinen Leistungsklage - durchsetzbares Recht auf entsprechende Anhörung und Einsicht in die Gutachten und als Voraussetzung für die Anhörung auch in die Planunterlagen, sowie ein verwahrungsverfahrensrechtlicher Anspruch auf Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses, der ohne die gebotene Einbeziehung des Verbandes ergangen ist; vgl. *Kopp*, VwVfG, § 73, Rdnr. 25. Mit BVerwGE 72, S. 15 ff. (16) ist davon auszugehen, daß ein Verband auch aufgrund seines Eigentums an einem sog. Sperrgrundstück berechtigt ist, Einwendungen zu erheben; es kommt nicht darauf an, aus welchen Beweggründen er das Grundstück erworben hat und ob er später zur Rückübereignung verpflichtet ist; a. A. vielfach die Literatur, z. B. *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 33b; *Fliegauf*, NVwZ 1991, S. 748 ff.

[66] HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 47

[67] NuR 1989, S. 201

[68] *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 36

[69] so *Bunge*, HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 47

⁷⁰ *Winter*, NuR 1989, S. 201

⁷¹ *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1630

[72] *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1630; im Ergebnis so auch *Schoeneberg*, UVP, S. 74 und *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 13, die hierin allenfalls einen Verstoß gegen umweltpolitische Optimierungsvorstellungen sehen.

[73] Insofern kann in gewissem Umfang auf die zu § 42 Abs. 2 VwGO entwickelten Grundsätze zurückgegriffen werden, soweit sie die Frage der Möglichkeit von Einwendungen gegen ein Vorhaben betreffen; *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 37

[74] *Bunge*, HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 50; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, § 40 Rdnr. 30

[75] *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 52

[76] so z. B. BVerwGE 60, S. 297

[77] *Jarass*, UVP, S. 70 und in der Sache ebenso *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 41

[78] so zu Recht *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 42

[79] Urteil vom 17.07.1980, BVerwGE 60, S. 297 ff., (300, 311, 312)

[80] Beschluß v. 08.07.1982, BVerfGE 61, S. 82 ff. (117), ergangen aufgrund Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Sasbach gegen das in Fn. 84 zitierte Urteil des BVerwG v. 17.07.1980

[81] *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrensrecht, § 40 Rdnr. 28

[82] OVG Lüneburg, DVBl. 1984, S. 887 ff. (889); *Bunge*, HdUVP 0600 (§ 9), Rdnr. 58

[83] so z. B. *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 57

[84] *Bunge*, HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 60; *Stelkens/Bonk/Sachs/Leonhardt*, VwVfG, § 73 Rdnr. 43; *Dürr*, VBIBW 1992, S. 321

[85] *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 57

[86] so auch *Bunge*, HdUVP, 0600 (§ 9), Rdnr. 62

[87] abgedruckt bei *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrensrecht, § 40 Rdnr. 34

[88] BVerwG, Urteil vom 6.8.1982, UPR 1983, S. 198

[89] Eine wörtlich übereinstimmende Regelung enthalten heute beispielsweise §§ 17 Abs. 4 Satz 1 Bundesfernstraßengesetz, § 10 Abs. 4 Satz 1 Luftverkehrsgesetz, § 29 Abs. 4 Satz 1 Personenbeförderungsgesetz, § 36 d Abs. 2 Satz 1 Bundesbahngesetz (diese Vorschrift ist zwischenzeitlich durch Art. 8 des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378) aufgehoben worden), § 20 Abs. 2 Satz 1 Allgemeines Eisenbahngesetz und § 10 Abs. 3 Satz 3 Bundesimmissionsschutzgesetz. Mit Änderung des § 73 VwVfG ist der anhand der eben geschilderten Beispiele erkennbaren Entwicklung, daß die im Verwaltungsverfahrensgesetz vorgesehene formelle Präklusion immer mehr durch entsprechende Bestimmungen in den Fachgesetzen verdrängt wurde, entgegengewirkt worden.

[90] so argumentiert auch das BVerwG in seinem Urteil vom 17.7.1980 im Hinblick auf den Einwendungsausschluß in § 3 Abs. 1 der (zwischenzeitlich aufgehobenen) Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes (Atomanlagen-Verordnung-AtAnV) vom 20.5.1960; BVerwGE 60, 301

[91] Grundlegend BVerwG vom 14.4.1967, BVerwGE 26, 302 (303)

[92] *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 59 ff.; *Meyer/Borgs*, VwVfG, § 73 Rdnr. 29; *Stelkens/Bonk/Leonhardt*, VwVfG, § 73 Rdnr. 51; *Knack*, VwVfG, § 73 Rdnr. 7.4; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrensrecht, S. 369

[93] *Metz*, Präklusion, S. 25

[94] *Papier*, NJW 1980, S. 317; Die Erhebung von Einwendungen ist seiner Ansicht nach tatbestandliche Voraussetzung für das Geltendmachen eines Rechts: Die Schutznorm kommt zwar weiter dem Einwendungsberechtigten zugute, doch kann sich dieser gegenüber hoheitlichem Handeln nicht mehr auf diese Norm berufen; sie verliert für ihn den Charakter durchsetzbarer subjektiver Rechte. Eine andere

Auffassung hierzu vertritt *Mutschler*, et 1980, S. 164 (168 ff.) (zit. v. *Metz*, Präklusion, S. 25 in Fn. 103). Dieser beläßt den Normen zwar den Charakter von subjektiven Rechten, sieht die Präklusionswirkung aber darin, daß bei der Substantiierung der Rechtsverletzung vor Gericht alle Umstände ausgeschlossen sind, die nicht schon im Einwendungsverfahren geltend gemacht worden sind. Die Präklusion erfaßt hiernach also nicht unmittelbar Rechte, sondern Tatsachen.

[95] *Stelkens/Bonk/Sachs/Leonhardt*, VwVfG, § 73 Rdnr. 51

[96] BVerfGE 61, 82

[97] BVerwGE, 60, 297

[98] *Stelkens/Bonk/Sachs/Leonhardt*, VwVfG, § 73 Rdnr. 43

[99] BVerfGE 61, 114

[100] BVerfGE 61, 116

[101] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 163

[102] so auch *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 163

[103] vgl. Übersicht bei *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*, § 45 Rdnr. 4

[104] *Schmel*, *Massenverfahren*, S. 53

[105] vgl. Überblick bei *Schmel*, *Massenverfahren*, S. 19 f.

[106] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*, § 45 Rdnr. 2 und 3

[107] vgl. hierzu auch die Ergebnisse einer Umfrage des deutschen Bundesministeriums des Inneren aus dem Jahre 1974, in der die Verfahren mit einer Vielzahl von Teilnehmern festgestellt wurden; Übersicht bei *Schmel*, *Massenverfahren*, S. 26 f.

[108] *Kopp*, VwVfG, § 17 Rdnr. 1

[109] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*, § 19 Rdnr. 5

[110] *Kopp*, VwVfG, § 17 Rdnr. 2; *Schmel*, *Massenverfahren*, S. 92

[111] *Knack*, VwVfG, § 17 Rdnr. 2.4

[112] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*, § 45 Rdnr. 10

[113] Begründung zum RegE vom 26.01.1986 zu § 2, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 130 f.

[114] so *Schmel*, *Massenverfahren*, S. 94 und *Kopp*, VwVfG

¹¹⁵ *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*, § 45 Rdnr. 10

[116] *Kopp*, VwVfG, § 17 Rdnr. 2; *Schmel*, *Massenverfahren*, S. 94

- [117] Nach *Schmel* wäre hierbei etwa zu denken an andere öffentlich-rechtliche Verfahren, wie die Ausweisung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten im Wege der Rechtsordnung nach den Naturschutzgesetzen der Länder oder die Aufstellung eines Haushaltsplanes; Massenverfahren, S.94.
- [118] *Ule/Laubinger* stellen dies hinsichtlich der Anwendbarkeit des § 17 VwVfG an späterer Stelle selbst in Frage; *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 45 Rdnr. 15.
- [119] *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 59
- [120] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 315/316
- [121] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 316
- [122] vgl. Bericht des Bundestags-Innenausschusses, BT-Drucks. 7/4494, S. 6; *Schmel*, Massenverfahren, S. 66
- [123] *Schmel*, Massenverfahren, S. 126/127
- [124] *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rdnr. 7
- [125] *Stelkens/Bonk/Sachs/Leonhardt*, VwVfG, § 17 Rdnr. 9; *Henle*, DVBl. 1983, S. 780/781
- ¹²⁶*Henle*, DVBl. 1983, S. 786/787
- [127] *Henle*, DVBl. 1983, S. 787; so auch *Schmel*, Massenverfahren, S. 128 ff.
- [128] *Henle*, DVBl. 1983, S. 787
- [129] *Henle*, DVBl. 1983, S. 787
- [130] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 68
- [131] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 40 Rdnr. 38
- [132] Von dieser Möglichkeit sollte nach *Bonk* aber nur in einfach gelagerten Fällen Gebrauch gemacht werden, etwa wenn eine besondere Vorbereitung für die Prüfung der Einwendungen im Erörterungstermin nicht notwendig erscheint; *Stelkens/Bonk/Sachs/Leonhardt*, VwVfG, § 73 Rdnr. 35.
- [133] Im Gegensatz zu den Regelungen in §§ 17 bis 19 VwVfG wird von diesen Sondervorschriften für Massenverfahren von seiten der Behörden regelmäßig Gebrauch gemacht; *Henle*, DVBl. 1983, S. 780.
- [134] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 40 Rdnr. 40
- [135] *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 45
- [136] *Henle*, DVBl. 1983, S. 784
- [137] *Deppen*, Beteiligungsrechte des Bürgers, S. 115/116
- [138] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 40 Rdnr. 36
- [139] so z. B. *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 46; seiner Ansicht nach stellt die Regelung der

Einwendungsbefugnis eine Hinzuziehung qua Gesetzes dar.

[140] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 40 Rdnr. 36

[141] z. B. *Meyer/Borgs*, *VwVfG*, § 73 Rdnr. 3; *Deppen*, *Beteiligungsrechte des Bürgers*, S. 124

[142] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 40 Rdnr. 36. Da auch zahlreiche andere Vorschriften des *Verwaltungsverfahrensgesetzes* - beispielsweise § 14 (Bevollmächtigung und Beistände), § 15 (Bestellung eines Empfangsbevollmächtigten), § 18 (Vertreter für Beteiligte bei gleichem Interesse), § 20 (Ausgeschlossene Personen), § 28 (Anhörung), § 29 (Akteneinsicht), § 30 (Geheimhaltung) - an den Begriff des Beteiligten anknüpfen, können auch diese auf Einwender entsprechend angewendet werden.

[143] *Bunge*, in: *HdUVP*, 0600 (§ 9) Rdnr. 74

[144] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 36 Rdnr. 7

[145] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 36 Rdnr. 7

[146] *Kopp*, *VwVfG*, § 67 Rdnr. 13

[147] *BT-Drucks.* 7/910, S. 85

[148] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 36 Rdnr. 8

[149] Typisch für Massenverfahren ist, daß Personen Zutritt zum Erörterungstermin verlangen, die weder rechtzeitig Einwendungen erhoben haben noch offensichtlich betroffen sind und damit an sich nach § 73 Abs. 6 *VwVfG* ausgeschlossen wären. Um unnötige Konflikte bereits zu Beginn des Erörterungstermins zu vermeiden, kann diesen Personen - soweit Platz vorhanden ist - das Zuhören durch den Verhandlungsleiter gestattet werden, sofern auch die anderen Beteiligten nicht widersprechen; vgl. *Wagner*, in: *Hoppe*, *UVP-G*, § 9 Rdnr. 27.

[150] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 36 Rdnr. 8

[151] *Bunge*, in: *HdUVP*, 0600 (§ 9), Rdnr. 83

[152] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 36 Rdnr. 9

[153] *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 40 Rdnr. 40

[154] so z. B. *Bunge*, in: *HdUVP*, 0600 (§ 9) Rdnr. 83

[155] *Jarass*, *UVP*, S. 71

[156] Die Erstellung der Niederschrift über den Erörterungstermin ist bei Massenverfahren ein organisatorisch durchaus ins Gewicht fallendes Problem. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens Flughafen München beispielsweise, wurden anfänglich Wortprotokolle erstellt, deren Umfang auf 100-120 Seiten je Termin answoll. Durch Umstellung auf Ergebnisprotokolle reduzierte sich im weiteren Verlauf des Erörterungsverfahrens dieser Umfang auf immerhin noch durchschnittlich 30 Seiten. Bis zum Ende des Erörterungsverfahrens kamen trotz der Umstellung 8225 Seiten Niederschriften der Erörterung der Einwendungen und der behördlichen Stellungnahmen zusammen. Alle Protokolle wurden in der Zahl der erschienenen Teilnehmer vervielfältigt und bei den Gemeinden zur Abholung ausgelegt; vgl. *Henle*, *BayVBl.* 1981, S. 8

[157] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 85

[158] *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 85

[159] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 2

[160] Den Ablauf der UVP in der Planfeststellung verdeutlicht die graphische Übersicht bei *Erbguth/Schink*, UVP-G, S. 254 f.

[161] *Bunge*, in: HdUVP, Lfg. Feb. 96, 1. Band, 0600 (§ 9) Rdnr. 6

[162] *Bunge*, in: HdUVP, Lfg. Feb. 96, 1. Band, 0600 (§ 9) Rdnr. 35

[163] so auch *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 10

[164] vgl. z. B. *Erbguth*, NVwZ 1989, S. 969 (974)

[165] seit dem Mühlheim-Kärlich-Beschluß des BVerfG, der zu einem weiteren Verständnis der Funktion von Einbeziehungsregelungen führte; vgl. hierzu bereits oben im 1. Kapitel, Teil C/II/2a.)

[166] *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1630

[167] so z. B. *Kopp*, VwVfG, § 73 Rdnr. 1 und 4; *Kuschnerus*, DVBl. 1990, S. 237; *Henle*, BayVBl. 1981, S. 6; *Danwitz*, Jura 1994, S. 285

[168] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 10; so auch *Weber*, UPR 1988, S. 206 (211)

[169] *Soell/Dirnberger*, NVwZ 1990, S. 707

[170] Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 9, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 141

[171] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 29

[172] Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 9, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 141

[173] so zu Recht *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 17

[174] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 29

[175] vgl. Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 9, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 141

[176] vgl. z. B. für Planfeststellungsverfahren § 74 Abs. 5 und § 69 Abs. 3 Satz 2 VwVfG; *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 30

[177] vgl. näher dazu oben S. 41

[178] *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1630; *Bunge*, HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 7

[179] *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1630

[180] vgl. hierzu z. B. *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, § 53 Rdnr. 10

[181] vgl. z. B. *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1630; *Bunge*, in: HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 7

[182] Nach dieser Vorschrift ist der Genehmigungsbescheid neben dem Antragsteller nur den Personen zuzustellen, die Einwendungen erhoben haben.

[183] so zu Recht *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 18

[184] *Soell/Dirnberger*, NVwZ 1990, S. 707; *Schneider*, Nachvollziehende Amtsermittlung, S. 128

[185] *Beckmann*, in: Hoppe, UVP-G, § 11 Rdnr. 19

[186] *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rdnr. 7a

[187] vgl. *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 48

[188] *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 59

[189] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 49/50

[190] vgl. z. B. *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1987, S. 827; *Erbguth/Schink*, UVP-G, Vor §§ 13 - 17 Rdnr. 2 ff.; *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 59; *Appold*, in: Hoppe, UVP-G, § 1 Rdnr. 27; *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 93

[191] Präambel, Erwägungsgründe Satz 1

[192] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 128

[193] *Schmidt/Aßmann*, DVBl. 1987, S. 827

[194] vgl. *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 54

[195] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 128; *Viebrock*, NVwZ 1992, S. 940

[196] *Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 59; *Viebrock*, NVwZ 1992, S. 940

[197] so z. B. *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 93

[198] sei es in Form von Standort- oder Konzeptvorbescheiden; vgl. *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 94

[199] so im Ergebnis auch *Peper/Schomerus*, UPR 1992, S. 10 ff.; a. A. *Bunge*, der es für eine eigenständige UVP-Pflicht hier genügen läßt, daß eine solche Entscheidung dem Projektträger das Recht gibt, das Vorhaben - wenn auch unter dem Vorbehalt des Widerrufs - zumindest teilweise durchzuführen; HdUVP, 0600 (§ 2) Rdnr. 105; so auch *Appold*, in: Hoppe, UVP-G, § 2 Rdnr. 72.

[200] Das Baugesetzbuch gilt auch für Projekte im Sinne der UVP-RL wie beispielsweise für den Fall, in dem die Planfeststellung nach § 17 BFernStrG durch Bauleitplanung ersetzt wird oder beim Bau von Feriendörfern oder Hotelkomplexen (vgl. Anhang II der RL); *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 99.

[201] *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 99

[202] z. B. *Jarass*, BayVBl. 1979, S. 65; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 64

[203]so auch die Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 16, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 150

[204]so auch *Schmidt/Aßmann*, die lediglich das Modell der Raumordnungsverfahren vollständig von der UVP-RL erfaßt sehen wollen, dessen Ergebnis als Verwaltungsakt ergeht; DVBl. 1987, S. 827.

²⁰⁵*Bartlsperger*, DVBl. 1987, S. 11

²⁰⁶Sachverständigenrat für Umweltfragen, DVBl. 1988, S. 23

[207]*Bunge*, UVP im Verwaltungsverfahren, S. 59 ff.

[208]Zwar hat das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens nach § 6 a Abs. 10 ROG gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber einzelnen keine unmittelbare Rechtswirkung. Da es jedoch von den Fachgenehmigungs- oder Planfeststellungsbehörden gem. § 6 a Abs. 9 ROG bei Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen ist, werden diese von einer einmal getroffenen landesplanerischen Beurteilung nur noch abweichen, wenn sich die Situation wesentlich ändert. Aufgrund dieser internen Bindungswirkung kommt dem Raumordnungsverfahren auch gegenüber den Bürgern zumindest faktische Bindungswirkung für die nachfolgenden Entscheidungen zu; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 66 ff.

[209]*Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 54; *Dohle*, NVwZ 1989, S. 699/700

[210]z. B. auch *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1632

[211]vgl. *Dohle*, NVwZ 1989, S. 702; a. A. *Viebrock*, NVwZ 1992, S. 940

[212]*Dohle*, NVwZ 1989, S. 702

[213]vgl. zur Terminologie *Hellmann*, der sich im Interesse terminologischer Klarheit eingehend mit dem Begriff der Verfahrensstufung im allgemeinen und der vertikalen Stufung im besonderen befaßt; Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 44 ff

2. Durchführung einer UVP in vorgelagerten Verfahren

Die Erkenntnis, daß sämtliche rechtlich bindenden Entscheidungen vorgelagerter Verfahren vom Geltungsbereich der UVP-RL umfaßt werden, sagt jedoch noch nichts über die konkrete Ausführungsmodalität der UVP in derartigen vorgelagerten Verfahren aus. Unter dem Aspekt der frühzeitigen Berücksichtigung wäre durchaus eine Durchführung der gesamten UVP vor der ersten Teilentscheidung denkbar [\[214\]](#).

In diesem Zusammenhang muß jedoch berücksichtigt werden, daß typisches Merkmal vertikal gestufter Verfahren die schrittweise Abschichtung des Entscheidungstoffes bei zunehmender Detaillierung desselben ist. Auf der ersten Stufe, bei der es häufig nur um die Standortfrage, höchstens aber um die vorläufige Gesamtbeurteilung des Vorhabens geht, sind regelmäßig nur die allgemeinen Merkmale des Projekts bekannt, während die Details noch offen stehen. Erst den weiteren Entscheidungsstufen, die zunehmend auf Einzelheiten bezogen sind, liegen detaillierte Informationen über das geplante Vorhaben zugrunde. Aufgrund dieser Gegebenheiten kann die UVP auf jeder Stufe immer nur die Umweltauswirkungen anhand der bis zu diesem Zeitpunkt bekannten Merkmale des Projekts identifizieren, beschreiben und beurteilen; eine alle Einzelheiten des Vorhabens erfassende Ermittlung und Beurteilung seiner Umweltverträglichkeit ist in den vorgelagerten Verfahren hingegen nicht möglich.

Wenn eine lediglich auf der ersten Entscheidungsstufe angesiedelte UVP auch mit dem Gebot der Frühzeitigkeit in Einklang steht, so darf nicht unbeachtet bleiben, daß die UVP-RL außer der Frühzeitigkeit auch das Ziel einer umfassenden Ermittlung und Berücksichtigung der Umweltauswirkungen verfolgt [\[215\]](#). Um diesem umfassenden Ansatz der UVP gerecht zu werden, muß gefordert werden, daß eine umfassende Ermittlung nicht nur bezogen auf den Entscheidungsgehalt der ersten Teilentscheidung, sondern darüber hinaus auch hinsichtlich der weiteren Entscheidungsstufen erfolgt [\[216\]](#). Außerdem muß gewährleistet sein - damit die stufenspezifische UVP in der Gesamtheit ihrer Stufen dem medienübergreifenden, umfassenden Ansatz der RL gerecht wird -, daß die im vorgelagerten Verfahren gewonnenen Umweltverträglichkeitserkenntnisse in vollem Umfang in die nachfolgende Verfahrensstufe integriert werden [\[217\]](#).

Allerdings muß sich die UVP auf späteren Verfahrensstufen inhaltlich nur noch auf den Entscheidungsgehalt der jeweiligen Teilentscheidung beziehen. Wurde auf einer früheren Entscheidungsstufe eine UVP bereits durchgeführt, so müssen die dort bereits identifizierten, beschriebenen und beurteilten Umweltauswirkungen also nicht erneut ermittelt werden, denn dies würde im Ergebnis zu unökonomischer Doppelarbeit führen, ohne den Wert der Prüfungen zu steigern. Im späteren Verfahrensstadium kann die Untersuchung im Rahmen der UVP vielmehr auf die weiteren Umweltauswirkungen beschränkt werden, die durch die Entscheidung auf dieser Stufe hervorgerufen werden. Auf die bereits festgestellten Auswirkungen muß hingegen nur eingegangen werden, wenn sie durch die neue Teilentscheidung modifiziert werden [\[218\]](#).

Die vertikale Stufung wirft schließlich die Frage auf, ob auf jeder Verfahrensstufe notwendigerweise ein vollständiges UVP-Verfahren durchgeführt werden muß. Um Doppelungen im Verfahrensablauf zu vermeiden wäre es denkbar, eine Aufteilung von Verfahrenselementen der UVP auf die verschiedenen Stufen - und damit eine einmalige Durchführung etwa der Einbeziehung der Öffentlichkeit - vorzunehmen. Da regelmäßig auf jeder Verfahrensstufe neue umweltrelevante Aspekte des Vorhabens bekannt und festgelegt werden, hätte eine derartige Vorgehensweise aber letztlich eine Verkürzung der UVP zur Folge. Damit sie im Endergebnis einer UVP, die nur in einem Verfahren durchgeführt wird, bezüglich Identifikation, Beschreibung und Beurteilung der Umweltauswirkungen qualitativ gleichwertig ist, muß sie infolgedessen auf jeder Stufe vollständig (auch unter Einbeziehung der Öffentlichkeit)

durchgeführt werden [\[219\]](#). Ein Verzicht auf Verfahrensteile der UVP ist bei späteren Teilentscheidungen nach Sinn und Zweck der RL nur dann im Einzelfall möglich, wenn feststeht, daß diese Teilentscheidungen keine umweltrelevanten Aspekte des Projekts regeln [\[220\]](#).

Der deutsche Gesetzgeber hat in den §§ 13, 14 - 17 UVP-G geregelt, wie die UVP bei vertikal gestuften Zulassungsverfahren im einzelnen durchzuführen ist [\[221\]](#). Während § 13 UVP-G das Verfahren bei Vorbescheiden und Teilzulassungen behandelt, befaßt sich

Seite 123

§ 15 UVP-G mit der Durchführung im Rahmen von Verfahren der Linienbestimmung sowie der Genehmigung von Flughäfen (§ 6 Abs. 1 LuftVG). § 16 UVP-G übernimmt dieselbe Aufgabe für UV-Prüfungen in Raumordnungsverfahren und in § 17 UVP-G ist schließlich geregelt, wie die UVP im Bauleitplanverfahren auszusehen hat.

Was die Einbeziehung der Öffentlichkeit in vorgelagerten Verfahren anbelangt, so enthält § 9 Abs. 3 UVP-G besondere Vorschriften, die die Absätze 1 und 2 verdrängen [\[222\]](#). Dem eben erzielten Untersuchungsergebnis, daß in vorgelagerten Verfahren gemeinschaftsrechtlich eine ebenenspezifisch modifizierte Umsetzung des Verfahrensrechts der RL genügt, trägt § 9 Abs. 3 Satz 1 UVP-G durch eine vereinfachte Einbeziehung der Öffentlichkeit Rechnung. Abweichend von den strengeren Anforderungen der Absätze 1 und 2 werden in § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 4 UVP-G vier unverzichtbare Einbeziehungselemente (Mindestanforderungen) aufgeführt [\[223\]](#).

Ebenso wie § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 73 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 VwVfG für die abschließenden Zulassungsverfahren ist auch in § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 UVP-G für vorgelagerte Verfahren vorgesehen, daß das Vorhaben öffentlich bekannt gemacht wird (Nr. 1) und die nach § 6 UVP-G erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraums eingesehen werden können (Nr. 2). Da jedoch im Gegensatz zu den von § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G in Bezug genommenen Regelungen in Absatz 3 weder Form noch Inhalt der Bekanntmachung vorgeschrieben werden, sind die zuständigen Behörden vorbehaltlich fachgesetzlicher Konkretisierung oder besonderer Verwaltungsvorschriften in der Ausgestaltung hier frei. Auch hinsichtlich des Ortes der Auslegung trifft § 9 Abs. 3 Satz 1 UVP-G keine Anordnung. Im Interesse der Praktikabilität wird es aber in der Regel sinnvoll sein, im vorgelagerten Verfahren die Modalitäten von Bekanntmachung und Auslegung mit denen im nachfolgenden Zulassungsverfahren abzustimmen und deshalb insbesondere die Gemeinden als Auslegungsort zu wählen. Für einen angemessenen Auslegungszeitraum können hier die Sonderregelungen für den Verkehrsplanungsbereich (§ 15 Abs. 2 und 3 UVP-G) mit einem vorgeschriebenen Auslegungszeitraum von einem Monat zum Vorbild genommen werden [\[224\]](#).

Unter Verzicht auf einen förmlichen Erörterungstermin beschränkt § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 UVP-G die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den vorgelagerten Verfahren auf die Gelegenheit zur Äußerung [\[225\]](#). Diese Beschränkung rechtfertigt sich durch den nur ent-

Seite 124

scheidungsvorbereitenden Charakter der vorgelagerten Verfahren [\[226\]](#). Der Gegenstand, zu welchem sich die Öffentlichkeit äußern kann, beschränkt sich auf den Prüfungsrahmen des vorgelagerten Verfahrens. Regelmäßig wird es sich hierbei um die für die Standortverträglichkeit des Vorhabens relevanten, überörtlichen Umweltauswirkungen des Vorhabens handeln [\[227\]](#). Die Äußerungen hierzu sind innerhalb der Auslegungsfrist und - soweit fachgesetzlich zusätzlich vorgesehen - auch zwei Wochen darüber hinaus bei der auslegenden Stelle einzureichen. Wurden die Gemeinden als auslegende Stelle ausgewählt, so reichen diese die Einwendungen im Original an die für das vorgelagerte Verfahren zuständige Behörde weiter [\[228\]](#). Nach *Wagner*²²⁹ steht es den Gemeinden dabei frei, die Ergebnisse einer zuvor in eigener

Zuständigkeit durchgeführten Bürgerversammlung an die zuständige Behörde weiterzuleiten.

Nach Abschluß des vorgelagerten Verfahrens ist die Öffentlichkeit gem. § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 UVP-G über die in diesem Verfahren getroffene Entscheidung zu unterrichten. Im Unterschied zu den weitergehenden Verpflichtungen bei den abschließenden Zulassungsverfahren mag es auch bei positivem Ausgang des Verfahrens genügen, wenn ausschließlich der Tenor der Entscheidung schriftlich mitgeteilt sowie ein Hinweis gegeben wird, wo Einsicht in die vollständigen Verfahrensunterlagen genommen werden kann [\[230\]](#).

Augenfällig ist, daß nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 3 Satz 1 UVP-G die Anhörung und die Unterrichtung über die Entscheidung - anders als in § 9 Abs. 1 und 2 UVP-G und damit entgegen dem trichterförmigen Ansatz - nicht auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt sind, sondern vielmehr die gesamte Öffentlichkeit umfassen [\[231\]](#). Dieser weitgezogene Kreis von Einwendungsberechtigten im Rahmen vorgelagerter Verfahren rechtfertigt sich daraus, daß angesichts der Vorläufigkeit von Planungen der Kreis der Betroffenen hier häufig noch nicht klar abzugrenzen ist [\[232\]](#).

Seite 125

Wie oben bereits erwähnt, handelt es sich bei den eben erörterten Einbeziehungselementen in § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 4 UVP-G um unverzichtbare Mindestanforderungen, an die der Fachgesetzgeber, der Einzelheiten hierzu regeln kann [\[233\]](#), gebunden ist [\[234\]](#).

Der Klarstellung halber weist § 9 Abs. 3 Satz 2 UVP-G schließlich noch darauf hin, daß aus der Einbeziehung der Öffentlichkeit in vorgelagerten Verfahren keinerlei Rechtsansprüche erwachsen [\[235\]](#). Durch die Integration der UVP in die vorgelagerten Verfahren soll das geltende Rechtssystem, welches die gerichtliche Kontrolle überwiegend auf die abschließenden Zulassungsverfahren konzentriert, nicht verändert werden [\[236\]](#). Dieser dauerhafte Ausschluß des Rechtsschutzes Einzelner läßt sich damit rechtfertigen, daß die Feststellung des Ergebnisses der raumordnerischen UVP nur auf einem vorläufigen positiven Gesamturteil beruht und unter dem Vorbehalt neuer Erkenntnisse im nachfolgenden Zulassungsverfahren steht [\[237\]](#). Infolgedessen ist eine eigenständige gerichtliche Überprüfung von Standortentscheidungen in vorgelagerten Verfahren sowie der in diesem Zusammenhang durchgeführten UVP nur dann möglich, wenn der Gesetzgeber dies ausdrücklich angeordnet hat [\[238\]](#) oder die Rechtsprechung [\[239\]](#) eine Überprüfung im Hinblick auf den für die Bürger ausnahmsweise verbindlichen Charakter der vorgelagerten Entscheidung zuläßt [\[240\]](#). Die Verfolgung von Rechtsansprüchen im nachfolgenden Zulassungsverfahren bleibt nach § 9 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz UVP-G unberührt.

Seite 126

Für die Einbeziehung der Öffentlichkeit in vorgelagerten Verfahren nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 UVP-G, also Linienbestimmungsverfahren, luftverkehrsrechtliche Genehmigungsverfahren und Raumordnungsverfahren, sind grundsätzlich die Anforderungen des § 9 Abs. 3 Satz 1 UVP-G zu berücksichtigen. Allerdings trifft bereits das UVP-G selbst in § 15 Abs. 2 und 3 für das Linienbestimmungsverfahren insgesamt und für das luftverkehrsrechtliche Genehmigungsverfahren in einzelnen Punkten eine vorrangige Sonderregelung, die auf die Besonderheiten der genannten Verfahren zugeschnitten ist [\[241\]](#). Da die Gesetzgebungskompetenz für diese vorgelagerten Verfahren ausschließlich beim Bund liegt, wird bereits hier die eher rahmenrechtliche Vorschrift des § 9 Abs. 3 UVP-G konkretisiert [\[242\]](#). Entsprechend § 73 Abs. 3 VwVfG sind die Unterlagen nach § 6 UVP-G in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, auszulegen, wobei die Gemeinden die Auslegung zuvor ortsüblich bekanntzumachen haben. Berechtigt zur Äußerung ist jedermann. Die Form der Äußerung und der Adressat derselben werden hingegen in § 15 UVP-G ebenfalls nicht festgelegt.

Sowohl die Auslegungsfrist von einem Monat als auch die Einwendungsfrist von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist wurden den § 73 Abs. 3 und 4 VwVfG angeglichen. Für die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Entscheidung ist die Form der ortsüblichen Bekanntmachung vorgegeben; den örtlichen Umkreis der Bekanntmachung regelt die Vorschrift dagegen nicht [\[243\]](#).

Fraglich ist, inwieweit § 9 Abs. 3 Satz 1 UVP-G für das Raumordnungsverfahren gilt. Bezüglich dieses Verfahrens schaffte der Gesetzgeber zuerst eine deckungsgleiche Regelung in § 6 a Abs. 6 Satz 3 ROG a. F. [\[244\]](#). Mittlerweile wurde die Vorschrift jedoch durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz überarbeitet. Die geltende Fassung des § 6 a ROG sieht nunmehr für das gesamte Bundesgebiet von der ursprünglichen Verpflichtung zur Durchführung einer raumordnerischen UVP im Raumordnungsverfahren ab und überläßt es den Ländern, ob sie eine solche in einem nach Landesrecht durchzuführenden Raumordnungsverfahren vorsehen [\[245\]](#). Mit dem Verzicht auf die obli-

Seite 127

gatorische stufenspezifische UVP im Raumordnungsverfahren ist auch die generelle Verpflichtung, die Öffentlichkeit in dieses Verfahren einzubeziehen, wieder entfallen [\[246\]](#); gem. § 6 a Abs. 7 Satz 1 ROG können die Länder nun eigenständig regeln, ob und in welchem Umfang sie die Öffentlichkeit in dieses vorgelagerte Verfahren einbeziehen. Findet eine raumordnerische UVP aber statt, so richtet sich die zwingend gebotene Einbeziehung der Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 3 Satz 1 UVP-G [\[247\]](#).

Auch für die nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 und 4 UVP-pflichtigen besonderen Bauleitplanverfahren, die gleichfalls zu den vorgelagerten Verfahren (im weiteren Sinne) gerechnet werden, gilt gem. § 17 Satz 1 UVP-G mit dem Verweis auf die Verfahrensvorschriften des Baugesetzbuchs eine vorrangige Sonderregelung [\[248\]](#). Dieser Verweis rechtfertigt sich durch die dort schon vor Inkrafttreten des UVP-Gesetzes differenzierten und auf die Besonderheiten kommunaler Planung zugeschnittenen Einbeziehungsvorschriften, welche den Vorgaben der Art. 6 und 9 der UVP-RL ausreichend Rechnung tragen [\[249\]](#). Demgegenüber wird durch Anordnung in § 19 Satz 1 UVP-G das an sich abschließende flurbereinigungsrechtliche Planfeststellungsverfahren in bezug auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit wie ein vorgelagertes Verfahren behandelt [\[250\]](#).

Abschließend kann somit festgehalten werden, daß eine vollständige Geltung von § 9 Abs. 3 Satz 1 UVP-G - von dem Flurbereinigungsverfahren einmal abgesehen - nur für das Raumordnungsverfahren verbleibt, soweit dort eine raumordnerische UVP mit dann zwingend gebotener Einbeziehung der Öffentlichkeit stattfindet [\[251\]](#).

Die Regelung des Rechtsschutzes in § 9 Abs. 3 Satz 2 UVP-G gilt hingegen nicht nur beim Raumordnungsverfahren, sondern kraft Verweisung in § 15 Abs. 2 Satz 4 und Abs. 3 Satz 2 UVP-G auch in den Linienbestimmungsverfahren und im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren [\[252\]](#).

Seite 128

3. Der in jüngster Zeit zu beobachtende Trend, den Verzicht auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit in vorgelagerten Verfahren als tauglichen Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung anzusehen

Wie oben bereits aufgeführt, sieht sich der deutsche Gesetzgeber durch das in der Präambel der UVP-RL enthaltene "Gebot der Frühzeitigkeit" nicht verbindlich zu einer früheren Einbeziehung der Öffentlichkeit bei den vorgelagerten Verfahren verpflichtet und geht generell von einer dahingehenden Absehungsmöglichkeit aus. Während der Gesetzgeber zunächst in § 9 Abs. 3 UVP-G den Grundsatz verankerte, daß die Öffentlichkeit auch in vorgelagerten Verfahren einzubeziehen ist, setzt er in jüngster Zeit angesichts der durch die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten ausgelösten

wirtschaftlichen Schwierigkeiten andere Prioritäten und macht bei den vorgelagerten Verfahren, die keine Bindungswirkung für die spätere Projektzulassung entfalten und damit nicht vom Geltungsbereich der RL umfaßt werden, in zunehmendem Maße von der Absehmöglichkeit Gebrauch. So sieht er für das gesamte Bundesgebiet von der ursprünglichen Verpflichtung zur Durchführung einer raumordnerischen UVP im Raumordnungsverfahren ab und stellt den Ländern durch Neuregelung des Raumordnungsverfahrens in § 6 a ROG [\[253\]](#) ein Absehen von der Einbeziehung der Öffentlichkeit frei. Des weiteren wird durch fachgesetzliche Sonderregelungen im Rahmen sog. "Beschleunigungsgesetze" zwingend der Verzicht auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Linienbestimmungsverfahren für Verkehrswegeplanungen in den neuen Ländern vorgeschrieben (§ 2 Abs. 2 Satz 1 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) [\[254\]](#). Auf diese Weise soll die in § 15 Abs. 2 UVP-G vorgesehene Einbeziehung der Öffentlichkeit auf das nachfolgende Zulassungsverfahren verlagert und damit eine der wesentlichen Anordnungen des § 15 UVP-G ausgeschlossen werden [\[255\]](#). Darüber hinaus bedürfen nach § 10 Abs. 1 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz die Anlegung und der Betrieb neuer Verkehrsflughäfen in den neuen Ländern keiner Genehmigung nach § 6 Abs. 1 LuftVG

Seite 129

mehr. Mit Wegfall dieses vorgelagerten Verfahrens entfällt zwangsläufig auch die hierfür nach § 15 UVP-G vorgesehene erste Stufe der UVP [\[256\]](#).

Anhand der eben geschilderten Aktivitäten des deutschen Gesetzgebers drängt sich der Eindruck auf, daß dies nur der Beginn einer allgemeinen Reaktion im Planungsrecht ist, in deren Zuge vor allem die Einbeziehung der Öffentlichkeit eingeschränkt werden soll. Da die vorrangig der Informationsbeschaffung dienende Einbeziehung nicht selten zum Instrument von prinzipiellen Verhinderungsstrategien mißbraucht wird [\[257\]](#), wird sie zunehmend als wesentlicher Hemmschuh für eine zügige und effektive Planung und damit auch notwendiger Investitionen ausgemacht [\[258\]](#). Hinzu kommt, daß die Öffentlichkeit - was nicht zuletzt die gestuften Genehmigungsverfahren im Immissionsschutz- oder im Atomrecht gezeigt haben - in der Regel gar nicht in der Lage ist, die jeweils beschränkten Inhalte und Absichtungen der (Teil-) Umweltverträglichkeitsprüfungen zu überblicken [\[259\]](#).

Wie oben bereits erörtert, hängt die Frage, inwieweit der jeweilige nationale Gesetzgeber die UVP mit Einbeziehung der Öffentlichkeit nach der UVP-RL in vertikal gestufte Verfahren einzuführen hat, von der Rechtsverbindlichkeit der vorgelagerten Verfahrensstufe ab; ansonsten wäre eine Berücksichtigung der Informationen von seiten der Öffentlichkeit im Genehmigungs- bzw. Zulassungsverfahren, wie sie in Art. 8 der RL gefordert wird, bezüglich der im vorgelagerten Verfahren behandelten Teilbereiche nicht mehr möglich.

Was das Raumordnungsverfahren anbelangt, das dem Vorhabenzulassungsverfahren vorgelagert ist, so endet dieses nicht mit einer abschließenden rechtlich bindenden Entscheidung [\[260\]](#). Dessen Ergebnisse sind zwar nach § 6 a Abs. 9 ROG im nachfolgenden Zulassungsverfahren zu berücksichtigen, doch bedeutet dies weniger eine strikte Beachtlichkeit als vielmehr eine Abwägungsrelevanz, die ein Hintansetzen des überörtlichen Verfahrensergebnisses im Falle des Konflikts mit etwa höher gewichtenden bodennutzungs-

Seite 130

rientierten Belangen des Zulassungsverfahrens eröffnet [\[261\]](#). Aufgrund dieser allenfalls faktischen Präjudizwirkung steht es dem Gesetzgeber nach der UVP-RL frei, ob er das Raumordnungsverfahren einer UVP unterwirft [\[262\]](#). Sieht er aus eigenem Entschluß eine UVP-Pflicht für Raumordnungsverfahren vor, so ist er in der Ausgestaltung derselben frei und kann folglich auch von einer Einbeziehung der Öffentlichkeit absehen [\[263\]](#). Entsprechendes gilt für das Linienbestimmungsverfahren und für die

Genehmigung von Flugplätzen. Eine Verlagerung der Einbeziehung der Öffentlichkeit in spätere Verfahrensstufen verstößt auch hier nicht gegen Art. 8 der UVP-RL [\[264\]](#).

II. Die Anhörung der Öffentlichkeit bei parallelen Genehmigungsverfahren

Neben der eben erörterten Aufspaltung der Entscheidungsmaterie in zeitlich nacheinander ablaufenden Verfahrensstufen (vertikale Stufung) ist im deutschen Anlagenzulassungsrecht die Aufspaltung in parallel laufende, bestimmte Sektoren der Entscheidungsmaterie betreffende Verfahren (horizontale Stufung) eine häufige Erscheinung [\[265\]](#). Soweit nicht ein Planfeststellungsverfahren bei den dem Geltungsbereich des UVP-Gesetzes unterfallenden Projekten aufgrund der schon nach allgemeinem Recht vorgegebenen Konzentrationswirkung (§ 75 VwVfG) eine einheitliche Entscheidung über das Vorhaben nach sich zieht, bleibt es regelmäßig bei einer Vielzahl parallel einzuholender Zulassungen (Bewilligungen, Erlaubnisse, Genehmigungen) und einer entsprechenden Vielfalt zu durchlaufender Verfahren. Die damit einhergehenden rechtlichen Unsicherheiten werden nur partiell durch die im Rahmen des UVP-Gesetzes dominante immissionsschutzrechtliche Genehmigung [\[266\]](#) bereinigt, da die aufgrund § 13 BImSchG eintretende Konzentrationswirkung nicht sämtliche der ansonsten parallel einzuholenden Erlaubnisse, Genehmigungen und anderes mehr erfaßt. So wichtige Zulassungen wie jene des Wasserrechts und das Verfahren nach dem Energiewirtschaftsgesetz bleiben vielmehr hiervon ausgenommen. Weitere Einschränkungen folgen aus dem eingegengten immissionsschutzrechtlichen Anlagenbegriff. In all diesen Fällen, einschließlich denen der Nr. 5 und 16 der Anlage zu § 3 UVP-G, verbleibt eine Parallelität von Ausnahmegenehmigungen und Kontrollerlaubnissen, für deren Erteilung teilweise ganz verschiedene Behörden zuständig sind [\[267\]](#).

Seite 131

Das UVP-G selbst vermag hieran nichts zu ändern. Durch die Ausgestaltung der UVP als unselbständiges Verfahren (§ 2 Abs. 1 Satz 1 UVP-G) bleibt es in den eben erörterten Fällen bei der Zulassung durch mehrere Behörden [\[268\]](#). Die Sonderregelung des § 14 UVP-G versucht dem integrativen Ansatz der UVP durch Installation einer sog. federführenden Behörde Rechnung zu tragen, die - aufgrund des Art. 83 GG [\[269\]](#) - von den einzelnen Bundesländern zu bestimmen ist. Nach dieser Vorschrift hat diese Behörde (zumindest) die Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen (§ 5 UVP-G) und die zusammenfassende Darstellung (§ 11 UVP-G) im Zusammenwirken mit den Zulassungsbehörden und eventuell Naturschutzbehörden federführend wahrzunehmen. Auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung haben die jeweiligen Zulassungsbehörden schließlich eine Gesamtbewertung der Umweltauswirkungen vorzunehmen und diese Bewertung bei der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen (§ 14 Abs. 2). Hierbei hat die federführende Behörde nach § 14 Abs. 2 Satz 2 UVP-G das Zusammenwirken der Zulassungsbehörden sicherzustellen; eine eigene Sachentscheidungskompetenz bleibt ihr hingegen versagt.

Während in Fällen, in denen nur eine einzige Behörde über die Zulässigkeit des Vorhabens zu entscheiden hat, der Gesetzgeber - wie oben bereits erörtert - in Bezug auf die zusammenfassende Darstellung auf die Erstellung eines eigenständigen Dokumentes verzichtet hat, weil dies zu unnötigem Verwaltungsaufwand führen würde, gilt bei parallelen Zulassungsverfahren etwas anderes. Da in diesem Falle die federführende Behörde die zusammenfassende Darstellung zu erarbeiten hat, für die Berücksichtigung der Darstellung in den Genehmigungsentscheidungen aber die jeweilige Genehmigungsbehörde zuständig ist, muß die federführende Behörde den anderen Zulassungsbehörden die zusammenfassende Darstellung zwangsläufig in einem gesonderten Dokument übersenden [\[270\]](#).

Als verfehlt muß hinsichtlich § 14 UVP-G eingestuft werden, daß die Anhörung der Öffentlichkeit nicht notwendig zu den alleinigen Aufgaben der federführenden Behörde zählt. Nach § 14 Abs. 1 Satz 1 UVP-G sind lediglich die Aufgaben nach den §§ 5 und 11 UVP-G zu den zwingenden zu zählen. Satz 2 dieser Vorschrift stellt es ins Ermessen der Länder, ob sie die federführende Behörde mit weiteren Verfahrensschritten nach den §§ 6 bis 9 UVP-G - und damit auch mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit - betrau-

en^[271]. Diese zurückhaltende Verfahrensbündelung ist vor dem Hintergrund der grundlegenden politischen Entscheidung für das Integrationsprinzip zu sehen, d. h. die UVP nicht zum Anlaß zu nehmen, die bestehende gesetzliche Verteilung der behördlichen Bewertungs- und Entscheidungskompetenz zu ändern und infolgedessen lediglich die "strategischen Eckpunkte" einer ökologisch sachgerechten UVP^[272] einer einzigen Behörde zu übertragen^[273]. In der Praxis hätte dies jedoch zur Folge, daß innerhalb verschiedener fachrechtlicher Zulassungsverfahren mehrere Anhörungen der Öffentlichkeit bezüglich eines einzigen Projekts durchgeführt werden müßten^[274]. Eine derartige Häufung von Konsultationen verursacht nicht nur eine unnötige Vervielfachung des Verwaltungsaufwands^[275]; der Öffentlichkeit ist zudem häufig kaum zu vermitteln, daß eine bestimmte Frage nicht in der laufenden, sondern in einer parallelen Anhörung zu erörtern ist^[276].

Ogleich die Länder unter dem Aspekt der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung weitgehend die Aufgaben nach § 9 UVP-G der federführenden Behörde übertragen und damit ein gemeinsames Anhörungsverfahren eingeführt haben^[277], wäre es wünschenswert, wenn am UVP-G eine dahingehende Änderung vorgenommen werden würde, daß die federführende Behörde neben den Aufgaben der §§ 5 und 11 UVP-G (zumindest) auch für die Anhörung der Öffentlichkeit zuständig sein muß.

III. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit bei nachträglicher Änderung der Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UVP-G

Für den Fall, daß der Vorhabenträger die nach § 6 UVP-G erforderlichen Unterlagen im Laufe des Verfahrens ändert, kann gem. § 9 Abs. 1 Satz 3 UVP-G von einer erneuten Anhörung der Öffentlichkeit abgesehen werden, soweit keine zusätzlichen oder anderen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind. Da § 73 Abs. 8 VwVfG stärker differenziert und nicht auf Genehmigungsverfahren ausgerichtet ist, wie die Festlegung von Fristen, Behördenbeteiligung und des Auslegungsortes zeigen, hat sich der

Gesetzgeber hierbei bewußt gegen die allgemeine Vorschrift des § 73 Abs. 8 VwVfG entschieden und eine eigenständige, an § 4 Abs. 4 AtVfV angelehnte Regelung geschaffen^[278]. Wegen des weiten Gestaltungsspielraumes des Art. 6 Abs. 3 UVP-RL bei der Umsetzung kann hierin kein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht gesehen werden. Festzuhalten ist des weiteren, daß sich diese Vorschrift ausschließlich auf Änderungen der entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens bezieht. § 9 Abs. 1 Satz 3 UVP-G findet daher bei nicht für die Umwelt relevanten Änderungen der Planung ebensowenig Anwendung wie bei Änderungen nach Abschluß des Zulassungsverfahrens. Für die zuletzt genannten Änderungen ist vielmehr das jeweilige Fachrecht bzw. § 76 VwVfG maßgeblich. Ob durch die Änderung der Unterlagen von seiten des Vorhabenträgers zusätzliche oder andere erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind, ist durch die Anhörungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen festzustellen. In Zweifelsfällen ist denkbar, daß die Behörde - statt von ihrer Verzichtsmöglichkeit Gebrauch zu machen - mit verkürzten Fristen eine nochmalige Anhörung der Öffentlichkeit durchführt.

Aufgrund des nicht allzu ergiebigen Wortlauts des § 9 Abs. 1 Satz 3 UVP-G stellt sich die Frage, ob die Behörde im Falle einer Änderung der Unterlagen durch den Projektträger ihre Anhörungspflicht dahingehend einengen kann, daß sie nur noch die erkennbar zusätzlich Betroffenen zu den neuen Unterlagen anhört. Eine derartige Vorgehensweise hätte eine erhebliche Verfahrensbeschleunigung zur Folge. Dem steht jedoch entgegen, daß die Vorschrift gerade nicht auf § 73 Abs. 8 VwVfG Bezug nimmt, der eine solche Verkürzung der Konsultationspflicht ausdrücklich vorsieht^[279]. Aber auch eine teleologische Betrachtungsweise führt hier zur Unzulässigkeit einer dahingehenden Einschränkung, denn das Informationspotential der Einbeziehung der Öffentlichkeit wird nur dann vollständig ausgeschöpft,

wenn die gesamte Öffentlichkeit und nicht nur ein beschränkter Kreis von Bürgern zu den geänderten Unterlagen gehört wird [\[280\]](#). Der Umstand, daß die gesamte Öffentlichkeit ohnehin bereits in das UVP-Verfahren einbezogen ist, vermag hieran nichts zu ändern [\[281\]](#).

Seite 134

IV. Hat die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in das deutsche Rechtssystem Auswirkungen auf die Unterrichtung der Öffentlichkeit im Rahmen des UVP-Verfahrens?

Die Umweltinformationsrichtlinie (UI-RL) der Europäischen Union [\[282\]](#) wurde in Deutschland am 08.07.1994 in nationales Recht transformiert [\[283\]](#). Ziel dieser RL sowie des Umsetzungsgesetzes ist die Verbesserung des Zugangs einzelner Bürger zu umweltbezogenen Informationen [\[284\]](#). Da zu den von beiden Regelwerken erfaßten Behörden auch diejenigen gehören, die für die Durchführung von Verwaltungsverfahren mit integrierter UVP zuständig sind [\[285\]](#), liegt die Frage nahe, welche Konsequenzen die Umsetzung der UI-RL für die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des UVP-Verfahrens, insbesondere deren Regelung über die Unterrichtung der Öffentlichkeit, hat.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G i.V.m. § 73 Abs. 3 VwVfG sind die vom Vorhabenträger vorzulegenden, entscheidungserheblichen Unterlagen zur Einsicht auszulegen und damit (wie oben bereits dargelegt) der gesamten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, so daß die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie (UI-RL) in das nationale Recht Deutschlands allenfalls Einfluß auf § 10 des UVP-Gesetzes haben könnte, wonach die Bekanntmachungspflicht unter dem Vorbehalt des Geheimhaltungs- sowie des Datenschutzes steht. Ungeachtet der Frage, inwieweit ein Umweltinformationsanspruch des einzelnen Bürgers nach dem deutschen Umweltinformationsgesetz (UI-G) überhaupt während der Durchführung eines UVP-pflichtigen Zulassungsverfahrens besteht, d. h. inwiefern die Regelungen beider Gesetze nebeneinander Anwendung finden [\[286\]](#), bleibt es

Seite 135

jedoch bei der in § 10 UVP-RL enthaltenen Beschränkung der Bekanntmachungspflicht, da der deutsche Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung von der gleichlautenden Ausnahmemöglichkeit der UI-RL Gebrauch gemacht hat (vgl. § 8 des deutschen UI-Gesetzes).

V. Inwieweit sieht das deutsche UVP-G eine Einbeziehung ausländischer Bürger am UVP-Verfahren vor ?

Umweltbelastende Auswirkungen kennen keine Staatsgrenze, so daß grenznahe Vorhaben auf dem Territorium der Bundesrepublik durchaus auch eine Belastung für ausländische Anrainer darstellen können. Aus diesem Grund ist in § 8 UVP-G vor Zulassung eines Projekts eine grenzüberschreitende Einbeziehung im Rahmen des UVP-Verfahrens vorgesehen. Wenn ein Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf die in § 2 Abs. 1 Satz 2 UVP-G genannten Schutzgüter in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union haben könnte, verpflichtet § 8 Abs. 1 UVP-G die für die Durchführung der UVP zuständige Behörde zu einer Unterrichtung der ausländischen Behörden und zwar zum gleichen Zeitpunkt und in gleichem Umfang wie die nach innerstaatlichem Recht im Verwaltungsverfahren beteiligten Behörden. Für Nachbarstaaten, die (noch) nicht der Europäischen Union angehören (Schweiz, Tschechien und Polen), ordnet Abs. 2 entsprechendes auf der Grundlage der völkerrechtlichen Grundsätze von "Gegenseitigkeit" und "Gleichwertigkeit" an. Für etwaige Konsultationen, die im Anschluß an die Unterrichtung erfolgen, führt § 8 Abs. 3 UVP-G ebenfalls diese völkerrechtlichen Grundsätze an [\[287\]](#).

Seite 135

Zur Umsetzung dieser Bestimmungen haben einzelne Bundesländer - die Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren liegt nach Art. 83 f. GG regelmäßig bei diesen - unter Beteiligung des Bundes mit den angrenzenden Nachbarstaaten Kommissionen gegründet, die sich unter anderem mit den Fragen der Ausgestaltung des Verfahrens einer grenzüberschreitenden Behördenbeteiligung befassen, oder Verwaltungsabkommen geschlossen bzw. beabsichtigen ein solches, um gemeinsam die vielfältigen Fragen, die sich aus der Berührung unterschiedlicher Rechtssysteme und dem Aufeinandertreffen verschiedener Sprachen ergeben, schrittweise zu lösen und einvernehmliche Regelungen zu erstellen; nicht zuletzt kommt damit der Vorschrift des § 8 UVP-G eine wichtige Anstoßfunktion für bilaterale Lösungen unterhalb der gesetzgeberischen Ebene zu [\[288\]](#).

In Abs. 4 des § 8 UVP-G wird schließlich klargestellt, daß von den eben erwähnten Anordnungen des Bundesgesetzgebers weiterreichende oder ergänzende völkerrechtliche Verpflichtungen von Bund und Ländern unberührt bleiben.

Sowohl aus dem klaren Wortlaut als auch der Entstehungsgeschichte [\[289\]](#) kann entnommen werden, daß sich die grenzüberschreitende Einbeziehung in § 8 UVP-G auf Behörden beschränkt; eine etwaige Bestimmung über eine unmittelbare Einbeziehung ausländischer Bürger enthält diese Vorschrift nicht [\[290\]](#). Diese vom bundesdeutschen Gesetzgeber geschaffene Regelung ist gemeinschaftsrechtlich durchaus zulässig, stimmt sie im Hinblick auf Art. 7 der UVP-RL doch vollumfänglich mit dessen Anforderungen überein. Der Umstand, daß die Kommission zwischenzeitlich die Auffassung vertritt, daß nach Art. 7 der RL nicht nur die Behörden der Mitgliedstaaten in das Verfahren einzubeziehen sind, sondern darüber hinaus auch die betroffene Öffentlichkeit im Nachbarstaat unterrichtet werden muß [\[291\]](#), vermag hieran nichts zu ändern.

Nun verweist jedoch § 9 UVP-G in Absatz 1 Satz 2 auf die Regelungen des § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG und es stellt sich die Frage, ob nicht über die Regelung in § 73 Abs. 4 VwVfG eine unmittelbare Einbeziehung ausländischer Bürger in das UVP-Verfahren gewährleistet wird, da dem Begriff "jeder, dessen Belange ... berührt werden" keine örtliche Begrenzung entnommen werden kann [\[292\]](#). Während bis vor wenigen Jahren die Rechtsstellung ausländischer, d. h. im Ausland ansässiger Drittbetroffener im deutschen

Seite 137

Verwaltungsrecht grundsätzlich heftig umstritten war - einer eingehenden Erörterung bedarf es an dieser Stelle nicht, da sich die Diskussion maßgeblich mit den Formen der Einbeziehung beschäftigte, die eine mögliche Verletzung eigener Rechte erfordern [\[293\]](#) - so ist, was eine Interessenbeteiligung im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 73 Abs. 4 VwVfG anbelangt [\[294\]](#), allgemein anerkannt [\[295\]](#), daß dieses Verfahren durchaus auch Ausländern offensteht.

§ 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G verweist insofern auf die Bestimmung des § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG, als das Verfahren der Anhörung der Öffentlichkeit den dort enthaltenen Anforderungen entsprechen muß. Es ist unbestritten, daß mit dem Verweis in § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G auf die "Anforderungen des § 73 Abs. 4 VwVfG" nicht nur die Regelungen, die den Ablauf des Anhörungsverfahrens betreffen, sondern zudem auch die Bedingungen, die diese Vorschrift an das Vorliegen einer Einwendungsbefugnis knüpft, in das UVP-Verfahren übertragen werden sollen. Der Umstand, daß der Bundesgesetzgeber den Begriff der "Öffentlichkeit" im UVP-G selbst nicht definiert und auch keine Einschränkung dahingehend vorgenommen hat, daß hierunter nur die im Inland ansässige Öffentlichkeit zu verstehen ist, legt den Schluß nahe, daß er eine Festlegung des Personenkreises, der im Rahmen des UVP-Verfahrens berechtigt ist, Einwendungen gegen das Vorhaben zu erheben, der Bestimmung in § 73 Abs. 4 VwVfG überlassen wollte. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift ist aber einziges Kriterium für die Annahme einer Einwendungsbefugnis, daß die Belange durch das Vorhaben berührt werden.

Trotz dieser naheliegenden Gesetzesinterpretation haben die zuständigen UVP-Behörden in Deutschland bislang von einer entsprechenden Einbeziehung der im Ausland ansässigen Drittbetroffenen abgesehen [\[296\]](#). Auf diese Art und Weise werden sie auch nicht mit den Problemen konfrontiert, die zwangsläufig mit einer derartigen Einbeziehung verbunden sind: Gestattet man ausländischen Nachbarn, bei Vorliegen der Voraussetzungen am deutschen UVP-Verfahren mitzuwirken, so setzt dies zwangsläufig voraus, daß diesen Personen das Verfahren vorab zur Kenntnis gebracht wird. Eine dahingehende Informationsbeschaffung ist zum einen wegen einer möglichen Präklusionswirkung zu Lasten eines Ausländers von Bedeutung, zum anderen aber auch im Hinblick auf die Erzielung einer bestmöglichen Informationsbasis, da eine fehlende oder mit Mängeln behaftete Einbeziehung infolge mangelnder Information dazu führt, daß deren Einwendungen nicht Bestandteil der Entscheidungsgrundlage werden können.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts [\[297\]](#), wonach die "Ladung" eines Ausländers am Territorialprinzip scheitert, stellt kein Hindernis für eine grenzüberschreitende Benachrichtigung im Rahmen des UVP-Verfahrens dar. Da die interessierenden Unterlagen nach § 6 UVP-G öffentlich bekannt gemacht werden (§ 73 Abs. 3 VwVfG), stellt sich das Problem einer individuellen Zustellung ins Ausland erst gar nicht. Um einen möglichst großen Kreis von Ausländern anzusprechen, würde sich in solchen Fällen jedoch eine öffentliche Bekanntmachung in den ausländischen Tageszeitungen, die im Auswirkungsbereich des Vorhabens verbreitet sind, anbieten. An dieser Stelle taucht aber schon das erste Hemmnis auf: Da es sich hier um eine amtliche Bekanntmachung mit Rechtswirkungen (materielle Präklusion) für das inländische Verfahren und damit nicht nur um eine bloße Information handelt, ist umstritten, inwieweit ein solches Vorgehen der Zustimmung des Nachbarstaates bedarf [\[298\]](#). Das Bundesverwaltungsgericht [\[299\]](#) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß sich der ausländische Bürger das erschwerende Verhalten seines Heimatstaates zurechnen lassen müsse. Wird die Bekanntmachung also angeboten und verweigert der Nachbarstaat die Zustimmung, so hat die deutsche Behörde damit ihre Pflicht erfüllt [\[300\]](#). Bereits dieses Problem der Bekanntmachung zeigt auf, daß eine verbesserte Informationsbasis für behördliche Entscheidungen

erst durch eine Zusammenarbeit mit dem Nachbarstaat zum Tragen kommt. Forscht man weiter nach, so zeigt sich, daß die Einbeziehung ausländischer Grenznachbarn in das UVP-Verfahren eine Reihe weiterer lösungsbedürftiger Probleme aufwirft, wodurch das Erfordernis zwischenstaatlicher Regelung evident wird [\[301\]](#).

VI. Rechtsschutz Dritter zur Durchsetzung von UVP-Vorschriften, die auf Einbeziehung der Öffentlichkeit gerichtet sind

Betroffene Nachbarn und andere von einem Projekt nachteilig betroffene Personen, haben regelmäßig ein Interesse daran, daß die UVP von den Behörden möglichst sorgfältig und genau durchgeführt wird. Mit der Möglichkeit, gegen eine unzureichende UVP gerichtlich vorzugehen, kann dies auf zweierlei Weise erreicht werden. Zum einen kann die Verwaltung direkt durch geeignete Rechtsmittel im Einzelfall zu einem ordnungsge-mäßen Durchführen gezwungen werden, daneben sorgt allein die bloße Möglichkeit derartiger Drittklagen dafür, daß die Entscheidungsträger deutlicher die Belange der Umwelt berücksichtigen. Demzufolge könnte das Instrument der Drittklage in erheblichem Umfang zur Durchsetzung der UVP-Vorschriften - und damit zur Umweltvorsorge - beitragen [\[302\]](#). Was den Rechtsschutz gegen nicht UVP-G-gerechte Entscheidungen angeht, so muß unterschieden werden, ob der Kläger Verletzungen materiell-rechtlicher [\[303\]](#) oder verfahrensrechtlicher Vorschriften des UVP-Gesetzes rügt. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung soll lediglich der Rechtsschutz im Hinblick auf Verfahrensvorschriften, die die Einbeziehung der Öffentlichkeit regeln, durchleuchtet werden.

Da besondere Bestimmungen über die gerichtliche Kontrolle der UVP im deutschen UVP-G fehlen, sind die allgemeinen Vorschriften heranzuziehen [\[304\]](#). Eine Klage Drittbetroffener gegen die Verletzung von UVP-Vorschriften ist daher nur zulässig, wenn die Voraussetzungen für eine Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO gegeben sind. Danach muß der Kläger geltend machen, in seinen subjektiven Rechten verletzt zu sein. Ein Kläger kann mit der Rüge eines Verfahrensfehlers den Verwaltungsprozeß gewinnen, wenn durch das angegriffene Verwaltungshandeln eine klägerschützende Verfahrensbestimmung verletzt wird und sich beim Kläger darüber hinaus auf ein subjektives Recht im materiellen Sinne (z. B. Leben, Gesundheit, Eigentum) ausgewirkt hat [\[305\]](#). Wenn ein Dritter durch das Verwaltungshandeln nicht in seinen materiellen Rechten, sondern allein

Seite 140

in den ihn schützenden Verfahrensvorschriften beeinträchtigt wird [\[306\]](#), kann sich nach Ansicht des BVerwG [\[307\]](#) der Kläger nur ausnahmsweise auf die Verletzung von Verfahrensvorschriften mit Erfolg berufen. In der Regel gewährt eine Regelung des Verwaltungsverfahrens dem betroffenen Dritten keine eigene, vom materiellen Recht unabhängige, selbständig durchsetzbare verfahrensrechtliche Rechtsposition. Um eine solche bejahen zu können, muß sich aus der Zielsetzung und dem Schutzzweck der Verfahrensvorschrift ergeben, daß die Regelung mit einer eigenen Schutzfunktion zugunsten eines einzelnen dahingehend ausgestattet ist, daß der Begünstigte unter Berufung allein auf einen ihn betreffenden Verfahrensmangel, d. h. ohne Rücksicht auf das Entscheidungsergebnis in der Sache, die Aufhebung bzw. den Erlaß einer verfahrensrechtlich gebotenen Entscheidung gerichtlich durchsetzen kann [\[308\]](#).

Hieran gemessen ist eine eigenständige gerichtliche Anfechtungsmöglichkeit im Hinblick auf die Vorschriften der § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G i.V.m. § 73 Abs. 3 und 5 VwVfG, durch die die zuständige Behörde verpflichtet wird, die Öffentlichkeit umfassend über das geplante Vorhaben zu informieren, allein schon aufgrund der Tatsache ausgeschlossen, daß diese einen nicht mehr abgrenzbaren Personenkreis benennen, was einer Popularklage gleichkommen würde, die unserer Rechtsordnung grundsätzlich fremd ist [\[309\]](#).

Aber selbst wenn ein Dritter geltend machen kann, daß das angegriffene Verwaltungshandeln darüber hinaus zu einer materiellen Rechtsverletzung geführt hat, so muß dennoch die Verfahrensvorschrift des UVP-Gesetzes, auf deren Verletzung der Dritte sich beruft, klägerschützend sein. Drittschützend ist die in Frage stehende Norm nur dann, wenn diese nach dem (objektiven) Willen des Gesetzgebers ausschließlich oder - neben anderen Zwecken - zumindest auch den Individualinteressen des Dritten zu dienen bestimmt ist [\[310\]](#). Daran könnte man hinsichtlich des UVP-Gesetzes grundsätzlich zweifeln, da dieses Regelwerk doch vor allem der Durchsetzung des Vorsorgeprinzips dient, dem nach h. M. keine drittschützende Wirkung zukommt [\[311\]](#). Gegen diese grundsätzlichen Bedenken kann jedoch angeführt werden, daß die UVP zwar auch, aber nicht nur ein Instrument der Umweltvorsorge ist. Der Vorsorgebegriff in § 1 UVP-G ist im Sinne der Leitlinien Umweltvorsorge der Bundesregierung aus dem Jahre 1986 in einem weiteren

Seite 141

Sinne zu verstehen; er umfaßt auch Maßnahmen der Gefahrenabwehr [\[312\]](#). Ob UVP-Vorschriften drittschützende Bedeutung haben, läßt sich daher nicht generell beurteilen. Diese Frage muß vielmehr für jede einzelne Vorschrift separat entschieden werden, wobei der Wortlaut, vor allem aber auch der Zweck der einzelnen Regelung eine Rolle spielt [\[313\]](#).

Der aus § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G i.V.m. § 73 Abs. 3 und 5 VwVfG zu entnehmenden Informationspflicht der Behörde steht kein gleichgerichtetes Informationsrecht der Öffentlichkeit gegenüber [\[314\]](#). Wie bereits oben im ersten Kapitel, in dem der Frage nachgegangen wurde, welche Funktionen einer Einbeziehung

der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP zugeschrieben worden sind [\[315\]](#), dargelegt, stellen die Vorschriften, die die Information der Öffentlichkeit in der UVP gewährleisten, lediglich ein Instrument der Entscheidungsvorbereitung und Verwaltungskontrolle dar und haben darüber hinaus keine eigenständige drittschützende Bedeutung.

Was die Anhörungspflicht nach § 9 des UVP-Gesetzes i.V.m. den entsprechenden Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes anbelangt, so kann für diese nichts anderes gelten. Zwar käme man bei Zulassung einer isolierten Anfechtbarkeit wegen Verletzung dieser Pflicht auch ohne materielle Rechtsverletzung hier zu keiner Popularklage, da der Kreis der Einwendungsbefugten bereits durch § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G i.V.m. § 73 Abs. 4 und 6 VwVfG eingegrenzt wird, doch kam die vorliegende Untersuchung im ersten Kapitel auch hinsichtlich der im UVP-G enthaltenen Bestimmungen in bezug auf eine Konsultation der Öffentlichkeit zu dem Ergebnis, daß der nationale Gesetzgeber den Drittbetroffenen hierdurch keinen vorgelagerten Rechtsschutz gewähren wollte.

Als Zwischenergebnis läßt sich somit festhalten, daß in Ermangelung einer drittschützenden Bedeutung der im UVP-G enthaltenen Verfahrensvorschriften über die Einbeziehung der Öffentlichkeit die Klagebefugnis eines Drittbetroffenen zu verneinen und eine Klage gegen die Verletzung dieser Vorschriften demzufolge unzulässig ist.

Selbst wenn man entgegen der hier vertretenen Ansicht - über Bejahung einer Rechtsschutzfunktion - eine Klagebefugnis des Dritten unterstellen würde, so wäre eine dahingehende gerichtliche Überprüfbarkeit der UVP nach deutschem Recht dennoch be-

Seite 142

schränkt. Nicht weniger als weitere drei Hürden müßten überwunden werden, um mit einer Klage zur Korrektur von Verfahrensfehlern erfolgreich zu sein [\[316\]](#).

Die erste Hürde würde § 44 a VwGO bilden. Der deutsche Gesetzgeber verkürzt den Rechtsschutz gegen verfahrensfehlerhafte Behördenentscheidungen mit Hilfe dieser Vorschrift dadurch, daß Fehler - im vorliegenden Fall im UVP-Verfahren - nicht isoliert, sondern nur durch Rechtsmittel gegen die Verwaltungsentscheidung über die Zulässigkeit des Projekts, also erst nach Abschluß des Genehmigungsverfahrens, geltend gemacht werden können. Dies ist in dem hier zu behandelnden Zusammenhang von nicht unerheblichem Gewicht. Stellt sich im Verlauf des Genehmigungsverfahrens beispielsweise heraus, daß die erstellte Umweltverträglichkeitsanalyse unvollständig ist oder erhebliche Fehler aufweist, und sorgt die zuständige Behörde nicht für die Beseitigung der Unzulänglichkeiten, so kann dies erst im sich anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren gerügt werden. Die Vorschrift des § 44 a VwGO hindert den Rechtsschutzsuchenden daran, möglichst zeitnah im Rahmen des bereits laufenden, aber noch nicht abgeschlossenen Verfahrens gerichtliche Klärung über die Erfordernisse der UVP zu erlangen [\[317\]](#).

Unter Berufung auf den Mülheim-Kärlich-Beschluß des BVerfG wurde im Schrifttum teilweise der Versuch unternommen, die allzu weitreichende Anwendung des § 44 a VwGO einzuschränken [\[318\]](#). Danach soll die Vorschrift nicht einschlägig sein, wenn es um die Verletzung von Verfahrensvorschriften geht, die grundrechtlich geboten sind. Wenn man unterstellt, daß den Vorschriften des UVP-Gesetzes, die eine Einbeziehung der Öffentlichkeit regeln, unter anderem auch eine Rechtsschutzfunktion zugeschrieben worden wäre, hätte dies zur Folge, daß allein durch deren Verletzung Grundrechte Dritter betroffen sein könnten. Würde man dieser Literaturmeinung folgen, so wäre § 44 a VwGO auf die hier maßgeblichen Fällen nicht anzuwenden.

Aus Gründen der Verfahrensökonomie neigen Rspr. und Praxis hingegen zu einer extensiven Anwendung dieser Vorschrift [\[319\]](#). Sie gehen davon aus, daß alle materiell Betroffenen auch Beteiligte sind, für die die Beschränkung der gerichtlichen Überprüfbarkeit des § 44 a VwGO greift.

Lediglich auf "Nichtbeteiligte" findet diese Regelung gem. § 44 a S. 2, 2. Alt.VwGO keine Anwendung. Da diese Vorschrift im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahren-

Seite 143

rensgesetz geschaffen wurde, verwendet die Rspr. [\[320\]](#) und Lit. [\[321\]](#) diesbezüglich grundsätzlich den Beteiligtenbegriff des § 13 VwVfG. Das hat nach *Jarass* zur Folge, daß Drittbetroffene - da sie im Genehmigungsverfahren weder Antragsteller noch Antragsgegner sind - wenn sie nicht von der Behörde zum Verfahren nach § 13 Abs. 2 VwVfG hinzugezogen werden, als "Nichtbetroffene" i.S. dieser Vorschrift anzusehen sind. Und da von einer derartigen förmlichen Zuziehung in der Praxis regelmäßig kein Gebrauch gemacht wird, wäre dies sogar der Regelfall [\[322\]](#).

Gegen eine abschließende Regelung des Kreises der am Verwaltungsverfahren Beteiligten durch § 13 VwVfG wendet sich jedoch die Rspr. [\[323\]](#) unter Hinweis auf deren Subsidiarität gegenüber spezialgesetzlichen Verfahrensvorschriften [\[324\]](#). "Die in § 44 a Satz 2 VwGO geregelten Ausnahmefälle sind gekennzeichnet durch eine gegenüber der das Verwaltungsverfahren abschließenden Sachentscheidung selbständigen, andersartigen Beschwer, für deren Beseitigung dem Betroffenen gerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung stehen muß." [\[325\]](#) Verletzungen von Verwaltungsvorschriften, die Dritten etwa durch die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben, vorverlagerten Rechtsschutz einräumen, führen zu einer derartigen selbständigen Beschwer. Dagegen können Verletzungen von Verfahrensvorschriften, die (neben der Kontrolle der Verwaltungstätigkeit) allein der Entscheidungsvorbereitung und -optimierung dienen, nicht zu einer vergleichbaren selbständigen Beschwer führen, sondern werden überhaupt erst mit der Sachentscheidung rechtserheblich, was folglich auch die Anwendung des § 44 a VwGO rechtfertigen würde. Eine "Beteiligung", die für die Anwendung dieser Vorschrift notwendig ist, kann aus dem Umstand entnommen werden, daß die Behörde auch unter Heranziehung der Umweltverträglichkeitsanalyse, in der die Äußerungen Dritter einfließen, ihre Entscheidung trifft und wenn sie sich schließlich zur Genehmigungserteilung entschließt, sich in den Gründen des Bescheids mit den Einwendungen auseinandersetzen muß [\[326\]](#). Diejenigen, die durch Erhebung ihrer Einwendungen Interesse an der Sachentscheidung bekunden, wirken dadurch an der behördlichen Entscheidung mit, und zwar in einer Weise, die über die bloße Anhörung des § 13 Abs. 3 VwVfG hinausgeht [\[327\]](#). Die gegenteilige Ansicht von *Jarass* hätte zur Folge, daß jeder einzelne Einwendungsführer, wollte man ihn zum Beteiligten machen, förmlich zum Verfahren beigezogen werden müßte, was eine mit der Gesamtanlage dieser Verfahrensvorschriften wenig vereinbare Konsequenz wäre [\[328\]](#). Die

Seite 144

Barriere des § 44 a VwGO ist daher doch erheblich höher, als dies bei bloßem Blick auf § 13 VwVfG erscheinen mag.

Aber selbst wenn man - entgegen der hier vertretenen Auffassung - den maßgeblichen Verfahrensvorschriften des UVP-Gesetzes eine Rechtsschutzfunktion zuspricht, und der Dritte Fehler im UVP-Verfahren isoliert, also bereits vor Abschluß des Genehmigungsverfahrens geltend machen könnte, so wäre die Schlacht immer noch nicht gewonnen. Auch nach Abschluß des Genehmigungsverfahrens sieht sich der Rechtsschutz Dritter, unabhängig von der Frage der drittschützenden Wirkung der UVP-Vorschriften, erheblichen Schwierigkeiten ausgesetzt, denn Verfahrensfehler können bei Anfechtung der Genehmigung nur beschränkt geltend gemacht werden.

Die Vorschrift des § 45 VwVfG, wonach Verfahrensfehler geheilt werden können, bildet eine der Schranken. In unserem Zusammenhang kommt vor allem der Fall in Betracht, daß die Anhörung Dritter, die in § 9 UVP-G vorgesehen ist, im Rahmen des Widerspruchsverfahrens nachgeholt wird. Eine fehlende Anhörung Dritter kann sich jedoch auf die Umweltverträglichkeitsanalyse nach § 11 UVP-G auswirken, da eine solche unter anderem auf der Grundlage der Äußerungen der Öffentlichkeit erarbeitet

wird. Eine Verletzung der Anhörung Dritter kann diese inhaltlich unvollständig und damit unrichtig machen. Zwar stellt für sich gesehen eine fehlerhafte Umweltverträglichkeitsanalyse keinen Mangel dar, den Dritte geltend machen können, jedoch kann eine solche wiederum zu einer unzulässigen Beeinträchtigung Dritter führen, indem diese eine Verkürzung der ausgelegten Unterlagen und damit des Anhörungsrechtes Dritter zur Folge hat [\[329\]](#). Nach der Rspr. [\[330\]](#) können derartige Fehler aber auch noch durch Anhörung im Widerspruchsverfahren mit der Folge geheilt werden, daß der Fehler für das eingelegte Rechtsmittel gegen die Genehmigung bedeutungslos wird (§ 45 Abs. 1, Nr. 3 VwVfG).

Solange mit einer derartigen Nachholung die Zwecke der UVP im wesentlichen gewahrt werden, mag dies unproblematisch sein. Bedenklich scheint es hingegen, wenn die Nachholung in einfacheren Formen, etwa als mehr oder minder versteckter Hinweis im Widerspruchsverfahren, erfolgt [\[331\]](#). Auch wenn ein Drittbetroffener etwa erst nach dem Erörterungstermin von zusätzlichen Belastungen des Projekts erfährt, und damit die vom Gesetz vorgesehene Abfolge der Verfahrensstufen beeinträchtigt wird, so läßt auch dies Zweifel an einer Anwendbarkeit des § 45 VwVfG aufkommen [\[332\]](#). Der Ansicht, daß eine

Seite 145

restriktive Interpretation dieser Vorschrift hier durchaus nahe liegt, ist auch die neuere Rspr. des BVerwG [\[333\]](#), zumindest was das Planfeststellungsverfahren anbelangt, gefolgt. Danach soll bei Planfeststellungen eine nachträgliche Heilung von Verfahrensfehlern künftig nurmehr eingeschränkt möglich sein. Mängel bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials können im gerichtlichen Verfahren nicht mehr geheilt werden. Da in das Abwägungsmaterial auch die voraussichtlichen Umweltauswirkungen eines Projekts, die im Wege der UVP ermittelt und in der Umweltverträglichkeitsanalyse ausgewiesen werden, einfließen, sind Verfahrensfehler, die sich auf diese Analyse auswirken, im Klageverfahren stets als beachtlich anzusehen. Gem. § 11 UVP-G wird eine solche Analyse von der Behörde unter anderem auf der Grundlage der Äußerung der Öffentlichkeit erarbeitet, so daß der Anfechtungsklage eines Dritten, dessen Belange nicht oder nicht rechtzeitig erfaßt wurden, selbst dann Erfolg bescheinigt wird, wenn zur Abwehr seiner Beeinträchtigung die Festsetzung von Schutzauflagen in Betracht kommt [\[334\]](#).

Die dritte und letzte Hürde bei Drittklagen, die eine Verletzung von Verfahrensnormen zum Gegenstand haben, bildet schließlich § 46 VwVfG. Nach dieser Vorschrift führen Verfahrensfehler nicht zur Rechtswidrigkeit der Genehmigung bzw. nicht zu einem Anspruch auf deren Aufhebung, wenn in der Sache nicht anders hätte entschieden werden können. Bei gebundenen Entscheidungen, und damit vor allem bei der für die UVP praktisch bedeutsamen immissionsschutzrechtlichen Genehmigung [\[335\]](#), sind nach allgemeiner Ansicht Verstöße gegen Verfahrensvorschriften im Ergebnis generell bedeutungslos, sofern sie sich nicht nachweislich auf die Entscheidung ausgewirkt haben [\[336\]](#). Da es bei gebundenen Entscheidungen nur ein richtiges Ergebnis gibt, ist ein Verfahrensfehler immer bedeutungslos, wenn dieses Ergebnis erzielt wird, es sei denn, der Verstoß führt wegen seines besonderen Gewichtes zur Nichtigkeit der Genehmigung [\[337\]](#).

In jüngster Zeit wird vor allem der Grundrechtsbezogenheit einzelner Verfahrensvorschriften eine derartiges Gewicht beigemessen, daß im Falle deren Verletzung der VA als nichtig angesehen wird, was zwangsläufig zu einer Nichtanwendbarkeit des § 46 VwVfG führt [\[338\]](#). Nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht [\[339\]](#) wird die Anwendbarkeit dieser Vorschrift auf grundrechtsbezogene Verfahrensvorschriften sogar gänzlich abgelehnt. Bei Bejahung einer derartigen Grundrechtsbezogenheit hinsichtlich der Regelungen des

Seite 146

UVP-G, die eine Einbeziehung der Öffentlichkeit beinhalten, könnte man also in Befolgung einer dieser Ansichten zu einer Nichtanwendbarkeit des § 46 VwVfG kommen.

Darüber hinaus wird in letzter Zeit im Schrifttum vereinzelt [\[340\]](#) auch im Hinblick auf diese Vorschrift der Subsidiaritätsgrundsatz aus § 1 Abs. 1, S. 1 VwVfG bemüht und eine Anwendbarkeit aus diesem Grund verneint. Nach offensichtlichem Sinn und Zweck dieser Einbeziehungsvorschriften würden diese vor allem (auch) dem öffentlichen Interesse an einer möglichst umfassenden Feststellung aller betroffenen Belange und der "allgemeinen Anschauungen" bezüglich des in Frage stehenden Vorhabens dienen, und daher eine Anwendung des § 46 VwVfG ausschließen.

Zu demselben Ergebnis kommt man, folgt man der in letzter Zeit in der Literatur immer häufiger vertretenen Auffassung [\[341\]](#), daß auch die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, wie beispielsweise jener des § 5 BImSchG, der Behörde selbst im Hinblick auf gebundene Entscheidungen einen erheblichen Spielraum verleiht. Aus dem Umstand, daß eine Verletzung von Verfahrensvorschriften auch das Ergebnis der Anwendung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe beeinflussen kann, wird gefolgert, daß Entscheidungen, bei denen unbestimmte Rechtsbegriffe eine Rolle spielen [\[342\]](#), einer gerichtlichen Kontrolle nicht zugänglich sein dürfen [\[343\]](#). Da es sich in der Praxis aber nur schwer nachweisen läßt, ob ein Verfahrensfehler die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe tatsächlich beeinflußt hat oder nicht, sind die aus § 46 VwVfG resultierenden Schwierigkeiten noch immer nicht ausgestanden. Lediglich zu einer Barrierenverlagerung käme man, ließe man eine Geltendmachung von Verfahrensfehlern nur bei positivem Nachweis des Kausalzusammenhanges zu. Anders wäre es aber, wenn man die Beweislast insoweit der Behörde aufbürden würde [\[344\]](#). Da diese Frage noch nicht geklärt ist, ist der Rechtsschutz Dritter auch aus diesem Grunde mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

Abschließend kann somit festgestellt werden, daß der Rechtsschutz Dritter zur Durchsetzung von UVP-Vorschriften selbst bei unterstellter Rechtsschutzfunktion nur sehr begrenzt ist, da er darüber hinaus - trotz zunehmender kritischer Äußerungen seitens Lite-

Seite 147

ratur und Rspr. in den vergangenen Jahren - erheblichen verfahrensrechtlichen Problemen gegenübersteht. Die Befürchtung des Hessischen Ministerpräsidenten, angesichts der Ausweitung gerichtlicher Kontrolle bald "auf jede Baggerschaufel einen Juristen setzen zu müssen" [\[345\]](#), bewahrheitet sich - zumindest was die gerichtliche Überprüfung von Verfahrensvorschriften des UVP-Gesetzes anbelangt - insoweit nicht.

Fußnoten:

[\[214\]](#) *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 219

[\[215\]](#) hierauf weist die Formulierung der Art. 3 und 8 hin. Im übrigen läßt sich das in der Präambel genannte Ziel, "Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen", nur verwirklichen, wenn die Umweltauswirkungen auch tatsächlich umfassend ermittelt und berücksichtigt werden; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S.129/130

[\[216\]](#) *Cupei*, NuR 1985, S.301; ders., DVBl.1985, S.817; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S.130

[\[217\]](#) *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S.136/137

[\[218\]](#) *Weber*, UV-RL im dt. Recht, S. 79/80; *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S.77; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 137

[\[219\]](#) *Cupei*, NuR 1985, S. 301; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 138

[\[220\]](#) *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 138

[221] Das BVerwG vertritt in seinem Beschluß vom 14.5.1996 die Auffassung, daß es sich bei diesen Spezialregelungen um eine, die Vorschrift des § 2 Abs. 3 Nr. 2, Nr. 3 Alt. 1 und Nr. 4 UVP-G abschließend konkretisierende Aufzählung handelt. Aus dem Umstand, daß Abfallentsorgungspläne dort nicht aufgeführt sind, folgert das Gericht, daß deren Aufstellung selbst dann nicht UVP-pflichtig ist, wenn gem. § 6 Abs. 1 Satz 2 AbfG grundstücksgenaue Standorte für neue Abfallentsorgungsanlagen festgelegt und für verbindlich erklärt werden; BVerwG, DÖV 1996, S. 916 ff.

[222] *Bunge*, HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 97

[223] Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 9, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 141; *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 19

[224] so *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 33

[225] vgl. auch *Bunge*, HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 101

[226] so auch *Wagner*, der den fehlenden Erörterungstermin in vorgelagerten Verfahren darüber hinaus mit der fehlenden Verbindlichkeit für die Öffentlichkeit zu begründen versucht. Im Gegensatz zur Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP im abschließenden Zulassungsverfahren liege die Bedeutung dieses Verfahrensschrittes hier weniger in der Gewährung von Rechtsschutz für den Bürger als vielmehr in der Erlangung von Informationen; in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 34; kritisch bezogen auf den fehlenden Erörterungstermin im Raumordnungsverfahren äußert sich *Steinberg*, DÖV 1992, S. 327

[227] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 31

[228] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 34

²²⁹ *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 34

[230] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 35; so auch *Bunge*, HdUVP, 0600 (§ 9) Rdnr. 103

[231] *Wickrath*, Bürgerbeteiligung, S. 105; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 262; a. A. *Wagner*, der lediglich - ohne näher darauf einzugehen - den bekannten Betroffenen sowie denjenigen, die sich geäußert haben, die Befugnis zur Einsicht in die Entscheidung einräumen will; in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 35.

[232] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 262

[233] Detaillierte Regelungen im jeweiligen Fachrecht für die Einbeziehung der Öffentlichkeit sind wünschenswert, da die Anforderungen in § 9 Abs. 3 Satz 1 UVP-G derart unbestimmt sind, daß sie der weiteren Konkretisierung durch Gesetz, Verordnung oder Verwaltung der Länder bedürfen; *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 263. Auch der Gesetzgeber geht davon aus, daß die Einzelheiten der Einbeziehung im vorgelagerten Verfahren vom jeweiligen Fachgesetz geregelt werden; vgl. Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 9, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 141. § 9 Abs. 3 UVP-G fungiert demzufolge lediglich als Maßstab für die fachgesetzlichen Regelungen, die ihrerseits über die Minimalregelung der Vorschrift hinausgehen können; so *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 263.

[234] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 263/264

[235] Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 9, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 141; *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 9 Rdnr. 20

[236] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 36

[237] *Steinberg*, NuR 1992, S. 174; gegenteiliger Auffassung sind - bezogen auf das Raumordnungsverfahren - *Beckmann NVwZ* 1991, S. 427 ff. (430) und *Wahl*, in: Festschrift für Sendler, S. 199 ff. (220), die mit teilweise beachtlichen Gründen für eine gerichtliche Überprüfung der durch die UVP für die Bürger geöffneten vorgelagerten Verfahren streiten.

[238] Beispielsweise besteht bei UVP-pflichtigen Bebauungsplänen gem. § 47 VwGO die Möglichkeit der Normenkontrolle.

[239] so entschied das BVerwG in einem Einzelfall für einen wegen seiner Konkretheit als bereits bürgerverbindlich eingestuften, allerdings nicht UVP-pflichtigen, Abfallplan nach § 6 AbfG; vgl. Urteil v. 20.12.1988 in DVBl. 1989, S. 512

[240] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 36

[241] vgl. die Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 15, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 149

[242] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 264. Eine weitere Sonderregelung enthält daneben noch § 2 Abs. 2 Satz 1 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz für Linienbestimmungsverfahren in den neuen Ländern, nach der die Einbeziehung der Öffentlichkeit für einen befristeten Zeitraum wiederum ausgeschlossen werden soll (vgl. mehr dazu unter c.); *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 15 Rdnr. 31.

[243] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 264

[244] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 3. Im Rahmen der bis zum 01.05.1993 noch bundesrechtlich gebotenen raumordnerischen UVP ermöglichte der Gesetzgeber aber den Ländern in § 6 a Abs. 4 Satz 3 ROG a. F. bereits, die Einbeziehung der Öffentlichkeit auf eine Unterrichtung zu beschränken; *Fürst*, UVP in der Raumordnung, S. 132/133

[245] Es bleibt hiernach den Ländern überlassen, ob sie aufgrund der geltenden Landesplanungsgesetze ein Raumordnungsverfahren mit obligatorischer UVP beibehalten oder die raumordnerische UVP aufgrund der "Kann"-Regelung des fortbestehenden § 16 Abs. 1 UVP-G durchführen; *Wagner*, DVBl. 1993, S. 588.

[246] vgl. näheres hierzu unter 3.

[247] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 16 Rdnr. 43

[248] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 13

[249] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 42; vgl. auch Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 17, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 151. Kritisch äußert sich hierzu z. B. *Erbguth/Schink*, die z. T. unzureichende Übereinstimmungen zwischen den Anforderungen des Art. 6 Abs. 2 UVP-RL und den Regelungen des BauGB feststellen wollen; UVP-G, § 17 Rdnr. 21 ff. Auf diese Problematik soll hier aber nicht näher eingegangen werden.

[250] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 13

[251] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 13

[252] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 13

[253] mit Wirkung vom 01.05.1993 sieht Art. 4 Nr. 4 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes eine entsprechende Änderung des § 6 a ROG hinsichtlich der UVP im

Raumordnungsverfahren vor; BGBl. I 1993 S. 466 ff.

[254] § 2 Abs. 2 Satz 1 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz erklärt die §§ 15 (und 16) UVP-G mit der Maßgabe für anwendbar, "daß die Einbeziehung der Öffentlichkeit im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren stattfindet." Diese verunglückte Formulierung geht zurück auf den Vorsitzenden der Waffenschmidt-Kommission, Horst Waffenschmidt, der eine "positive" Beschreibung des gesetzgeberisch Gewollten zur besseren Akzeptanz der Regelung vorgeschlagen hatte; *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 15 Rdnr. 42 Fn. 76. Die nach § 15 Abs. 1 Satz 1 UVP-G bestehende grundsätzliche Verpflichtung, im Linienbestimmungsverfahren eine erste Stufe der UVP gem. den sonstigen Anforderungen des UVP-Gesetzes durchzuführen, bleibt hingegen auch in den neuen Ländern erhalten; *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 15 Rdnr. 42.

[255] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 15 Rdnr. 42

[256] Hingegen verbleibt die Möglichkeit, in einem nach wie vor nach § 6 a ROG i. V. m. der Raumordnungsverordnung vorgeschriebenen Raumordnungsverfahren, nach Landesrecht und unter ergänzender Anwendung des § 16 UVP-G auch eine raumordnerische UVP mit Einbeziehung der Öffentlichkeit durchzuführen (vgl. auch die zusätzliche Absehungsmöglichkeit in § 6 a Abs. 12 ROG); *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 15 Rdnr. 43.

[257] in diesem Sinne *Ronellenfitsch*, DVBl. 1991, S. 920 (922)

[258] *Dohle*, NVwZ 1989, S. 700; a. A. *Viebrock*, nach dessen Auffassung die Tendenz, Planungsverfahren auf Kosten der Einbeziehung der Öffentlichkeit zu beschleunigen, rechtspolitischen Bedenken begegnet. Notwendige gesellschaftliche Diskurse über Grundfragen einer zukünftigen Industrie- und Infrastrukturpolitik würden hierdurch verhindert; NVwZ 1992, S. 942.

[259] *Dohle*, NVwZ 1989, S. 699

[260] so auch Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 16, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 150

[261] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 16 Rdnr. 9

[262] vgl. auch *Dohle*, NVwZ 1989, S. 699

[263] a. A. *Peters*, nach dessen Auffassung jede das Gehalt des § 9 Abs. 3 UVP-G verkürzende Regelung (und somit auch § 2 Abs. 2 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) an § 4 UVP-G scheitert; Recht der UVP, § 9 Rdnr. 11; ebenso *Fürst*, UVP in der Raumordnung, S. 133.

[264] so auch *Viebrock*, NVwZ 1992, S. 940

[265] *Erbguth/Schink*, UVP-G, Vor 13 - 17, Rdnr. 1

[266] die ihrerseits durch die atomrechtliche Genehmigung ersetzt wird, vgl. § 8 Abs. 2 AtG

[267] *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 14 Rdnr. 1

[268] *Landel*, UVP in parallelen Zulassungsverfahren, S. 123

[269] In diesem Artikel ist der Grundsatz enthalten, daß die Länder die Bundesgesetze als "eigene Angelegenheit" ausführen und demgemäß auch die Durchführung der UVP in "parallelen" Zulassungsverfahren zu regeln haben; Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 14, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 147.

[270] *Beckmann*, in: Hoppe, UVP-G, § 11 Rdnr. 19

[271] *Schmidt*, in: Hoppe, UVP-G, § 14 Rdnr. 4

[272] Würden die jeweiligen Zulassungsbehörden ihre UV-Prüfungen jeweils nur auf den von ihnen zu untersuchenden Fachbereich beschränken, so läge im Hinblick auf die Gesamtzulassung dieser einen Anlage keine integrative, die Wechselbeziehungen berücksichtigende UVP vor; *Dohle*, NVwZ 1989, S. 703

[273] vgl. Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 14, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 147/148

[274] *Landel*, UVP in parallelen Zulassungsverfahren, S. 131/132

[275] *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1631

[276] *Dohle*, NVwZ 1989, S. 699; *Jarass*, NuR 1991, S. 205

[277] Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein; vgl. *Landel*, UVP in parallelen Zulassungsverfahren, S. 133 Fn. 71

[278] vgl. Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 9, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 141

[279] a. A. aber *Wagner*, der (auch) eine dahingehende Beschränkung der Anhörung generell für zulässig hält; in: Hoppe, UVP-G, § 9 Rdnr. 28

[280] so auch *Kern*, DÖV 1989, S. 936

[281] Aufgrund dieses Umstandes bedarf es nach *Kern* bei kleineren Änderungen der Unterlagen nicht der Durchführung eines erneuten Verfahrens. Seiner Ansicht nach dürfte es vielmehr ausreichen, wenn die Behörde die umweltrelevanten Auswirkungen der geänderten Unterlagen materiell prüft; DÖV 1989, S. 936.

[282] Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang von Informationen über die Umwelt, vom 23.06.1990, L 158, abgedruckt in: NVwZ 1990, S. 844 f.

[283] BGBl. I 1994 S. 1490

[284] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 71

[285] *Röger*, UI-G, § 3 Rdnr. 6

[286] Gem. § 7 Abs. 1 Nr. 2 des UI-Gesetzes besteht kein Anspruch auf Informationen über die Umwelt "während der Dauer ... eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens". Diese Regelung wird auf Art. 3 Abs. 2 Spiegelstrich 3 der UI-RL gestützt, wonach Daten, die Gegenstand von "Vorverfahren" sind, vom Informationsanspruch ausgenommen werden können. Ob diese massive Einschränkung des Zugangsrechts sachgerecht und von dem gemeinschaftsrechtlichen Begriff des "Vorverfahrens" gedeckt ist, ist in der deutschen Literatur heftig umstritten. Einig ist man sich nur insofern, als der vom Rat verwendete Begriff, wie die englische und französische Formulierung ("subject of preliminary investigation proceedings", "l'objet d'une instruction préliminaire") zeigen, ersichtlich nicht im Hinblick auf den deutschen Rechtsterminus des "Widerspruchsverfahrens" i. S. d. §§ 68 ff. VwGO gewählt worden ist; vgl. z. B. *Turiaux*, UI-G, § 7 Rdnr. 29. Es wird z. T. vorgebracht, daß sich der gemeinschaftsrechtliche Begriff des "Vorverfahrens" nur auf eine eng umrissene Gruppe von

Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren beziehe; so *Wegener*, IUR 1992, S. 216 (zit. v. *Fluck/Theur*, UI-G, S. 18). Nach anderer Ansicht rechtfertigt es der Sinnzusammenhang mit den gerichtlichen Verfahren nicht, alle laufenden Verwaltungsverfahren vom Ausschlußtatbestand zu erfassen. Vielmehr sollten nur Widerspruchs- und Ordnungswidrigkeitsverfahren in den Geltungsbereich der Ausnahmeregelungen aufgenommen werden; vgl. *Röger*, UPR 1994, S. 219. *Scherzberg* will in der RL-Bestimmung des Art. 3 Abs. 2 Spiegelstrich 3 neben der Abwehr einer unmittelbaren Vereitelung des Verfahrenserfolges eine weitere Schutzrichtung erkennen. Seiner Ansicht nach handelt die fragliche Bestimmung auch von Verfahren, die - wie das gerichtliche - einem ihre Effektivität und Neutralität gewährleistenden formalisierten Ablauf folgen. Insoweit soll die Ausnahmooption vor einer mittelbaren Vereitelung des Verfahrenserfolges durch Durchbrechung dieses Ablaufs schützen. Aus diesem Grund sind seiner Meinung nach besondere, förmlich geregelte Verwaltungsverfahren, wie z. B. Verfahren nach den §§ 63 ff. VwVfG, Planfeststellungsverfahren oder förmliche Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG bzw. § 7 Abs. 4 Satz 3 AtG von dem Ausnahmetatbestand erfaßt. Im förmlichen Verwaltungsverfahren haben die in den Fachgesetzen oder in § 9 des UVP-Gesetzes getroffenen Regelungen zur Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP folglich Vorrang, so daß ein Anspruch nach dem UI-G hier ausgeschlossen ist. Einfache Genehmigungsverfahren (z. B. Genehmigung nach § 19 Abs. 1 BImSchG oder § 31 Abs. 3 KrW-AbfG) können dagegen aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nicht von diesem Tatbestand erfaßt werden, selbst wenn sie dem UVP-G unterliegen. Die Anwendbarkeit des UVP-Gesetzes dürfte nach *Scherzberg* insoweit nicht genügen, da die UVP mit ihrem Ziel einer Erfassung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt lediglich einen Teil des Untersuchungs- und Entscheidungsprogramms der betreffenden Verfahren darstellt. Der Umweltinformationsanspruch des einzelnen Bürgers flankiert somit hier die UVP; *Scherzberg*, DVBl.1994, S.739 und *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 71 ff.

[287] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 8 Rdnr. 3

[288] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, § 8 Rdnr.2

[289] vgl. Begründung zum RegEntwurf vom 26.01.1986 zu § 8, abgedruckt bei *Kippels*, UVP, S. 139

[290] z. B. *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 8 Rdnr. 6

[291] vgl. bereits oben im 2. Kapitel, Teil D/II

[292] *Winter*, NuR 1989, S. 201; *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 160

[293] Die Einbeziehung als Betroffene in eigenen Rechten wurde zunächst mit der Begründung abgelehnt, daß das maßgebliche Recht Ausländern keine subjektiven öffentlichen Rechte verleihe. Da die Ausstrahlungswirkung deutscher Schutznormen an der Grenze des deutschen Staatsgebietes ende, könne von Ausländern daraus nur dann ein subjektiv-öffentliches Recht abgeleitet werden, wenn eine rechtlich erhebliche Beziehung zur deutschen Staatsgewalt bestehe. Während im Schrifttum bereits darauf hingewiesen wurde, daß die für die Klagebefugnis geltenden Grundsätze ohne Einschränkung auch für Ausländer zu gelten haben, entschied das Bundesverwaltungsgericht im Dezember 1986 (BVerwGE 75, S. 285 ff.) in diesem Sinne für das Atomrecht. Bei Vorliegen der spezifischen Voraussetzungen sollen dessen Drittschutznormen hiernach auch Ausländer schützen. Zwar gelte eine nach dem deutschen Atomrecht erteilte Genehmigung nur innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik, doch lasse sich von einer solchen Geltungsbegrenzung noch nichts darüber herleiten, ob ein Ausländer hinsichtlich seiner im Ausland belegenen Rechtsgüter i. S. v. § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen könne, durch die in Deutschland erteilte Genehmigung in seinen Rechten verletzt zu sein. Das BVerwG richtet sich dabei insbesondere nach der vom Fachgesetz gewollten Schutzrichtung. Erstreckt sich die Schutzwirkung des jeweils anzuwendenden Fachgesetzes über die Grenze, so ist auch eine Einbeziehung von Ausländern am Verfahren gegeben; vgl. *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung, S. 160 ff.

[294] dasselbe gilt für die Jedermannbeteiligung im Atom- und Immissionsschutzrecht; *Streinz*, Verwaltungsarchiv 1988, S. 273/274

[295] vgl. z. B. *Streinz*, Verwaltungsarchiv 1988, S. 274; *Deppen*, Beteiligungsrechte des Bürgers, S. 263/264

[296] So werden beispielsweise in Nordrhein-Westfalen bis dato lediglich die niederländischen bzw. belgischen Behörden in das UVP-Verfahren integriert; vgl. hierzu näher *Lindemann*, UVP-report 1992, S. 73.

[297] BVerfGE 63, S. 343 ff. (372)

[298] Bezeichnenderweise beschränken sich - in Befolgung eines Erlasses des saarländischen Ministers für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft vom 13.06.1980 - die Informationen saarländischer Behörden in französischen Tageszeitungen auf die Bekanntgabe des Vorhabens und der Einwendungsmöglichkeit, weisen aber nicht auf die Rechtsfolgen einer unterbliebenen Beteiligung hin; *Streinz*, Verwaltungsarchiv 1988, S. 302.

[299] BVerwGE 75, S. 285 ff. (290)

[300] *Streinz*, Verwaltungsarchiv 1988, S. 302

[301] *Streinz*, Verwaltungsarchiv 1988, S. 313; zum Übereinkommen von Espoo vgl. unten im 7. Kapitel

[302] *Jarass*, UVP, S. 99; vgl. auch *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl. Rdnr. 101.

[303] vgl. mehr dazu bei *Beckmann*, DVBl. 1991, S. 360

[304] *Bunge* in: HdUVP, 0600, Einl., Rdnr. 12

[305] *Hufen*, Fehler im Verwaltungsverfahren, Rdnr. 557 ff.; *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 126; *Kopp*, VwGO, § 42, Rdnr. 84; *Beckmann*, DVBl. 1991, S. 359

[306] er macht allein die Verletzung von Umweltinteressen und damit Gemeinwohlinteressen durch Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend; vgl. hierzu *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 135

[307] so BVerwG, NJW 1982, S. 1546 ff. (1548)

[308] BVerwG, NJW 1982, S. 1546 ff. (1548)

[309] vgl. *Weber/Hellmann*, NJW 1990, S. 1632; *Beckmann*, DVBl. 1991, S. 361 und *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 118

[310] sog. "Schutznormtheorie", vgl. hierzu z. B. *Kopp*, VwGO, § 42 Rdnr. 43, 48 und 80

[311] für das Immissionsschutzrecht BVerwG 65, 313; und z. B. *Breuer*, WiVerw. 1981, S. 235

[312] sie dient etwa der Einhaltung der Schutz- und Abwehrlpflicht des § 5 Abs. 1, Nr. 1 des BImSchG, die zweifellos drittschützenden Charakter hat; so *Jarass*, UVP, S. 100; vgl. auch Leitlinien Umweltvorsorge der Bundesregierung, BT-Drucks. 10/6028, S. 7 ff., *Beckmann*, DVBl. 1991, S. 359

[313] BVerwGE 27, 29 ff. (31); BVerwG, DVBl. 1973, S. 217 ff. (219); *Jarass*, UVP, S. 100

[314] *Beckmann*, DVBl. 1991, S. 361

[315] 1. Kapitel Teil C

[316] *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 80/81

[317] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem., Rdnr. 44

[318] *Blümel*, Frühzeitige Bürgerbeteiligung, S. 61, *Redeker*, NJW 1980, S. 1597 ff.; *Sellner*, BauR 1980, S. 396; a. A. *Laubinger*, VerwArch.1982, S. 78 ff.; v. *Mutius*, NJW 1982, S. 2159

[319] *Kopp*, VwGO, § 44 a, Rdnr. 3

[320] BayVGH, Beschluß vom 18.07.1988, BayVBl. 1988, S. 661

[321] so z. B. *Redeker/v. Oertzen*, VwGO, § 44 a, Rdnr. 5

[322] *Jarass*, UVP, S. 102

[323] BayVGH, BayVBl. 1988, S. 661

[324] vgl. § 1 Abs. 1, S. 1 VwVfG

[325] so BayVGH, BayVBl. 1988, S. 661

[326] Berücksichtigungspflicht nach § 11 UVP-G

[327] BayVGH, BayVBl. 1988, S. 661

[328] BayVGH, BayVBl. 1988, S. 661

[329] *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 130; *Jarass*, UVP, S. 103

[330] BVerwG, Urteil vom 18.10.1983, in NVwZ 1984, S. 578 f.; gleicher Ansicht sind *Beckmann*, DVBl. 1991, S. 362 und *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 130

[331] dies wird von der Rspr. z. T. als zulässig angesehen, vgl. etwa BVerwG, NVwZ 1984, S. 578 f.; BVerwGE 66, 111 ff. (114 f.)

[332] *Jarass*, UVP, S. 103/104

[333] BVerwG, NuR 1989, S. 347

[334] BVerwG, NuR 1989, S. 347

[335] vgl. § 6 BImSchG

[336] *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 132

[337] BVerwG, Urteil vom 03.05.1982, E 65, 287 ff. (289); *Beckmann*, DVBl. 1991, S. 362; *Jarass*, UVP, S. 104

[338] BVerwG, Urteil vom 27.05.1981, NJW 1982, S. 120, zit. von *Beckmann*, DVBl. 1991, S. 362

[339] *Sellner*, BauR 80, 396; VG Arnsberg, DVBl. 1981, S. 649; a. A. *Laubinger*, VerwArchiv 1982, S. 78; v. *Mutius*, NJW 1982, S. 2159; *Schenke*, DÖV 1986, S. 313 ff.

[340] *Kopp*, VwVfG, 6. Aufl. 1996, § 46, Rdnr. 8 a

[341] es wird hier von einem "Vorbehaltsbereich der Verwaltung" gesprochen; vgl. etwa Grimm, NVwZ 1985, S. 870; *Hufen*, Fehler im Verwaltungsverfahren, Rdnr. 622 f.; *Schenke*, DÖV 1986, S. 305 (315); *Steinberg*, DÖV 1982, S. 628 f.; *Beckmann*, DVBl. 1991, S. 358 (362); *Jarass*, UVP, S. 104/105; *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 132

[342] dies kann jedenfalls unproblematisch hinsichtlich immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen gesagt werden, da diese die Anwendung einer ganzen Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe voraussetzt, etwa die der "schädlichen Umwelteinwirkungen" oder die der "Vorsorge"

[343] *Hufen*, Fehler im Verwaltungsverfahren, Rdnr. 622; *Jarass*, UVP, S. 104/105; *Erbguth/Schink*, UVP-G, Einl., Rdnr. 132

[344] so jedenfalls *Jarass*, UVP, S.105

[345] zitiert nach FAZ vom 23.03.1982, S. 6

5. Kapitel: Umsetzung der UVP-RL hinsichtlich der darin integrierten Einbeziehung der Öffentlichkeit in das nationale Rechtssystem Österreichs

Während in der UVP-RL schlicht von der "Öffentlichkeit" bzw. der "betroffenen Öffentlichkeit" die Rede ist, und auch im deutschen UVP-G lediglich die Formel: "Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden" verwendet wird, gestaltet sich das österreichische UVP-Verfahren im Hinblick auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit ungleich differenzierter. Neben den in einigen Vorschriften vorgesehenen Partizipationsmöglichkeiten der breiten Öffentlichkeit wird die Mitwirkung insbesondere drei Personengruppen gestattet, die dem deutschen Verwaltungsrecht bislang fremd sind und daher vorab einer näheren Erläuterung bedürfen. Erst im Anschluß hieran sollen die Regelungen des österreichischen UVP-Gesetzes, die sich mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das UVP-Verfahren befassen, im einzelnen erörtert werden.

A. Vorab zur Klärung: Die besonderen Ausformungen der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das österreichische UVP-Verfahren

Neben der im UVP-G verankerten Einbeziehung der gesamten Öffentlichkeit wird darüber hinaus einem bestimmten Kreis von Personen - zum einen den Nachbarn im Sinne des UVP-Gesetzes und zum anderen der breiten Öffentlichkeit bzw. einem Teil von ihr indirekt über einen Umweltschlichter oder in Form einer Bürgerinitiative - im Hinblick auf deren spätere Parteistellung im konzentrierten Genehmigungsverfahren über besondere Vorschriften die Gelegenheit eingeräumt, im UVP-Verfahren mitzuwirken.

I. Der Nachbar im Sinne des UVP-Gesetzes

Nach dem UVP-G werden auch Nachbarn, die durch die Errichtung, den Bestand und den Betrieb des Vorhabens gefährdet oder belästigt oder deren Eigentum oder sonstigen Rechte gefährdet werden können, in das UVP-Verfahren einbezogen.

Was die einzelnen Voraussetzungen für die Teilhabe eines Nachbarn an der UVP anbelangt, so kann grundsätzlich auf die Judikatur zu § 75 GewO zurückgegriffen werden. "Nachbarschaft" ist danach jener räumliche Bereich, in dem nicht auszuschließen ist, daß es zu nachteiligen Einwirkungen der in § 19 Abs. 1 UVP-G geregelten Art kommt. Zu den "Nachbarn" i.S.dieser Vorschrift sind jene Personen zu zählen, die sich in diesem Bereich nicht bloß vorübergehend aufhalten (also auch Mieter, Pächter oder Arbeitnehmer benachbarter Betriebe, nicht aber Urlaubsgäste, Spaziergänger und dergleichen) oder denen in diesem Bereich geschützte dingliche Rechte zukommen [\[346\]](#).

Zur Erlangung einer Parteistellung im konzentrierten Genehmigungsverfahren - das von der UVP zu trennen und daher nicht mehr Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist - ist neben dieser Nachbareigenschaft im übrigen erforderlich, daß der Nachbar schriftlich oder bei der mündlichen Verhandlung Einwendungen gegen das Vorhaben erhebt (§ 19 Abs. 1 Satz 1 UVP-G). Unterläßt der Nachbar die Erhebung von Einwendungen, so fallen diese der Präklusion (§ 42 AVG) anheim. Hinsichtlich der sohin präkludierten Einwendungen wird unwiderlegbar vermutet, daß der Nachbar dem verhandlungsgegenständlichen Vorhaben zustimmt. Da dieser infolgedessen nie die betreffende Rechtsstellung erwirbt, kann dementsprechend in weiterer Folge auch keine Rechtsmittelbefugnis gegeben sein [\[347\]](#).

Sinn und Zweck einer Präklusionsregelung nach Art des § 19 Abs. 1 UVP-G ist zum einen, den zunächst unüberschaubaren Kreis potentiell einwendungsberechtigter Nachbarn auf jene Personen zu reduzieren,

die ihre Betroffenheit durch Erhebung ausreichend substantiiertes Einwendungen auch tatsächlich geltend machen. Hierdurch soll ein überschaubarer Kreis von Parteien geschaffen und die Probleme, die mit der Durchführung von Massenverfahren verbunden sind, vermieden und das Verfahren insgesamt entlastet werden. Zum anderen soll mit Hilfe dieser Regelung, die den Nachbar zwingt, zur Vermeidung des Ausschlusses seiner Rechte innerhalb eines bestimmten Zeitraumes seine Rechte, Interessen und Informationen zu offenbaren, mißbräuchlichen Verfahrensverschleppungen ein Riegel vorgeschoben werden. Der Unsitte, Einwendungen aus taktischen Gründen so lange wie irgend möglich zurückzuhalten, wird hierdurch Einhalt geboten [\[348\]](#).

Aus diesem Grund müssen aber auch die Einwendungen bestimmten Anforderungen entsprechen: Nach der Rechtsprechung des VwGH muß eine Einwendung so gestaltet sein, daß sich aus ihrem Inhalt die Behauptung der Verletzung eines subjektiven öffentlichen Rechts ergibt [\[349\]](#). Dieses Recht muß nicht ausdrücklich genannt werden, wenn es offenbar ist [\[350\]](#). Lediglich pauschal formulierte Anträge, das Vorhaben abzuweisen oder "Einspruch" zu erheben sowie privatrechtliche Einwendungen, wie etwa die Forderung

Seite 150

auf Ersatz des durch den Betrieb der Anlage entstehenden Schadens, erfüllen hingegen diese Voraussetzungen ebensowenig wie solche, die die Verletzung einer Rechtsvorschrift rügen, die ausschließlich dem Schutz öffentlicher Interessen zu dienen bestimmt ist [\[351\]](#). Um ausreichend substantiierte Einwendungen erheben zu können, muß dem Nachbarn auf der anderen Seite das verhandlungsgegenständliche Vorhaben erst einmal hinlänglich bekannt sein. Dies kann beispielsweise im Hinblick auf die nach § 16 Abs. 4 UVP-G persönlich zu verständigenden Nachbarn jedoch nur dann angenommen werden, sofern diese fehlerfrei zur mündlichen Verhandlung geladen wurden. Bezüglich jenes Kreises von Personen, die mittels öffentlicher Bekanntmachung zu verständigen sind, genügt hingegen bereits eine fehlerfreie Kundmachung, um die Präklusionsfolgen auszulösen [\[352\]](#).

Für die Begründung einer Parteistellung bedarf es aber neben einer ausreichend substantiierten Einwendung noch ein weiteres: Erst das zeitgerechte Geltendmachen der in § 19 Abs. 1 UVP-G statuierten Rechte führt zu der begehrten Rechtsstellung. Während sich der in § 16 Abs. 6 UVP-G statuierte "Endzeitpunkt" für die Erhebung der Einwendungen unproblematisch bestimmen läßt (spätestens bis zum Ende der mündlichen Verhandlung), wirft der Beginn der Einwendungsfrist hingegen erhebliche Probleme auf.

In seinem Bestreben, im UVP-G ein möglichst der GewO entsprechendes Genehmigungsregime zu verankern, ordnet der österreichische Gesetzgeber in § 16 Abs. 6 UVP-G an, daß Einwendungen frühestens ab dem Zeitpunkt der Kundmachung der mündlichen Verhandlung zulässig sind. Mag ein ausschließliches Abstellen auf den Zeitpunkt der Kundmachung der mündlichen Verhandlung im Betriebsanlagenrecht der GewO sachgerecht sein, im konzentrierten Genehmigungsverfahren nach dem UVP-G ist es dagegen verfehlt und somit abzulehnen. Es ist zwar einsichtig, daß der Nachbar - um die Präklusionsvorschriften erfolgreich abwehren zu können - qualifizierte Einwendungen erheben muß, was wiederum voraussetzt, daß diesem das Vorhaben ausreichend bekannt ist; aus Rechtssicherheitsrücksichten ist es ferner einleuchtend, wenn verlangt wird, daß das Vorhaben nicht nur dem Nachbarn, sondern darüber hinaus auch der Öffentlichkeit zur Kenntnis gelangt ist. Aufgrund folgenden Umstandes ist eine schlichte Übernahme der entsprechenden Regelungen aus der GewO hier jedoch zu beanstanden: Der Öffentlichkeit werden die UVP-pflichtigen Vorhaben keineswegs erstmalig mit der Kundmachung bekannt. Aus den Verfahrensregelungen in §§ 4, 9, 13 und 14 UVP-G kann vielmehr entnommen werden, daß die Öffentlichkeit im Rahmen der UVP und damit schon

Seite 151

vor dem konzentrierten Genehmigungsverfahren i.S.d. §§ 16 ff. UVP-G von dem geplanten Projekt

erfährt [\[353\]](#).

Nimmt man § 16 Abs. 6 UVP-G beim Wort, so können Nachbarn, die ihre Einwendungen im Zuge der oben genannten Verfahrensschritte erhoben haben (also zu einem Zeitpunkt, in dem das Vorhaben in all seinen Einzelheiten der Öffentlichkeit regelmäßig bekannt ist), die Präklusionsfolgen nur dann abwenden, wenn sie diese Einwendungen nach der Kundmachung der mündlichen Verhandlung wiederholen. Dieses Ergebnis dürfte einem Nachbarn, der etwa anlässlich der öffentlichen Erörterung bereits die drohende Verletzung eines ihm zustehenden subjektiven Rechts darlegte, der aber mangels fristgerechter Wiederholung seines Vorbringens präkludiert ist, nur schwer erklärbar sein. Das ohnehin schon latent vorhandene Mißtrauen gegen "Staat" und "Obrigkeit" dürfte hierdurch verstärkt und diese nicht ganz einsichtige Systematik als eine vom Gesetzgeber eingebaute Schikane aufgefaßt werden. Hält man sich zudem vor Augen, daß die Öffentlichkeit bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung bereits dreimal Gelegenheit hatte, zu dem konkreten Vorhaben Stellung zu beziehen (§§ 4, 9 und 14 UVP-G), und die Nachbarn nach dreimaligem Vorbringen ihrer Bedenken wohl zu Recht davon ausgehen dürfen, daß die Behörde ihre Darlegungen zur Kenntnis genommen hat, so verstärkt sich dieser Eindruck [\[354\]](#). Vermutlich wird sich ein solches Empfinden nicht gerade förderlich auf die in Österreich mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit angestrebte Befriedung auswirken.

Die eben aufgezeigte Systematik ist umso befremdender, als die Behörde jene Beteiligten, deren bisherige Stellungnahmen (§§ 4, 9 und 14 UVP-G) unzweifelhaft auf die Erlangung der Parteistellung gerichtet waren, nach der Gesetzeslage (da der Gesetzgeber den Kreis der persönlich zu verständigenden Verfahrensbeteiligten in § 16 Abs. 4 UVP-G bedenklich eng gefaßt hat) nur in Ausnahmefällen auf die drohende Präklusion wird hinweisen dürfen [\[355\]](#).

Nachbarn, die ohne ihr Verschulden (etwa wegen Krankheit, Abwesenheit oder ähnlichem) daran gehindert waren, die Parteistellung nach § 19 Abs. 1 UVP-G zu erlangen, können diese Einwendungen nach Abs. 2 dieser Vorschrift bis zur Rechtskraft der Entscheidung nachholen. Die nachträgliche Einwendung ist binnen zwei Wochen ab Wegfall

Seite 152

des ihrer rechtzeitigen Erhebung entgegenstehenden Hindernisses bei der Behörde einzubringen und hat zur Folge, daß der Nachbar mit dem Zeitpunkt ihrer Erhebung die Parteistellung erlangt; die Behörde hat die Einwendungen in gleicher Weise zu berücksichtigen, als wären sie in der mündlichen Verhandlung erhoben worden.

Bis zum Zeitpunkt der Erhebung seiner Einwendungen gilt der Nachbar im Genehmigungsverfahren als bloßer Beteiligter, danach als Partei.

II. Der Umweltschlichter

Da der Umweltschlichter, wie im vorigen Kapitel bereits erörtert, für die Herbeiführung einer "Waffengleichheit" zwischen dem Projektträger und der betroffenen Bevölkerung individuelle Rechtsansprüche unterstützt und daneben Belange der Allgemeinheit wahrnimmt, kann insofern bei Teilhabe dieser Rechtsfigur am Verfahren von einer indirekten Einbeziehung der Öffentlichkeit gesprochen werden.

Die Umweltschlichterschaft begleitet die UVP während des gesamten Verfahrensablaufes - teils kraft ausdrücklicher Einräumung von Mitwirkungs- und Stellungnahmerechten, teils als "jedermann" [\[356\]](#). Darüber hinaus räumt § 19 Abs. 3 UVP-G dieser Rechtsfigur im konzentrierten Genehmigungsverfahren, welches sich der eigentlichen UVP anschließt, eine Parteistellung [\[357\]](#) ein. Die Rechte des Umweltschlichters sind, wie Satz 2 des § 19

Seite 153

Abs. 3 UVP-G zeigt, äußerst umfangreich: Er kann die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der von ihnen wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend machen. Als Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen, sind in einem weiten Sinn all jene auf das Vorhaben bezogenen Vorschriften zu verstehen, die direkt oder indirekt dem Schutz des Menschen und der Umwelt vor schädlichen Aus- oder Einwirkungen dienen, wie etwa das Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung, das Wasserrecht, Naturschutzrecht, Luftreinhaltrecht, Bergrecht, Luftfahrtrecht, Rohrleitungsrecht und anderes ^[358]. Um Zweifel an der Reichweite der eingeräumten Parteistellung zu beseitigen ^[359], wird zudem ergänzend festgehalten, daß diese auch das Recht haben, Rechtsmittel zu ergreifen und Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof oder beim Verfassungsgerichtshof zu erheben ^[360].

Da diese Formalparteistellung bereits unmittelbar aufgrund des Gesetzes besteht, ist eine fristgerechte Erhebung von Einwendungen zur Wahrung der den Formalparteien zustehenden Rechte dazu nicht mehr erforderlich ^[361]. Ihre Einwendungen unterliegen daher allenfalls den normalen verfahrensrechtlichen Präklusionsregeln ^[362]. Es gilt für sie die Regelung des § 16 Abs. 6 UVP-G ^[363].

Wer Umweltschutzanwalt im Sinne des UVP-Gesetzes ist, geht aus § 2 Abs. 4 UVP-G hervor. Danach ist dieser ein Organ, das vom Bund oder vom betroffenen Land besonders eingerichtet wurde, um den Schutz der Umwelt in Verwaltungsverfahren wahrzunehmen ^[364]. Da in Österreich - trotz langanhaltender Diskussionen - bis dato noch keine Umweltschutzanwaltschaft des Bundes eingerichtet wurde, sind bis zum Erlass einer bundesgesetzlichen Regelung nur die in den einschlägigen Landesgesetzen aufgeführten Landesumweltschutzanwälte am UVP-Verfahren zu beteiligen ^[365].

Seite 154

Da das UVP-G darüber hinaus nicht fordert, daß dem "Umweltschutzanwalt" der Schutz der Umwelt in bestimmten Verwaltungsverfahren oder in umfassender Weise in allen umweltrelevanten Verfahren übertragen sein muß bzw. diesen Organen besonders qualifizierte Befugnisse zukommen, wie volle Parteistellung oder die Befugnis, Berufung zu erheben, genügt es, daß solchen Organen die Mitwirkung an Verwaltungsverfahren zu Zwecken der Wahrnehmung des Umweltschutzes durch Verfahrensrechte ermöglicht ist. Aus diesem Grund qualifizieren sich auch der Vorarlberger Landschaftsschutzanwalt oder der Kärntner Naturschutzbeirat zum "Umweltschutzanwalt" im Sinne des § 2 Abs. 4 UVP-G ^[366].

Die in Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien eingerichteten Institutionen werden von der jeweiligen Landesregierung bestellt und sind dieser dienstrechtlich und organisatorisch untergeordnet. Während in Salzburg und Wien die Funktionsperiode auf fünf Jahre festgelegt wird, ist sie in Oberösterreich bedenkllicherweise an die Dauer der Funktionsperiode der Landesregierung gekoppelt. In jedem dieser zuletzt genannten Bundesländer ist eine Amtsenthebung für den Fall vorgesehen, daß die persönlichen oder fachlichen Voraussetzungen, die für die Bestellung maßgeblich waren, entfallen. In Niederösterreich und der Steiermark bestehen indessen weder Regelungen über die Dauer der Funktionsperiode, noch über eine etwaige Amtsenthebung des Umweltschutzanwaltes ^[367].

In fachlicher Hinsicht sind die in Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien eingerichteten Landesumweltschutzanwälte landes(verfassungs)gesetzlich weisungsfrei ^[368]. Damit soll vor allem die Vertrauenswürdigkeit dieser Einrichtung bei der Bevölkerung gestärkt werden ^[369]. Angesichts der recht starken Abhängigkeit des Umweltschutzanwaltes von der Landesregierung zieht Ritter ³⁷⁰ diese Weisungsfreiheit jedoch zu Recht in Frage. Da der Umweltschutzanwalt - zumindest in einigen Ländern - von der Landesregierung bestellt und auch wieder entlassen werden kann, wird vielfach die ausdrückliche Erteilung einer Weisung gar nicht erforderlich sein. Im Interesse seiner Wiederbestellung könnte er nur allzu leicht versucht sein, "vorausseilend gehorsam" zu sein. Dieser Umstand ist umso bedenklicher, als

III. Die Bürgerinitiative im Sinne des UVP-Gesetzes

Wird eine Stellungnahme i.S.d. § 9 Abs. 4 UVP-G, auf die an späterer Stelle noch näher einzugehen ist, dahingehend unterstützt, daß sich mindestens 200 Personen [\[371\]](#), die bis zum Zeitpunkt der Unterstützung in der Standortgemeinde oder in einer an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinde für Gemeinderatswahlen wahlberechtigt waren [\[372\]](#), in eine Unterschriftenliste eintragen, so entsteht eine "Bürgerinitiative", der im UVP-Verfahren mehrfach Mitwirkungs- und Stellungnahmerechte eingeräumt werden, soweit die Liste die inhaltlichen Anforderungen des § 19 Abs. 4 Satz 1 UVP-G erfüllt und gleichzeitig mit der Stellungnahme innerhalb der sechswöchigen Frist eingebracht wird [\[373\]](#). Ferner nimmt sie gem. § 19 Abs. 4 Satz 4 UVP-G am konzentrierten Genehmigungsverfahren als Partei teil und ist als solche unter anderem berechtigt, die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen. Nicht bloß die individuellen Rechtsgüter wie Eigentum und Gesundheit der Personen sind nunmehr im Genehmigungsverfahren durchsetzbar, sondern auch der Schutz der Landschaft, Wasser, Luft und Boden als gemeinschaftsrechtliche Rechtsgüter oder - mit einem geläufigeren Terminus benannt - als öffentliche Interessen [\[374\]](#). Erstmals in der österreichischen Gesetzgebung wird damit einer privaten Gemeinschaft, welche gerade vom VwGH ausschließlich als das dem Staat Entgegengesetzte gedacht ist, zugestanden, das öffentliche Interesse in umfassendem Sinn zu vertreten [\[375\]](#).

Daß der österreichische Bundesgesetzgeber nunmehr Bürgerinitiativen, die unter Beachtung des § 19 Abs. 4 UVP-G gegründet wurden, in das UVP-Verfahren einbezieht und ihnen im sich daran anschließenden konzentrierten Genehmigungsverfahren sogar eine Parteistellung einräumt, ist letztlich auf den Umstand zurückzuführen, daß eine sog.

"kritische Öffentlichkeit" die beiden Projekte "Atomkraftwerk Zwentendorf" und "Donaukraftwerk Hainburg" politisch verhindern konnte [\[376\]](#). Als Hauptursache für das zunehmende Mißtrauen zwischen Projektträger und Bürger wurde der im österreichischen Verwaltungsverfahren vorgesehene Grundsatz der Parteiöffentlichkeit ausgemacht, der die kritische Öffentlichkeit mangels Parteistellung völlig vom Verfahren ausschloß. Daß ein Verfahren, welches sich auf diese Weise der Kontrolle der Öffentlichkeit entzieht, nur allzu leicht den Verdacht erwecken kann, Behörde und Vorhabenträger "werden es sich schon richten", liegt auf der Hand [\[377\]](#).

Die Regierung sah sich hierdurch veranlaßt, entsprechend legislatorisch aktiv zu werden. Es entfachte sich damals die viele Jahre später noch andauernde Diskussion, wie die "neue Betroffenheit" der Bürger zumindest in Genehmigungsprozessen für umweltrelevante Großanlagen verfahrensrechtlich erfaßt werden soll. Bund und Länder verfolgten hierbei zwei im wesentlichen entgegengesetzte Konzepte: Während die Länder gänzlich auf das Modell des Umweltschutzes setzten, wollte der Bund eine verstärkte Partizipation im Umweltschutzrecht durch verstärkte Bürgerbeteiligung sichergestellt wissen. Im Hinblick auf letzteres stand unter anderem die Einbindung von Bürgerinitiativen als Parteien des Verfahrens sowie die bloße Beteiligtenstellung derselben zur Diskussion [\[378\]](#).

Das zeitliche Zusammentreffen dieser Debatte mit der Verabschiedung der UVP-RL durch den Rat der EG aber auch die Ähnlichkeit des der Bürgerbeteiligung und der UVP zugrundeliegenden Anliegens führten zunehmend zu der Einsicht, daß eine Partizipation der "kritischen Öffentlichkeit" Bestandteil der UVP sein müsse. Infolgedessen schlug sich die Kontroverse zwischen Bund und Ländern letztlich in der Ausgestaltung des UVP-Gesetzes nieder. Sowohl dem Umweltschutzes als auch der nach § 19 Abs. 4 UVP-

G gegründeten Bürgerinitiative werden im Rahmen des UVP-Verfahrens zahlreiche Mitwirkungs- und Stellungnahmerechte - zum Teil ausdrücklich - eingeräumt [\[379\]](#). Außerdem erlangen beide im eigentlichen Genehmigungsverfahren Parteistellung, die mit einer Rechtsmittelbefugnis und zahlreichen anderen Rechten verbunden ist [\[380\]](#).

Da der Begriff "Bürgerinitiative" definitorisch nicht besetzt und damit letztlich auch nicht verbraucht ist [\[381\]](#), standen die Redakteure des UVP-G zunächst vor der Schwierigkeit, daß alle spontan ins Leben gerufenen, von einer mehr oder weniger losen Organisation

Seite 157

getragenen Gruppierungen von (Staats-)Bürgern als Bürgerinitiativen bezeichnet werden können und folglich sowohl an der UVP hätten teilhaben können sowie auch als Partei in das Genehmigungsverfahren hätten einbezogen werden müssen. Um die Zahl der Bürgerparteien einigermaßen überschaubar zu halten, mußten an das Zustandekommen einer Bürgerinitiative i.S.d. UVP-G einige Bedingungen geknüpft werden [\[382\]](#). So ist nach § 19 Abs. 4 UVP-G die Entstehung einer Bürgerpartei dahingehend eingeschränkt, daß mindestens 200 Personen [\[383\]](#), die zu diesem Zeitpunkt in der Standortgemeinde oder in einer an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinde für Gemeinderatswahlen wahlberechtigt sind und daher in einem örtlichen Näheverhältnis zum Vorhaben stehen [\[384\]](#), eine Stellungnahme durch Eintragung in einer Unterschriftenliste unterstützen müssen, die innerhalb einer bestimmten Frist bei der Landesregierung einzubringen ist. Liegen die Voraussetzungen erst einmal vor, so ist ein nachträgliches Absinken der Mitgliederzahl der Bürgerinitiative für ihren Weiterbestand ohne Bedeutung [\[385\]](#). Da die Bürgerinitiative damit auch gegen den Willen jener, die ihre Entstehung erst ermöglichten, fortbestehen kann, kommt den Unterstützungserklärungen im Ergebnis ein unwiderruflicher Charakter zu [\[386\]](#).

Hätte man im UVP-G eine dahingehende Regelung vorgenommen, daß die einmal entstandene Bürgerpartei ebenso formfrei untergeht, wenn ihre Mitgliederzahl durch nachträgliches Ausscheiden unter die magische Zahl von 200 absinkt, so hätte dies - neben einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand, da die Behörde laufend überprüfen müßte, ob die geforderte Mindestzahl von Unterstützungen noch vorhanden ist - zahlreiche Probleme aufgeworfen: Da mit dem nachträglichen Wegfall der Existenzvoraussetzung der Bürgerinitiative auch deren Rechts- und Handlungsfähigkeit (§ 9 AVG) verloren geht, und nach ständiger Rechtsprechung des österreichischen VwGH Verfahrensakte gegen Rechtsunfähige unwirksam sind, hat die Behörde von Bürgerinitiativen eingebrachte, aber zum Zeitpunkt ihres Untergehens noch nicht erledigte Anträge als gegen-

Seite 158

standslos zu betrachten. Dieser Umstand könnte einzelne Mitglieder solcher Zusammenschlüsse dazu verleiten, die an sich wohl vorgesehene demokratische Willensbildung innerhalb der Bürgerinitiative durch Austritt(sdrohungen) zu unterlaufen [\[387\]](#) bzw. - angesichts der heftigen Kontroversen, die um ein Projekt toben - als "Gegengeschäft" für eine Zurückziehung der Unterschrift Geldbeträge entgegenzunehmen [\[388\]](#). Mit einer Qualifizierung der in § 19 Abs. 4 UVP-G geforderten Mindestunterstützung als Existenzvoraussetzung wäre zudem fraglich, was geschehen soll, wenn die Anzahl der Mitglieder der Initiative im nachhinein wieder die Grenze von 200 überschreitet; entsteht dann eine neue Bürgerinitiative, mit dem Ergebnis, daß alle von der untergegangenen Initiative gestellten Anträge zu wiederholen sind, oder kann die wiedererstandene Bürgerinitiative lückenlos an ihre bloß kurzfristig unterbrochene Existenz anknüpfen [\[389\]](#)? All diese Probleme sprechen für den von den Redakteuren des Gesetzes gewählten Weg, die 200 Unterstützungserklärungen lediglich als Entstehungs- und nicht als Existenzvoraussetzung für eine Bürgerpartei einzustufen.

Über das Außenverhältnis der Bürgerinitiative enthält das UVP-G einige höchst rudimentär gehaltene Regelungen hinsichtlich der Vertretungsbefugnis. Nach § 19 Abs. 5 UVP-G gilt die in der Stellungnahme

als solche bezeichnete, mangels einer ausdrücklichen Bezeichnung die an die erste Stelle gereichte Person als Vertreter und Zustellungsbevollmächtigter der Initiative. Scheidet der Vertreter aus der Personengruppe aus, so gilt die in der Unterschriftenliste jeweils nächstgereichte Person als Vertreter. Für einen gewillkürten Wechsel des Vertreters bedarf es nach § 19 Abs. 6 UVP-G einer von der Mehrheit der Mitglieder unterzeichneten schriftlichen Erklärung an die Behörde.

Auch diese Regelungen sind dem österreichischen Gesetzgeber nicht restlos gelungen. Unklar ist, was geschehen soll, wenn sich innerhalb der Bürgerinitiative zwar eine Mehrheit für die Absetzung des bestehenden Vertreters, aber keine Mehrheit für die Person seines Nachfolgers finden läßt. Gilt dann subsidiär die Regelung des § 19 Abs. 5 UVP-G, wonach der hinter dem bisherigen Vertreter Gereichte kraft Gesetzes zum Nachfolger wird oder muß man aus der in den Absätzen 5 und 6 des § 19 UVP-G vorgenommenen Unterscheidung zwischen gesetzlicher und gewillkürter Nachfolgeregelung vielmehr schließen, daß der Vertreter nur abgesetzt werden kann, wenn auch hinsichtlich der Person seines Nachfolgers eine Mehrheit zustande gekommen ist [\[390\]](#) ?

Regelungen über das Innenverhältnis einer Bürgerinitiative, d. h. darüber, wie eine Bürgerinitiative nach dem Willen des Gesetzgebers organisiert werden soll, fehlen gänzlich.

Seite 159

Lediglich aus der eben erörterten Bestimmung in § 19 Abs. 6 UVP-G ist zu schließen, daß dem Gesetzgeber eine demokratische Form der Willensbildung innerhalb der Bürgerinitiative vorschwebte. Kommt in den vom Vertreter namens der Bürgerinitiative vorgenommenen Verfahrenshandlungen nicht der Wille der Mehrheit der in ihr verkörperten Personen zum Ausdruck, so muß er damit rechnen, nach dieser Bestimmung abgesetzt zu werden. Zu Recht bezweifelt *Ritter*³⁹¹, daß das an die Mehrheit gebundene Recht, den Vertreter abzurufen, tatsächlich ausreichen wird, um demokratische Strukturen innerhalb der Bürgerinitiative sicherzustellen. Zum einen sind keinerlei Regelungen darüber vorgesehen, ob bzw. in welcher Form der Vertreter über die von ihm namens der Bürgerinitiative gesetzten Verfahrenshandlungen Bericht erstatten muß, was eine Kontrolle durch die Vertretenen erschweren wird; zum anderen sind - abgesehen von der Frage der Person des Vertreters - weitere zentrale Fragen nicht ausdrücklich an einen Mehrheitsbeschluß innerhalb der Bürgerinitiative gebunden: So steht es dem Vertreter frei, gegen den Willen der Mitglieder der Bürgerinitiative Rechtsmittel zu ergreifen oder namens der Bürgerinitiative auf diese zu verzichten; das gesetzlich vorgesehene Sanktionsmittel der Bürgerinitiative, sich ihres eigenmächtigen Vertreters mittels Mehrheitsbeschlusses zu entledigen, dürfte hierbei - zumindest im Fall des Rechtsmittelverzichtes - regelmäßig zu spät kommen. Ob und inwieweit es innerhalb der Bürgerinitiative tatsächlich zu einer demokratischen Willensbildung kommt, bleibt somit der Disposition der in der Bürgerinitiative organisierten Personen anheimgestellt [\[392\]](#).

Fraglich ist, ob das in Österreich mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit - neben der Informationsbeschaffung - verfolgte Ziel der Akzeptanzhöhung [\[393\]](#) mit der Einführung einer Bürgerinitiative tatsächlich erreicht werden kann. Der kritische Bürger sieht sich aufgrund der Gesetzeslage gezwungen, eine Bürgerinitiative zu gründen bzw. einer solchen beizutreten, um im späteren konzentrierten Genehmigungsverfahren in den Genuß einer Parteistellung zu kommen. Da das alleinige Hinzufügen von Namen, Anschrift und Unterschrift ein relativ geringes Engagement erfordert, dürfte es nicht allzu schwer fallen, die erforderliche Anzahl von Unterstützungserklärungen zusammenzubekommen [\[394\]](#). Ist aber erst einmal eine Bürgerinitiative nach den Bestimmungen des § 19 Abs. 4 UVP-G entstanden, so bedarf es lediglich einer einzigen engagierten Persönlichkeit, die

Seite 160

den Zusammenschluß aufrechterhält und das ansonsten häufig zu beobachtende Phänomen des Ermattens, das so mancher Initiative ein ebenso vorzeitiges wie unrühmliches Ende bereitet, zu kaschieren weiß. Eine vermehrte Einbeziehung der Öffentlichkeit sollte aus diesem Grund weniger über eine Bürgerpartei

gesucht werden. Will man Mißtrauen abbauen und die Akzeptanz umweltrelevanter Großvorhaben erhöhen, so dürfte dies eher über eine Stärkung der Rechte des einzelnen "Bürgers als Staatsbürger" erreicht werden.

Hinsichtlich der eigentlichen UVP ist der Gesetzgeber derart vorgegangen und läßt die breite Öffentlichkeit daran teilhaben. Da aber ungeachtet dessen gleichfalls die Bürgerinitiative in das Verfahren einbezogen wird, hat diese Personengruppe nunmehr dreierlei Möglichkeiten, am UVP-Verfahren teilzunehmen: Einmal kann der Personenzusammenschluß als "Bürgerinitiative" i.S.d. UVP-Gesetzes seine Mitwirkungs- bzw. Stellungnahmerechte wahrnehmen, daneben ist sowohl die Initiative als solche, als auch jedes einzelne Mitglied als "jedermann" berechtigt, am Verfahren zu partizipieren. Dies führt zwangsläufig zu einer unnötigen Mehrbelastung der Verwaltung, da die Behörde allein schon jede einzelne der eingegangenen Stellungnahmen, auch wenn diese inhaltlich übereinstimmen sollten, erst einmal dahingehend zu überprüfen hat.

Vermutlich hat sich der Gesetzgeber von einer zusätzlichen Einbindung der Bürgerinitiativen in das UVP-Verfahren einen Bündelungseffekt insofern versprochen, als sachlich gleichgerichtete Stellungnahmen vielfach nur noch in Form einer Unterschriftenliste in Erscheinung treten. Da im Vergleich zur deutschen Rechtslage, insbesondere den §§ 17 bis 19 VwVfG, Regelungen für Massenverfahren im österreichischen Verwaltungsverfahrenrecht - läßt man einmal § 8 AVG außer Betracht - gänzlich fehlen, verband man mit der Integration von Bürgerparteien offenbar die Hoffnung, hiermit ein Instrument zur Bewältigung von derlei Verfahren zu schaffen [\[395\]](#).

Eine solche Bündelungswirkung tritt aber nur ein, wenn der einzelne Bürger aufgrund seiner Mitgliedschaft in einer Bürgerinitiative auf die eigene Verfahrensteilnahme verzichtet. Gerade dies muß jedoch bezweifelt werden. Ein aufgebrachter Bürger wird sich kaum freiwillig darauf beschränken, eine "fremde" Stellungnahme durch seine Unterschrift zu unterstützen, wenn das Gesetz ihm zudem die Möglichkeit einräumt, eine "eigene" Stellungnahme als "jedermann" abzugeben. Hinzu kommt, daß der auch in das österreichische UVP-G aufgenommene Mechanismus der jederzeitigen Auflösung und Neubegründung des Vertretungsverhältnisses der Bürgerinitiative - ähnlich wie im deutschen Recht - die Gefahr in sich birgt, von renitenten Mitgliedern entsprechend miß-

Seite 161

braucht zu werden. Unter diesen beiden Gesichtspunkten erscheint eine Einbeziehung von Bürgerinitiativen zusätzlich zu der ohnehin schon vorgesehenen Einbindung der breiten Öffentlichkeit in das UVP-Verfahren als wenig sinnvoll.

Etwas anderes mag für das im Anschluß an die UVP durchzuführende eigentliche Genehmigungsverfahren gelten. Dort ist eine Einbeziehung des einzelnen Bürgers als Staatsbürger nicht sonderlich ratsam. Denn würde der österreichische Gesetzgeber jeden einzelnen vom Vorhaben betroffenen Bürger aktiv am konzentrierten Genehmigungsverfahren teilnehmen lassen, so müßte er bei der derzeitigen Rechtslage all diesen Personen eine Parteistellung einräumen, die mit einer Rechtsmittelbefugnis und zahlreichen anderen Rechten verbunden ist. Eine solche legislatorische Vorgehensweise würde den Rahmen herkömmlicher Verwaltungsverfahren sprengen. Allein aus verwaltungstechnischen Gründen wäre es schwer, wenn nicht gar unmöglich, die Rechte all dieser Parteien etwa auf Akteneinsicht und Verkündung bzw. Zustellung des Bescheides zu wahren. Eine Zeitplanung, wie sie im österreichischen UVP-G derzeit vorgesehen ist, wäre auf keinen Fall mehr möglich. Darüber hinaus ginge mit den tatsächlichen Schwierigkeiten die Gefahr von Verfahrens- und Zustellungsmängeln einher. Für das konzentrierte Genehmigungsverfahren kann somit festgehalten werden: Solange im österreichischen Verwaltungsverfahrenrecht das aktive Mitwirkungsrecht zwingend mit der sehr weitreichenden Rechtsstellung einer Partei verknüpft ist, kann der einzelne Bürger aus verfahrensökonomischen Gesichtspunkten in das Genehmigungsverfahren nicht einbezogen werden.

B. Die Regelungen des österreichischen UVP-Gesetzes, die sich mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das UVP-Verfahren befassen

I. Die frühzeitige (fakultative) Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des Scoping-Verfahrens (§ 4 Abs. 6 UVP-G)

Wie oben im Überblick über die wesentlichen Verfahrensschritte bereits aufgezeigt, sieht auch das österreichische UVP-G vor der förmlichen Antragseinbringung gem. § 5 UVP-G und damit vor Beginn des eigentlichen Entscheidungsverfahrens eine Abklärung des Untersuchungsrahmens vor. Entsprechend dem deutschen Recht dient auch hier das Vorgespräch in erster Linie dem Vorhabenträger: Er soll Klarheit über die voraussichtliche Reichweite (scope) der Untersuchung seines Vorhabens gewinnen, damit auf möglichst sicherer - nämlich abgestimmter - Grundlage die Zusammenstellung oder Vervollständigung der von ihm nach § 5 UVP-G einzubringenden UV-Erklärung erfolgen kann. Im übrigen ist die Erörterung des Untersuchungsrahmens geeignet, das Genehmigungsverfahren von potentiellem Konfliktstoff zu entlasten, die Befassung mit im Einzelfall

Seite 162

unerheblichen und damit überflüssigen Angaben über das Vorhaben zu vermeiden und das Verfahren gleich zu Beginn so zu strukturieren, daß die Fülle der für die Durchführung der UVP erforderlichen Informationen im späteren konzentrierten Verfahren Schritt für Schritt verarbeitet werden kann [\[396\]](#).

Da dieses Verfahrensinstrument also vorwiegend im Interesse des Projektträgers geschaffen wurde, steht es diesem konsequenterweise frei, von der Möglichkeit seines Einsatzes auch tatsächlich Gebrauch zu machen. Entgegen der imperativen Form des Gesetzestextes ("hat"), ist der Projektträger, wie sich aus § 7 Abs. 2 UVP-G und § 9 Abs. 5 UVP-G ergibt, zu einer solchen Anzeige zwecks Abklärung des Untersuchungsrahmens keineswegs verpflichtet. Reicht er ohne vorangegangene Erörterung sofort einen Genehmigungsantrag bei der UVP-Behörde ein, bzw. zeigt das Vorhaben weniger als sechs Monate vor der geplanten Antragstellung der Behörde an, so verlängert sich allenfalls die Entscheidungsfrist nach § 7 Abs. 2 UVP-G um 6 Monate und die Auflagefrist um weitere 4 Wochen [\[397\]](#).

Anders als in der Bundesrepublik Deutschland findet in Österreich jedoch bereits in diesem frühen Stadium über die Gemeinden eine umfassende Einbeziehung der Öffentlichkeit statt. Gem. § 4 Abs. 6 Satz 1 UVP-G haben die Standortgemeinde [\[398\]](#) und die an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinden der Öffentlichkeit unverzüglich, also ohne unnötigen Aufschub [\[399\]](#), die Möglichkeit zu geben, innerhalb einer angemessenen, vier Wochen nicht übersteigenden Frist vom Vorhaben und vom Konzept der UV-Erklärung Kenntnis zu nehmen und eine Stellungnahme abzugeben. Die eingegangenen Stellungnahmen sind im Anschluß hieran gem. § 4 Abs. 6 Satz 2 UVP-G der UVP-Behörde weiterzuleiten.

Wie die Gemeinden diese Einbeziehung der Öffentlichkeit im einzelnen organisieren, liegt gem. § 41 UVP-G grundsätzlich in deren autonomen Ermessen. Während für die Unterrichtung in der Regel eine ortsübliche Kundmachung durch Anschlag an der Amtstafel der Gemeinden genügen wird [\[400\]](#), kommt im Hinblick auf die Konsultation der Öffentlichkeit neben der denkbaren Ausführungsform der schriftlichen Stellungnahme nach § 4

Seite 163

Abs. 6 UVP-G - falls dies geboten erscheint - auch bereits in diesem frühen Stadium eine öffentliche Erörterung bzw. eine Bürgerversammlung in Betracht [\[401\]](#).

Hinsichtlich einer Frist, in der die Stellungnahmen bei den Gemeinden eingehen müssen, ist der Wortlaut des Gesetzes nicht eindeutig. Denkbar ist, daß sich die in § 4 Abs. 6 Satz 1 UVP-G festgelegte "vier Wochen nicht übersteigende(n) Frist" lediglich auf die Möglichkeit, vom Vorhaben und vom Konzept der

UV-Erklärung Kenntnis zu nehmen, bezieht. Ähnlich sehen dies wohl auch *Hauer-Leukauf*⁴⁰², nach deren Ansicht auch die zu einem späteren Zeitpunkt eingegangenen Stellungnahmen noch als zulässig anzusehen sind.

Fraglich ist, wie vorzugehen ist, wenn vom Projektwerber zwar zunächst eine Anzeige gem. § 4 Abs. 1 UVP-G erstattet worden war und infolgedessen ein Vorverfahren eingeleitet wurde, jedoch bereits vor Ablauf der Sechs-Monats-Frist von diesem ein Antrag im Sinn von § 5 Abs. 1 UVP-G eingebracht wird. Nach *Raschauer*⁴⁰³ muß hierbei wie folgt differenziert werden: Während die UVP-Behörde nicht zu einem weiteren Vorgehen nach § 4 Abs. 2 bis 4 UVP-G verpflichtet ist, ihr diesbezügliches Vorgehen einfach abbrechen kann, um es sogleich nach § 5 Abs. 3 bis 7 UVP-G fortzusetzen, kann den Gemeinden die Befugnis, auf Kosten des Projektträgers eine - allenfalls schon vorbereitete oder eingeleitete - Einbeziehung der Öffentlichkeit nach § 4 Abs. 6 UVP-G durchzuführen, nicht abgesprochen werden.

Aus dem Umstand, daß das Vorverfahren vom Projektträger allein dadurch ausgeschaltet werden kann, daß er keine Anzeige einbringt, muß gefolgert werden, daß auch die darin enthaltene frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit lediglich dem Projektträger im Hinblick auf eine frühe Informationsbeschaffung zu dienen bestimmt ist. Etwaige Mängel hinsichtlich der Einbeziehung gem. § 4 Abs. 6 UVP-G können folglich keinesfalls auf die UVP und auf das eigentliche Genehmigungsverfahren durchschlagen [\[404\]](#).

Neben der bisher erörterten direkten Einbeziehung nach § 4 Abs. 6 UVP-G, nimmt die Öffentlichkeit aber auch noch auf eine andere Weise am Scoping-Verfahren teil: Gem. § 4 Abs. 3 Satz 2 UVP-G ist der Umweltanwalt im Rahmen der vorläufigen Prüfung an-

Seite 164

zuhören, nachdem ihm die Anzeige des Projektwerbers samt Unterlagen von der UVP-Behörde unverzüglich übermittelt wurde.

II. Die Übermittlung der UV-Erklärung an den Umweltanwalt und dessen Möglichkeit, hierzu eine Stellungnahme abzugeben (§ 5 Abs. 5 UVP-G)

Hat der Projektträger die UV-Erklärung i.S.d. § 6 UVP-G erstellt, so ist hiervon unverzüglich ein Exemplar an die Umweltanwaltschaft zu übermitteln. Innerhalb von vier Wochen kann diese hierzu Stellung beziehen.

III. Die Auslegung der in § 9 Abs. 1 UVP-G genannten Unterlagen und das der gesamten Öffentlichkeit eingeräumte Recht, hierzu eine Stellungnahme abzugeben (§ 9 Abs. 4 UVP-G)

Die erste Phase der für das UVP-Verfahren obligatorischen direkten Einbeziehung der Öffentlichkeit bildet die Regelung in § 9 UVP-G. In Anlehnung an das Regelungsmodell des österreichischen Bundesstraßengesetzes soll zunächst die örtlich zuständige (§§ 3, 4 AVG) Bezirksverwaltungsbehörde sowie die Gemeinde das Vorhaben kundmachen [\[405\]](#). Hierfür sind die Antragsunterlagen, die UV-Erklärung, die nach § 6 Abs. 1 Nr. 6 UVP-G auch eine allgemeinverständliche Zusammenfassung zu enthalten hat, die vorläufige Gutachterliste, der Untersuchungsrahmen und allfällige bereits eingelangte Stellungnahmen gem. § 9 Abs. 1 UVP-G zur öffentlichen Einsicht auszulegen [\[406\]](#). Bei den Stellungnahmen im Sinne dieser Vorschrift kann es sich beispielsweise um Meinungsäußerungen handeln, die im Rahmen des Scoping-Verfahrens nach § 4 Abs. 6 UVP-G angefallen sind, aber auch um Verlautbarungen des Projektwerbers [\[407\]](#).

Angesichts des nach § 7 UVP-G vorgesehenen und im Hinblick auf die zahlreichen Ablaufkomponenten prekären Zeitplans [\[408\]](#) versteht es sich von selbst, daß die in § 9 Abs. 1 genannten Dienststellen die zur Veröffentlichung übermittelten Unterlagen "sofort", d. h. ohne schuldhaftes Zögern, auszulegen haben. Ihrer Informationspflicht kommen sie

vollumfänglich nach, wenn sie der Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Einsichtnahme während der üblichen Parteienverkehrszeiten einräumen [\[409\]](#). Grundsätzlich beträgt die Auslagefrist mindestens sechs Wochen [\[410\]](#). Hat der Projektwerber allerdings darauf verzichtet, vor der Verfahrenshängigkeit ein Scoping-Verfahren durchzuführen, so verlängert sich die Frist um weitere vier Wochen.

Nach § 9 Abs. 1 letzter Satz UVP-G kann sich jedermann von den Projektauflagen an Ort und Stelle Abschriften anfertigen oder auf eigene Kosten Kopien anfertigen bzw. anfertigen lassen. Als Vorbild hierfür mag die Regelung in § 17 Abs. 1 AVG gedient haben, in der jedoch - divergierend von der Bestimmung im UVP-G - eine Einschränkung dahingehend vorgenommen wurde, daß es bei einer Vervielfältigung der ausgelegten Akten auf die "vorhandenen technischen Möglichkeiten" ankommen soll. Wenn die auf einem Antrag der GRÜNEN basierende vorliegende Abweichung auch nicht bedeuten soll, daß die auslegungspflichtigen Dienststellen eigens hierfür "Planpausgeräte" oder dergleichen anschaffen müssen, so wird man allerdings nunmehr von ihnen verlangen können, daß während der Einsichtszeiten wenigstens ein (vorhandenes) Kopiergerät - unabhängig von sonstigen Kopiererfordernissen - auf eigene Kosten benutzbar ist [\[411\]](#).

Auf die Auslage hat die UVP-Behörde - d. h. die Landesregierung - in der in § 9 Abs. 2 und 3 UVP-G geregelten Weise durch Anschlag in der Standortgemeinde und den an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinden sowie in der für amtliche Kundmachungen des Landes bestimmten Zeitung oder einer regionalen Tageszeitung hinzuweisen. Als "andere geeignete Weise" der Bekanntgabe kommen eine Veröffentlichung im Amtsblatt der Bezirksverwaltungsbehörde und allenfalls in einem periodisch erscheinenden Informationsblatt der Gemeinde in Betracht [\[412\]](#).

Neben der Veröffentlichung der in § 9 Abs. 1 UVP-G genannten Unterlagen umfaßt die erste obligatorische Einbeziehung der Öffentlichkeit noch einen weiteren Aspekt: Innerhalb der Frist von sechs Wochen (bzw. unter der in § 9 Abs. 5 UVP-G genannten Voraussetzung innerhalb von zehn Wochen) hat jedermann das Recht, zur UV-Erklärung, zur vorläufigen Gutachterliste und zum Entwurf des Untersuchungsrahmens eine (oder mehrere) Stellungnahme(n) einzubringen. Diese können nicht zu Protokoll erklärt werden, sondern müssen schriftlich im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 2 AVG erfolgen. Da es

sich bei den in § 9 UVP-G genannten Fristen um verfahrensrechtliche Fristen handelt, genügt hierfür nach § 33 Abs. 3 AVG die fristgerechte Postaufgabe [\[413\]](#).

Da hierbei "jedermann" ein Stellungnahmerecht eingeräumt wird und infolgedessen mit einer Vielzahl von Stellungnahmen zu rechnen ist [\[414\]](#), ermöglicht § 12 Abs. 3 Nr. 2 UVP-G den Sachverständigen, gleichgerichtete oder zum gleichen Themenbereich eingelangte Stellungnahmen bei der Ausarbeitung des UV-Gutachtens zusammen zu behandeln, d. h. nicht auf jede einzelne Stellungnahme gesondert einzugehen [\[415\]](#).

Wird eine Stellungnahme - worauf in der Kundmachung hinzuweisen ist (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 UVP-G) - in Form einer Unterschriftenliste von mindestens 200 Personen unterstützt, die zum Zeitpunkt der Unterstützung in der Standortgemeinde oder in einer an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinde für Gemeinderatswahlen wahlberechtigt waren, so entsteht eine "Bürgerinitiative", der - soweit die Liste die inhaltlichen Anforderungen des § 19 Abs. 4 Satz 1 UVP-G erfüllt und gleichzeitig mit der Stellungnahme innerhalb der sechswöchigen Frist eingebracht wird - im weiteren UVP-Verfahren Mitwirkungs- und Stellungnahmerechte eingeräumt wird und am konzentrierten Genehmigungsverfahren als Partei teilnimmt.

Die nach § 9 Abs. 4 UVP-G eingegangenen Stellungnahmen der Öffentlichkeit finden im Rahmen des UV-Gutachtens dahingehend Berücksichtigung, als sich die Sachverständigen gem. § 12 Abs. 3 Nr. 2 UVP-G mit diesen fachlich auseinandersetzen müssen. Auf diesem Wege soll das Gutachten mit seiner "neutralen" Äußerung zu den vorgebrachten Bedenken, Einwänden und Befürchtungen nach Möglichkeit auch eine "rechtsfriedensstiftende" Funktion entfalten [\[416\]](#).

IV. Anhörung des Umweltsachverständigen sowie der Bürgerinitiativen und Würdigung der nach § 9 Abs. 4 UVP-G eingelangten Stellungnahmen (§ 11 Abs. 1 UVP-G)

Erst nach Anhörung unter anderem des Umweltsachverständigen und der Bürgerinitiative i.S.d. § 19 Abs. 4 UVP-G sowie unter Würdigung der nach § 9 Abs. 4 UVP-G eingegangenen Stellungnahmen beauftragt die UVP-Behörde Sachverständige der betroffenen Sachge-

Seite 167

bierte mit der Erstellung der für das UV-Gutachten oder nach den fachspezifischen Rechtsvorschriften erforderlichen Teilgutachten sowie der Mitarbeit an der Erstellung des umfassenden UV-Gutachtens (§ 11 Abs. 1 UVP-G) [\[417\]](#). Hierdurch sollen Lücken vermieden und sichergestellt werden, daß das UV-Gutachten bestmöglich im Genehmigungsverfahren verwertet werden kann und keine zusätzlichen Umweltgutachten mehr notwendig werden [\[418\]](#).

V. Bei der Erstellung des Prüfbuchs hat die Behörde den Untersuchungsrahmen und die dazu eingegangenen Stellungnahmen zu berücksichtigen (§ 11 Abs. 3 UVP-G)

Die einzelnen Untersuchungsgebiete, die konkreten Fragestellungen an die Gutachter und ein Zeitplan für die Erarbeitung der Einzelgutachten bzw. des Gesamtgutachtens werden von der UVP-Behörde in einem Prüfbuch festgehalten, das wiederum nach § 11 Abs. 3 UVP-G auf der Basis des Untersuchungsrahmens und der dazu eingegangenen Stellungnahmen erstellt wird. Da ein Stellungnahmerecht zum Untersuchungsrahmen in § 9 UVP-G nur der breiten Öffentlichkeit eingeräumt wird, sind hier auch nur die nach § 9 Abs. 4 UVP-G eingelangten und offenkundig nicht unerheblichen Stellungnahmen zu berücksichtigen und in Form von Fragen aufzugreifen [\[419\]](#).

VI. Die in § 13 Abs. 1 Satz 3 UVP-G vorgesehene Möglichkeit, noch vor der öffentlichen Erörterung die Nachbarn, den Umweltsachverständigen und die Bürgerinitiativen zu den Teilgutachten zu hören

§ 13 Abs. 1 letzter Satz UVP-G räumt der UVP-Behörde die Möglichkeit ein, unter anderem die Nachbarn, die Umweltsachverständigen und die Bürgerinitiativen - sinnvollerweise noch vor Fertigstellung des umfassenden UV-Gutachtens - zu einzelnen Teilgutachten zu hören.

Angesichts des Umstandes, daß nach § 9 Abs. 4 UVP-G jedermann berechtigt ist, eine bzw. mehrere schriftliche Stellungnahmen abzugeben, die zunächst vollumfänglich von der UVP-Behörde bei der Erstellung des Prüfbuchs und sodann von den Sachverständigen zu behandeln sind, um im Rahmen des UV-Gutachtens Berücksichtigung finden zu können, drängt sich ohnehin die Frage auf, wie die UVP-Behörde die zu erwartenden Massenverfahren innerhalb des vorgegebenen Zeitraumes bewältigen wird. Baut man nun zu dieser - im Hinblick auf die Vorgaben der UVP-RL, nach deren trichterförmiger Einbeziehung der Öffentlichkeit lediglich die konkret Betroffenen anzuhören sind - ohnedies

Seite 168

schon großzügigen Einbeziehung der gesamten Öffentlichkeit eine weitere Konsultationsphase ein, so dürfte eine solche den im Hinblick auf die ansonsten noch zu berücksichtigenden Ablaufkomponenten ohnehin schon engen Zeitplan endgültig zunichte machen. Aus diesem Grund wird die Behörde - nach Abwägung der Erforderlichkeit zusätzlicher Stellungnahmen gegen das Interesse an einer zügigen

Verfahrensdurchführung - von dieser Möglichkeit allenfalls in Fällen Gebrauch machen, in denen augenfällig ein Teilgutachten Anlaß zu Kontroversen geben wird. Zur besseren Strukturierung der Verhandlung wird sie hier - dann aber im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz [\[420\]](#) zwingend allen in § 13 Abs. 1 Satz 3 UVP-G genannten Personen bzw. Personengruppen in gleichem Ausmaß [\[421\]](#) - die Abgabe weiterer Stellungnahmen zu bestimmten Punkten ermöglichen [\[422\]](#).

VII. Die Übermittlung und öffentliche Auflage des umfassenden UV-Gutachtens bzw. dessen allgemeinverständliche Zusammenfassung nach § 13 UVP-G

Nach Fertigstellung des umfassenden UV-Gutachtens ist dieses unter anderem dem Umweltanwalt unverzüglich zu übermitteln. Allen sonstigen Beteiligten, also auch den Bürgerinitiativen, den Nachbarn und denjenigen Personen, die eine Stellungnahme nach § 9 Abs. 4 UVP-G abgegeben haben [\[423\]](#), wird lediglich eine allgemeine Zusammenfassung des Gutachtens zugeleitet (§ 13 Abs. 1 UVP-G). Letzteres ist eine von den Sachverständigen nach § 12 Abs. 5 UVP-G dem UV-Gutachten anzuschließende Ausarbeitung einer kompakten, verständlichen, sachlich und optisch gut aufbereiteten zusammenfassenden Darstellung, die der leichteren Erfassbarkeit durch die nicht fachkundige Öffentlichkeit dienen soll [\[424\]](#).

Zur Information der gesamten Öffentlichkeit ist in § 13 Abs. 2 UVP-G vorgesehen, daß das UV-Gutachten (einschließlich der allgemeinverständlichen Zusammenfassung [\[425\]](#)) mindestens vier Wochen und jedenfalls bis zum Ende der öffentlichen Erörterung sowohl in der Bezirksverwaltungsbehörde wie auch in der Standortgemeinde zur öffentlichen Einsicht auszulegen ist. Eine Verpflichtung, auf die Auslage in einer besonderen Kundmachung hinzuweisen, ist, anders als nach § 9 Abs. 2, im vorliegenden Zusammenhang nicht ausdrücklich vorgesehen [\[426\]](#). Jedermann kann sich an Ort und Stelle von dem Gut-

Seite 169

achten Abschriften selbst anfertigen bzw. auf eigene Kosten Kopien anfertigen oder anfertigen lassen [\[427\]](#).

Da in § 13 UVP-G nur vom umfassenden UV-Gutachten die Rede ist, stellt sich die Frage, inwiefern sich das in dieser Vorschrift verankerte Recht auf Einsicht auch auf die Teilgutachten erstreckt, aus deren Summe das Gesamtgutachten erstellt wurde. Hierbei vertritt *Raschauer*⁴²⁸ die Auffassung, daß sowohl aus teleologischen als auch aus systematischen Gründen - gem. § 14 UVP-G ist das UV-Gutachten Gegenstand der öffentlichen Erörterung - von einem allgemeinen, d. h. "jedermann" zustehenden Einsichtsrecht in zumindest jene Teilgutachten, die die Grundlage des eigentlichen UV-Gutachtens bilden, ausgegangen werden muß. Dieser Ansicht ist hier zu folgen.

Die Abgabe von schriftlichen Stellungnahmen zum umfassenden UV-Gutachten ist in § 13 UVP-G nicht vorgesehen. Sollten Bedenken laut werden, daß bestimmte Gesichtspunkte in dem Gutachten nicht oder nur unzureichend beurteilt worden seien, so können diese Bedenken in der in der in § 14 UVP-G vorgesehenen öffentlichen Erörterung, auf die im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird, vorgebracht werden [\[429\]](#).

VIII. Die öffentliche Erörterung ("Hearing") nach § 14 UVP-G

Spätestens sechs Wochen [\[430\]](#) nach Einlangen des UV-Gutachtens hat die Behörde eine öffentliche Erörterung des Vorhabens und seiner Auswirkungen sowie des UV-Gutachtens durchzuführen. Sie stellt einen Teil des UVP-Verfahrens, nicht aber des eigentlichen Genehmigungsverfahrens dar und ist daher von der "Verhandlung" nach § 16 UVP-G streng zu trennen.

Ort und Zeit dieser öffentlichen Erörterung sind mindestens drei Wochen vorher von der Behörde

kundzumachen. Da infolge der großzügig ausgestalteten Einbeziehung der Öffentlichkeit des § 9 UVP-G mit sehr vielen Stellungnahmen zu rechnen ist, soll nach § 14 Abs. 2 Satz 1 UVP-G eine öffentliche Kundmachung in einer § 9 Abs. 2 UVP-G entsprechenden Weise eine gesonderte Ladung bekannter Personen ersetzen ^[431]. Lediglich die in § 14 Abs. 2 Satz 2 UVP-G genannten Personen bzw. Personengruppen, zu denen unter

Seite 170

anderem der Umweltschutzbeauftragte, die Bürgerinitiativen im Sinne des UVP-Gesetzes und die Eigentümer der betroffenen ^[432] und der unmittelbar angrenzenden Grundstücke ^[433] zählen, sind persönlich zu laden.

Die "öffentliche Erörterung" gem. § 14 UVP-G ist dem deutschen "Erörterungstermin" nachgebildet. Einer der wesentlichen Unterschiede ist jedoch, daß es sich bei letzterem um keine öffentliche Veranstaltung handelt. Der Kreis der einzubeziehenden Personen richtet sich dort vielmehr nach § 73 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. § 68 Abs. 1 VwVfG. So können am Erörterungstermin - außer dem Vorhabenträger und den Behörden, die Stellungnahmen abgegeben haben - lediglich die durch das Vorhaben Betroffenen, unabhängig davon, ob sie zuvor Einwendungen erhoben haben oder nicht, sowie alle Einwender teilnehmen; wobei der Kreis der Einwendungsbefugten wiederum insofern eingeschränkt ist, als hierunter nur diejenigen Personen fallen, deren Belange durch das Vorhaben möglicherweise berührt werden (§ 73 Abs. 4 VwVfG).

Im Vergleich hierzu ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der öffentlichen Erörterung sehr großzügig ausgestaltet. Nach § 14 Abs. 4 UVP-G ist es jedermann gestattet, auf das Vorhaben, auf seine Auswirkungen und auf das UV-Gutachten bezogene Fragen zu stellen und Stellungnahmen abzugeben. Warum der österreichische Gesetzgeber im Rahmen des UVP-Verfahrens eine derartig "röhrenförmige" Einbeziehung der Öffentlichkeit - sowohl die Informations- als auch die Konsultationspflicht betrifft die Öffentlichkeit schlechthin - dem "Trichtermodell" der EG-RL vorgezogen hat, ist unerfindlich. Zur Verbesserung der Informationsbasis der entscheidenden Behörde dürfte es durchaus genügen, die betroffene Öffentlichkeit in das UVP-Verfahren einzubeziehen. Triebfeder für die Normierung einer umfassenden Informationspflicht war für den Rat der EG wie auch für den deutschen Gesetzgeber einzig der Umstand, daß es für die zuständige Behörde nicht immer möglich sein wird, von sich aus festzulegen, wer von dem künftigen Projekt betroffen sein wird und wer nicht. Um die für den nächsten Schritt - der Konsultation - notwendige Eingrenzung der Betroffenen vornehmen zu können, macht man sich eine weitgefaßte Information als "Trichter" zunutze.

Zwar verfolgt der österreichische Gesetzgeber mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP nicht nur eine Informationsverbesserung, sondern darüber hinaus auch eine Erhöhung der Akzeptanzbereitschaft seitens der Bevölkerung; doch auch

Seite 171

hierfür muß es genügen, wenn durch die Partizipation sichergestellt wird, daß die im Gesetz nur abstrakt und generell vorgezeichnete Entscheidung zumindest in Kenntnis der Belange derjenigen getroffen wird, die "mit der Entscheidung letztlich leben müssen" ^[434]. Räumt man hingegen im Rahmen des UVP-Verfahrens auch demjenigen Teil der Bevölkerung, der in keinerlei Weise mit dem Projekt in Berührung kommen wird, die Möglichkeit ein, zum Vorhaben Stellung zu nehmen, so zieht man mit einer derartigen Vorgehensweise allenfalls Personen bzw. Personengruppen an, denen es allein um "die Durchsetzung ideologisch bedingter Kampfbereitschaften" geht, die sich gegen das Projekt als solches richten. Eine Akzeptanzsteigerung wird man bei diesem Personenkreis aber ohnehin nicht erzielen können.

Das einzige was man vermutlich mit einer derart großzügig ausgestalteten Einbeziehungskonzeption erreichen wird ist eine nicht unerhebliche zeitliche Verzögerung des Verfahrensablaufs. Die in § 14 Abs. 5 UVP-G enthaltenen Bestrebungen, das Hearing "nach Möglichkeit an einem Termin abzuschließen"

und eine Vertagung "nur ausnahmsweise" in Erwägung zu ziehen, dürften in Anbetracht dessen nur schwer zu bewerkstelligen sein. Daran vermögen auch die weitreichenden Ablaufgestaltungsmöglichkeiten kaum etwas zu ändern, die in den Abs. 4 und 5 des § 14 UVP-G dem Verhandlungsleiter, d. h. jener Person, die die UVP-Behörde mit der Leitung der öffentlichen Erörterung betraut hat, eingeräumt werden. Insbesondere kann er danach schriftliche "Voranmeldungen" unter Bekanntgabe des Namens und des Themas verlangen oder Redezeitbeschränkungen anordnen [\[435\]](#).

Aber auch in einem weiteren Punkt unterscheidet sich der deutsche Erörterungstermin erheblich von der öffentliche Erörterung des österreichischen UVP-Gesetzes: Nach der deutschen Rechtslage muß die zuständige Behörde im Rahmen eines Erörterungstermins alleine die rechtzeitig erhobenen Einwendungen behandeln. Im österreichischen UVP-Verfahren gibt es hingegen auch insofern keinerlei Einschränkungen. Sämtliche Fragen bzw. Stellungnahmen in Bezug auf das Vorhaben, seine Auswirkungen und das UV-Gutachten sind gestattet. Präklusionsfragen stellen sich allenfalls im Hinblick auf das konzentrierte Genehmigungsverfahren. Nicht ganz unproblematisch ist in diesem Zusammenhang beispielsweise, ob sachliche [\[436\]](#) Einwendungen noch als zulässig anzusehen

Seite 172

sind, wenn diese nicht im Erörterungstermin, sondern erst in der sich daran anschließenden mündlichen Verhandlung, die Bestandteil des eigentlichen Genehmigungsverfahrens ist, erhoben werden.

Gegen eine derartige Präklusion im UVP-Verfahren spricht jedoch schon der Umstand, daß die Annahme einer solchen eine ausdrückliche gesetzliche Androhung voraussetzt. Eine dahingehende Bestimmung ist aber nur in § 19 Abs. 1 i.V.m. § 16 Abs. 5 und 6 UVP-G enthalten und gilt daher ausschließlich für das konzentrierte Genehmigungsverfahren. Einer subsidiären Anwendung des § 42 AVG auf das Hearing steht die Tatsache entgegen, daß die mündliche Verhandlung der Art, wie sie diese Regelung im Auge hat, jene des § 16 UVP-G ist, für die jedoch die Spezialnormen in § 16 Abs. 5 und 6 UVP-G gelten [\[437\]](#).

Die Landesregierung hat Vorkehrungen für die Sicherheit der Teilnehmer des Hearings zu treffen und dafür Sorge zu tragen, daß genügend Raum [\[438\]](#) und geeignete Kommunikationsmöglichkeiten wie beispielsweise Mikrophone zur Verfügung stehen [\[439\]](#).

Die öffentliche Erörterung mündet in ein von der Landesregierung zu erstellendes Resümee-Protokoll [\[440\]](#), das "wesentliche Aussagen" zum Vorhaben und zum UV-Gutachten zusammenfassend festhalten soll. Das Protokoll ist unter anderem dem Umweltschutzbeauftragten und den Bürgerinitiativen i.S.d. UVP-G amtswegig zuzustellen und überdies der Standortgemeinde zur öffentlichen Einsicht zu übermitteln. Mindestens vier Wochen soll jedermann die Möglichkeit erhalten, Einsicht in dieses Schriftstück zu nehmen [\[441\]](#). Mit dem ersten Tag der Auflage des Protokolls ist die UVP im eigentlichen Sinne, also die Prüfung der Umweltauswirkungen im Sinne des § 1 UVP-G abgeschlossen [\[442\]](#).

Seite 173

An die UVP schließt sich das eigentliche Genehmigungsverfahren mit mündlicher Verhandlung (§ 16 UVP-G), in dem die Landesregierung in einer Konzentrationsentscheidung über sämtliche beantragten Genehmigungen gemeinsam abzusprechen hat. Für die Entscheidung ist gem. § 17 Abs. 3 UVP-G als "Ergebnis der UVP" - neben der UV-Erklärung, dem UV-Gutachten und den Stellungnahmen - auch das Ergebnis der öffentlichen Erörterung zu berücksichtigen.

IX. Die Veröffentlichung der Entscheidung nach § 17 Abs. 5 UVP-G

§ 17 Abs. 5 UVP-G sieht entsprechend den Bestimmungen der UVP-RL eine Veröffentlichung der

Entscheidung samt ihrer Entscheidungsgründe vor [\[443\]](#). Es besteht jedoch nicht die Verpflichtung zur Veröffentlichung des gesamten - oft recht umfangreichen und technisch schwierigen - Genehmigungsbescheides, sondern nur zur Bekanntgabe der wesentlichen Inhalte, insbesondere ob das Vorhaben genehmigt wurde, der wichtigsten Bedingungen und Auflagen der Entscheidung sowie der wesentlichsten Gründe [\[444\]](#). Die Veröffentlichung hat so zu erfolgen, daß die betroffene Öffentlichkeit von der Erlassung des Bescheids auf geeignete Weise Kenntnis erlangt [\[445\]](#).

Eine Ausnahmebestimmung zur Bekanntgabe lediglich des wesentlichen Inhalts trifft Satz 2 des § 17 Abs. 5 UVP-G: Danach ist jedenfalls in der Standortgemeinde der "Genehmigungsbescheid", und damit eine vollständige Ausfertigung, zur öffentlichen Einsicht aufzulegen [\[446\]](#). Fraglich ist, ob dieser Ausdruck auch die abweisende Entscheidung umfaßt. Obgleich nach *Hauer-Leukauf*⁴⁴⁷ vom Wortsinn her allein die positive Entscheidung gemeint sein kann, tendieren diese dennoch aufgrund des Ausdrucks "Genehmigungsbescheid", der den negativen wie positiven Ausgang des Verfahrens umschließt, zu einer weiten Auslegung.

Was eine etwaige persönliche Zustellung des Bescheids anbelangt, so sind hierfür - mangels Anordnung in § 17 Abs. 5 UVP-G - die anzuwendenden Fachgesetze (§ 16 Abs. 1 UVP-G) bzw. § 62 AVG (§ 42 UVP-G) heranzuziehen. Demnach ist der Genehmi-

Seite 174

gungsbescheid allen Parteien, einschließlich denjenigen Nachbarn, die persönlich Einwendungen erhoben haben, zuzustellen [\[448\]](#).

Fußnoten:

[\[346\]](#) so *Raschauer*, UVP-G, § 19 Rdnr. 7

[\[347\]](#) *Raschauer*, UVP-G, § 19 Rdnr. 8; a. A. *Walter/Mayer*, nach deren Auffassung verliert der Präkludierte nicht das Berufungsrecht als solches, sondern allein den Anspruch auf Überprüfung der Einwendung durch die Berufungsbehörde; eine Berufung wäre nach dieser Ansicht zwar zulässig, jedoch als unbegründet abzuweisen; Grundriß des österr. Verwaltungsverfahrenrechts, Rdnr. 293. Abschließend läßt sich somit festhalten: Gleichgültig welcher Auffassung man hier folgt, in jedem Fall schlägt sich die eingetretene Präklusion auch im Verfahren vor dem VwGH nieder; *Ritter*, UVP, S. 158 Fn. 423.

[\[348\]](#) *Ritter*, UVP, S. 158/159

[\[349\]](#) *Ritter*, UVP, S. 159

[\[350\]](#) *Walter/Mayer*, Grundriß des österr. Verwaltungsverfahrenrechts, Rdnr. 29

[\[351\]](#) *Ritter*, UVP, S. 159

[\[352\]](#) näher dazu *Ritter*, UVP, S. 159/160

[\[353\]](#) *Ritter*, UVP, S. 164/165

[\[354\]](#) vgl. *Ritter*, UVP, S. 165

[\[355\]](#) vgl. näheres bei *Ritter*, UVP, S. 167/168. Um dieses unbefriedigende Ergebnis abzumildern, wurde in das vor kurzem erst fertiggestellte Rundschreiben zur Durchführung des UVP-Gesetzes aufgenommen,

daß nicht nur in der Ladung, sondern ebenso in der Kundmachung darauf hinzuweisen ist, daß bereits nach § 4 Abs. 6, § 9 Abs. 4 UVP-G oder bei der öffentlichen Erörterung abgegebene Stellungnahmen nicht als Einwendungen gelten; S. 33

[356] *Raschauer*, UVP-G, § 19 Rdnr. 11

[357] Da dem deutschen Verwaltungsrecht die Rechtsstellung einer "Partei" fremd ist, soll dem Leser an dieser Stelle kurz ein Überblick über die Verfahrensrechte bzw. -pflichten, die nach dem österr. Recht mit einer Parteistellung verbunden sind, verschafft werden:

Die Bedeutung der Frage, welche Personen in einem Verwaltungsverfahren die Stellung einer "Partei" haben, ist gleichbedeutend mit der Frage, wer als Subjekt zur Mitwirkung an der verwaltungsbehördlichen Tätigkeit berufen ist. Nach dem Allgemeinen Verwaltungsgesetz stehen den Parteien im großen und ganzen folgende Rechte zu: Akteneinsicht (§ 17 AVG), Parteigehör (§ 37 AVG, bei der mündlichen Verhandlung (das österr. Verwaltungsverfahrensrecht ist - anders als das Verwaltungsverfahrensrecht der Bundesrepublik Deutschland - justizförmig gestaltet; *Mayer*, DÖV 1981, S. 160) § 43 Abs. 2 und 3 AVG), Stellungnahme zum Ergebnis der Beweisaufnahme (§ 45 Abs. 3 AVG), Ablehnung nichtamtlicher Sachverständiger (§ 53 AVG), Mitteilung des Bescheides (§ 62 AVG), Berufung gegen den Bescheid (§ 63 AVG), Äußerungsrecht zu den in der Berufung etwaiger Berufungsgegner vorgebrachten neuen Tatsachen oder Beweisen (§ 65 AVG) und schließlich ein Antragsrecht auf Wiederaufnahme des Verfahrens (§ 69 AVG) bzw. auf Wiederaufnahme in den vorigen Stand (§ 71 AVG); die Befugnis, einen Devolutionsantrag nach § 73 AVG zu stellen, kommt hingegen nur dem Projektwerber zu; *Raschauer*, UVP-G, § 19 Rdnr. 14.

In Abgrenzung hierzu können Beteiligte ohne Parteistellung, die ebenfalls in § 8 AVG Erwähnung finden, lediglich an mündlichen Verhandlungen teilnehmen (§ 40 Abs. 1 AVG) und bei der Feststellung des Sachverhaltes mitwirken (§ 43 Abs. 2 AVG). Die im österr. Verwaltungsrecht vorzunehmende Unterscheidung zwischen Partei und Beteiligten ähnelt damit der Abgrenzung des Betroffenen von Einwendungsbefugten nach dem deutschen Planfeststellungsrecht; *Deppen*, Beteiligungsrechte des Bürgers, S. 268.

[358] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-Gesetzes, S. 39

[359] vgl. *Ritter*, UVP, S. 179 Fn. 465

[360] Landesgesetzliche Beschränkungen der Umweltschutzämter, wie etwa Wirtschaftlichkeitsklauseln, limitieren nur ihr subjektives Dürfen, nicht hingegen ihr objektives Können und Vermögen daher auch nicht die Wirksamkeit verfahrensrechtlicher Erklärungen einzuschränken; *Raschauer*, UVP-G, § 19 Rdnr. 12.

[361] *Ritter*, UVP, S. 179

[362] *Raschauer*, UVP-G, § 19 Rdnr. 10

[363] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-Gesetzes, S. 39

[364] Die von Gemeinden bestellten Umweltorgane sowie Umweltgemeinderäte sind keine Umweltschutzämter im Sinne des UVP-Gesetzes; *Raschauer*, UVP-G, § 2 Rdnr. 8; *Hauer-Leukauf*, Handbuch, S. 328, Anm. 8.

[365] *Ritter*, UVP, S. 183; bis zur Schaffung eines Bundesumweltschutzamtes sind die Landesumweltschutzämter berechtigt, auch bundesgesetzlich normierte öffentliche Umweltinteressen wahrzunehmen; *Ritter*, UVP, S. 187/188.

[366]Rundschreiben zur Durchführung des UVP-Gesetzes, S. 11/12; anders *Ritter*, UVP, S. 183 ff.

[367]*Ritter*, UVP, S. 180/181

[368]Ob eine solche Freistellung allerdings für die Qualifikation als Umweltsachverständiger i.S.d. § 2 Abs. 4 UVP-G notwendig ist, ist umstritten; vgl. Diskussion bei *Ritter*, UVP, S. 181 ff.

[369]*Schäfer*, Umweltsachverständigtät und Umweltschutz, S.119

³⁷⁰UVP, S. 180/181

[371]Obgleich im Gesetz ausdrücklich von der Unterstützung einer Stellungnahme die Rede ist, wird die Unterschrift des Stellungnehmenden selbst mitzuzählen sein; andernfalls wäre die Anordnung, daß mangels ausdrücklicher Bezeichnung die in der Liste an erster Stelle gereichte Person als Vertreter der Bürgerinitiative anzusehen ist, nicht einsichtig; *Ritter*, UVP, S. 191 Fn. 507

[372]Der Nachweis einer Wahlberechtigung durch die Unterschriebenen oder der Bürgerinitiative ist im UVP-Verfahren nicht vorgesehen; eine dahingehende Überprüfung kann jedoch von seiten der UVP-Behörde über die Gemeinden erfolgen; Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 39.

[373]Sollte die Unterschriftenliste nicht gleichzeitig mit der Stellungnahme eingereicht worden sein, so erlangt eine Bürgerinitiative gleichwohl Parteistellung, sofern diese Liste innerhalb der sechswöchigen Frist beigebracht und die unterstützte Stellungnahme darauf bezeichnet ist. Wurde eine Bürgerinitiative bereits vor dem Stellungnahmeverfahren nach § 9 Abs. 4 UVP-G aufgrund einer Unterschriftenliste gebildet, so kann auch diese in den Genuß einer Parteistellung gem. § 19 Abs. 4 UVP-G kommen, wenn die Unterschriften zur Unterstützung einer Stellungnahme geleistet wurden und letztere innerhalb der sechswöchigen Frist eingebracht wird. Andernfalls ist darauf hinzuweisen, daß die Unterschriften neuerlich geleistet werden müssen; Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 39/40.

[374]*Meyer*, RdU 1996, S. 11

[375]*Meyer*, RdU 1996, S. 10

[376]vgl. mehr dazu oben im 3. Kapitel, Teil B/I

[377]*Ritter*, UVP, S. 22

[378]*Schmelz*, *ecolex* 1994, S. 723

[379]*Raschauer*, UVP-G, § 19 Rdnr. 1 und 11

[380]Für die im Hinblick auf die Umwelteinwirkungen weniger bedeutsamen Projekte sieht das UVP-G dagegen ein Bürgerbeteiligungsverfahren mit bloßer Beteiligtenstellung derselben vor.

[381]*Kussau*, Bürgerinitiativen, S.22 f.; *Mayer-Tasch*, Bürgerinitiativbewegung, S. 14 f.

[382]Zur Klarstellung: Erfüllt eine Personengruppe die im UVP-G aufgestellten Anforderungen nicht, so kann sie ungeachtet des Umstandes, daß sie weder als solche in das UVP-Verfahren einbezogen werden kann, noch im Rahmen des eigentlichen Genehmigungsverfahrens in den Genuß einer Parteistellung kommt, dennoch als "Bürgerinitiative" bezeichnet werden.

[383]Das unterschiedlose Abstellen auf die Zahl von 200 Unterstützungserklärungen in den Anrainergemeinden ist nach Ansicht von *Ritter* nicht unproblematisch, dürfte es doch ungleich einfacher

sein, 200 Unterstützungen für oder gegen ein Vorhaben mit dem Standort Wien zu mobilisieren, als bei einem Standort wie etwa Sinabelkirchen. Weit sachgerechter hält er daher das in einer Regierungsvorlage zum AVG vorgesehene Modell der "Prozentpartei", in dem darauf abgestellt wurde, daß eine Stellungnahme von mindestens 5 % der zum Gemeinderat der Anrainergemeinden wahlberechtigten Personen unterstützt wurde. Der besonderen Größe Wiens wurde dadurch Rechnung getragen, daß dort die Stadtbezirke an die Stelle der politischen Bezirke treten; UVP, S. 191 Fn. 506.

[384] *Meyer*, RdU 1996, S. 13

[385] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 40

[386] *Ritter*, UVP, S. 192

[387] *Ritter*, UVP, S. 192/193

[388] *Meyer*, RdU 1996, S. 14

[389] *Ritter*, UVP, S. 193

[390] *Ritter*, UVP, S. 195

³⁹¹UVP, S. 194/195

[392] *Ritter*, UVP, S. 194/195

[393] vgl. oben im 1. Kapitel, Teil C/IV

[394] Vielfach erzeugt die Tätigkeit der Bürgerinitiativen sogar erst die Masse in Massenverfahren. Als Beispiel hierfür kann das Planfeststellungsverfahren Flughafen München herangezogen werden: Die über 9000 Anforderungen kamen dadurch zustande, daß die Bürgerinitiativen Formularanforderungen in die Briefkästen warfen. Die nur noch mit der jeweiligen Adresse zu versehenen Anforderungen konnten bei der Gemeinde abgegeben werden, die diese wiederum sammelte und dann der Planfeststellungsbehörde übersandte. Im Vergleich dazu gingen Direktanforderungen bei dieser Behörde nur in sehr geringer Zahl ein; *Henle*, BayVBl. 1981, S. 10/11.

[395] Als weiteres Argument läßt sich hierfür anführen, daß die Redakteure des Gesetzes, wäre die Repräsentativität der Bürgerinitiative ein ausschlaggebender Faktor gewesen, die zahlenmäßige Grenzziehung in Relation zu den Wahlberechtigten der Gemeinden gesetzt hätten; *Meyer*, RdU 1996, S. 13

[396] vgl. Rundschreiben zur Durchführung der UVP, S. 16

[397] *Hauer-Leukauf*, Handbuch, S. 339 Anm. 2

[398] Darunter ist jede Gemeinde zu verstehen, in deren Gebiet das Vorhaben oder ein Teil des Vorhabens im weiten Sinn des § 2 Abs. 2 UVP-G "zur Ausführung" (§ 2 Abs. 3 UVP-G) kommen soll. Hingegen begründet der Umstand, daß ein Vorhaben "Auswirkungen" (§ 3 Abs. 1 UVP-G) auf die Umwelt einer Gemeinde haben wird, diese Rechtsstellung noch nicht; vgl. *Raschauer*, UVP-G, § 3 Rdnr. 13. Sind mehrere Standortgemeinden gegeben, so gilt dies nach *Hauer-Leukauf* für jede einzelne Gemeinde; Handbuch, S. 340 Anm. 11.

[399] *Hauer-Leukauf*, Handbuch, S. 341 Anm. 19

[400] *Hauer-Leukauf*, Handbuch, S. 341 Anm. 19

[401] *Raschauer*, UVP-G, § 4 Rdnr. 9; Wie einem Informationsblatt zur UVP, das von der Wiener Umweltschutzgesellschaft herausgegeben wird, zu entnehmen ist, plant diese überdies, bereits im Zusammenhang mit diesem Verfahrensabschnitt Informations- und Diskussionsveranstaltungen abzuhalten, zu denen entsprechende Experten eingeladen werden sollen.

⁴⁰² *Hauer-Leukauf*, Handbuch, S. 341 Anm. 21

⁴⁰³ *Raschauer*, UVP-G, § 4 Rdnr. 11

[404] *Raschauer*, UVP-G, § 4 Rdnr. 10

[405] *Hauer-Leukauf*, Handbuch, Erläuternde Bemerkungen (zu § 8), S. 355

[406] Hinsichtlich der Veröffentlichung der Antragsunterlagen an die Allgemeinheit verdrängen die §§ 9 f. UVP-G wegen ihres kodifikatorischen Charakters auf diesem Gebiet materiengesetzliche Regelungen, wie beispielsweise § 4 Abs. 3 LRG-K, § 29 Abs. 4 Bundes-AWG, § 34 Abs. 2 EisbG; *Raschauer*, UVP-G, § 16 Rdnr. 4b).

[407] *Raschauer*, UVP-G, § 9 Rdnr. 2

[408] vgl. die Zusammensetzung des Zeitplans im einzelnen bei *Raschauer*, UVP-G, § 7 Rdnr. 3. Fällt die Behörde nicht innerhalb der Frist von 18 Monaten nach Antragstellung die Entscheidung über den Antrag des Projektträgers, so kann dieser - nicht jedoch die anderen Parteien - bei der sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde (Unabhängiger Umweltsenat) einen Devolutionsantrag stellen; *Ritter*, UVP, S. 95.

[409] Nach dem Rundschreiben zur Durchführung des UVP-Gesetzes sollte jedoch nach Möglichkeit die Einsicht in die Unterlagen nicht nur während der allgemeinen Amtsstunden, sondern zumindest einmal wöchentlich auch abends möglich sein, um allen Interessierten die Möglichkeit zu geben, ihre Rechte auszuüben; S. 23.

[410] Die Fristen berechnen sich nach § 32 Abs. 2 AVG in Verbindung mit § 42 Abs. 1 UVP-G; *Raschauer*, UVP-G, § 9 Rdnr. 3.

[411] *Raschauer*, UVP-G, § 9 Rdnr. 4

[412] *Raschauer*, UVP-G, § 9 Rdnr. 3

[413] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-Gesetzes, S. 23/24

[414] Nach *Hauer-Leukauf* haben sich die Sachverständigen nur insoweit mit den Stellungnahmen der Öffentlichkeit auseinanderzusetzen, als von ihnen ohnehin behandelte Fragen aufgeworfen werden; Handbuch, S. 365 Anm. 8. Da eine derartige Einschränkung der Berücksichtigung von Stellungnahmen im Rahmen des UV-Gutachtens aus dem Wortlaut des § 12 Abs. 3 Nr. 2 UVP-G nicht entnommen werden kann, ist dieser Ansicht hier nicht zu folgen.

[415] Die Parteienrechte im Genehmigungsverfahren bleiben hiervon unberührt und werden durch diese Bestimmung keinesfalls geschmälert; *Raschauer*, UVP-G, Vorbem. zu § 9

[416] *Raschauer*, UVP-G, § 12 Rdnr. 1

[417] *Ritter*, UVP, S. 96

[418] *Raschauer*, UVP-G, Vorbem. zu § 11

[419] *Ritter*, UVP, S. 97; *Raschauer*, UVP-G, § 11 Rdnr. 3

[420] vgl. Art. 7 B-VG

[421] Eine Ermessensausübung dergestalt, daß die Behörde angesichts der knappen Zeit nur einer Seite die Gelegenheit zur Stellungnahme gibt, scheidet daher aus; *Ritter*, UVP, S. 117.

[422] *Raschauer*, UVP-G, § 13 Rdnr. 3

[423] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 30

[424] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 29

[425] *Raschauer*, UVP-G, § 13 Rdnr. 1

[426] *Raschauer*, UVP-G, § 13 Rdnr. 2

[427] hinsichtlich der Kopier-Möglichkeiten gilt das zu § 9 UVP-G Ausgeführte entsprechend; *Raschauer*, UVP-G, § 13 Rdnr. 4

⁴²⁸UVP-G, § 13 Rdnr. 3

[429] *Raschauer*, UVP-G, § 13 Rdnr. 5

[430] Diese Frist knüpft an das "Erlangen" eines offensichtlich vollständig "außer Haus" erstellten UV-Gutachtens an. In Fällen, in denen die Landesregierung beispielsweise die allgemeinverständliche Zusammenfassung selbst erstellt, wird dagegen auf das Vorliegen des vollständigen UV-Gutachtens abzustellen sein; *Raschauer*, UVP-G, § 14 Rdnr. 2.

[431] *Raschauer*, UVP-G, Vorbem. zu § 14

[432] Vom Vorhaben "betroffen" im Sinne dieser Vorschrift sind diejenigen Grundstücke, auf denen das Vorhaben selbst ausgeführt werden soll bzw. die durch die Bauausführung in Anspruch genommen werden; *Hauer-Leukauf*, Handbuch, § 14 Anm. 10.

[433] Ob die Eigentümer unmittelbar angrenzender Grundstücke zudem im eigentlichen Genehmigungsverfahren Parteistellung erlangen, hängt vom Zutreffen der Voraussetzungen nach § 19 Abs. 1 UVP-G ab; *Hauer-Leukauf*, Handbuch, § 14 Anm. 11.

[434] *Hellmann*, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 100

[435] *Raschauer*, UVP-G, § 14 Rdnr. 5

[436] Während es beim Hearing in erster Linie darum geht, allen Betroffenen ein Forum für sachliche Auseinandersetzungen mit dem Vorhaben und den bisherigen Verfahrensergebnissen zu bieten und demgemäß auch faktische Einwendungen gegen das Vorhaben bzw. gegen die bisher erhobenen Beweismittel Gegenstand der öffentlichen Erörterung sein werden, bilden in Abgrenzung hierzu rechtliche Einwendungen den Gegenstand der mündlichen Verhandlung. Aufgrund dieser klaren Unterscheidung zwischen sachlicher und rechtlicher Ebene könnte man sich auf den Standpunkt stellen,

daß sachliche Einwendungen in der mündlichen Genehmigungsverhandlung nur zulässig sind, soweit sie rechtliche Einwendungen unterstützen sollen und sich auf solche Tatsachen beziehen, die die betreffenden Personen ohne ihr Verschulden im Rahmen des Hearings nicht geltend machen konnten; *Ritter*, UVP, S. 122

[437] *Ritter*, UVP, S. 123; allerdings ist bereits im Hearing zur Klarstellung darauf hinzuweisen, daß die vorgebrachten Äußerungen nicht als Einwendungen zur Wahrung subjektiver Rechte gelten, über die im Genehmigungsbescheid abzusprechen wäre. Solche Einwendungen können frühestens von der Kundmachung der mündlichen Verhandlung an bis spätestens zu deren Ende bzw. innerhalb des betreffenden Abschnittes der mündlichen Verhandlung geltend gemacht werden (vgl. § 16 Abs. 5 und 6 UVP-G); Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 31.

[438] gegebenenfalls mit Übertragung des Geschehens im Verhandlungssaal nach außen; Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 31

[439] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 31

[440] kein Wortprotokoll; Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 31

[441] Da es sich hierbei nicht um einen rechtskräftigen Bescheid handelt, kann - infolge einer fundierten Rüge - eine Protokollberichtigung zulässig und geboten sein; *Raschauer*, UVP-G, § 14 Rdnr. 6.

[442] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 31

[443] Im Gegensatz zu § 9 Abs. 2 des deutschen UVP-Gesetzes unterscheidet der österreichische Gesetzgeber in § 17 Abs. 5 Satz 1 nicht zwischen einer positiven und negativen Zulassungsentscheidung.

[444] so Regierungsvorlage zum UVP-G, abgedruckt bei *Raschauer*, UVP-G, § 17 Rdnr. 29

[445] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 36

[446] Mangels Fristsetzung muß der Bescheid nach *Raschauer* während der Amtsstunden jederzeit einsehbar sein; UVP-G, § 17 Rdnr. 29.

⁴⁴⁷Handbuch, § 17 Anm. 32

[448] auch wenn die Nachbarn gleichzeitig Mitglied einer Bürgerinitiative nach § 19 Abs. 3 UVP-G sein sollten; Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 37

C. Spezielle Konstellationen der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des österreichischen UVP-Verfahrens

Nach einer ausführlichen Erläuterung der österreichischen Regelungen, die sich mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP befassen, wird sich die vorliegende Arbeit im folgenden Teil - parallel zum deutschen Untersuchungsabschnitt - mit Einzelfragen beschäftigen, die in der Diskussion über die hier zu behandelnde Thematik eine wichtige Rolle spielen und in einer Gegenüberstellung mit der deutschen Rechtslage möglicherweise Rückschlüsse auf zugrundeliegende Konzepte erlauben.

I. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen in vorgelagerten Verfahren

Auch das UVP-G Österreichs sieht Regelungen vor, die eine vertikale Verfahrensgliederung bei UVP-pflichtigen Vorhaben ermöglichen.

1. Grundsatzgenehmigung und Detailgenehmigungen, § 18 UVP-G

Da auf Grund der Größe der betroffenen Vorhaben im Rahmen des konzentrierten Genehmigungsverfahrens eine Vielzahl von Materien mit unzähligen Details zu behandeln sind, sieht das UVP-G - in Anlehnung an die Bestimmung des § 111 a WRG [\[449\]](#) - für Fälle besonders komplexer, unübersichtlicher Vorhaben ein Verfahrenssplitting in eine grundsätzliche und eine oder mehrere Detailgenehmigungen vor [\[450\]](#): Gem. § 18 Abs. 1 UVP-G kann die Landesregierung bei Vorhaben, die zufolge ihrer Größenordnung nicht von vornherein in allen Einzelheiten überschaubar sind [\[451\]](#), auf Antrag des Projektträgers zunächst über alle Belange absprechen, die zur Beurteilung der grundsätzlichen Zulässigkeit des Vorhabens erforderlich sind und bestimmte Genehmigungen, Festlegungen und

Vorschreibungen, durch die die im Rahmen der UVP zu beurteilenden öffentlichen Interessen nicht berührt werden, Detailgenehmigungen vorbehalten. Diesfalls sind nur jene Anträge, Anzeigen, Angaben und Unterlagen vorzulegen, die zur grundsätzlichen Zulässigkeit erforderlich sind.

Auf der Grundlage der bereits ergangenen grundsätzlichen Genehmigung hat die Behörde gem. § 18 Abs. 2 UVP-G über die Detailgenehmigung nach Vorlage der hierfür erforderlichen weiteren Unterlagen und Durchführung einer weiteren mündlichen Verhandlung im Detailverfahren zu erkennen und dabei § 17 Abs. 2 bis 4 UVP-G anzuwenden. Dem jeweiligen Detailverfahren sind - neben den Formalparteien nach § 19 Abs. 3 und 4 UVP-G - jene Parteien beizuziehen, die durch den in diesem Verfahren in Rede stehenden Teil des Vorhabens berührt werden sowie jene mitwirkenden Behörden, die sonst für die Genehmigung des Detailprojektes zuständig wären.

Eine Grundsatzgenehmigung wird anstreben, wer erst ein generelles Projekt erstellt hat, jedoch - vor der Ausarbeitung der Detailprojekte - "Planungssicherheit" in grundsätzlicher Hinsicht, insbesondere in bezug auf das "Ob", den Standort oder die Konzeption, wünscht [\[452\]](#). Ein dahingehender Antrag kann nach § 18 Abs. 1 UVP-G vom Projektträger - ohne besondere Formbindung - jederzeit ab Verfahrensanhängigkeit (§ 5 UVP-G) bis zum Schluß der mündlichen Verhandlung bei der Landesregierung eingebracht werden. Auf Grund der "Kann-Regelung" ist die UVP-Behörde nicht verpflichtet, dem Antrag unter allen Umständen stattzugeben. Wird die gerade im UVP-G angestrebte einheitliche Behandlung des Verfahrensgegenstandes "zerrissen", ohne daß dies durch vernünftige Gründe gerechtfertigt ist, so handelt nach Ansicht von *Raschauer* ⁴⁵³ die Behörde nicht gesetzwidrig, wenn sie den Antrag abweist.

Zu beachten ist jedoch, daß das erst im Zuge der parlamentarischen Beratungen in das UVP-G in Form des § 18 aufgenommene Verfahrenssplitting nicht das gesamte Verfahren, d. h. die eigentliche UVP und das konzentrierte Genehmigungsverfahren zu erfassen vermag. Ausschließlich das Genehmigungsverfahren und nicht das UVP-Verfahren werden von der in § 18 Abs. 1 UVP-G ermöglichten Teilung erfaßt. Zurückzuführen ist dieser Umstand auf die "Genehmigungssperre" [\[454\]](#), die in § 3 Abs. 7 UVP-G verankert ist. Danach dürfen für Vorhaben, die einer UVP unterliegen, keine Genehmigungen vor Abschluß der Prüfung erteilt werden. Genehmigungen die ungeachtet dessen erfolgen, sind im Sinne von § 68 Abs. 4 Nr. 4 AVG von der sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde als nichtig erklärbar [\[455\]](#). Mit Hilfe dieser Sperrklausel soll der Gefahr vorgebeugt

Seite 176

werden, daß ein insgesamt UVP-pflichtiges Vorhaben unter Umgehung der UVP schrittweise über die Erwirkung von Einzelbewilligungen realisiert oder auch nur präjudiziert wird [\[456\]](#).

Da von dieser Sperrwirkung alle für die "Ausführung des Vorhabens" (§ 2 Abs. 3 UVP-G) - und damit alle für die Ausführung der mit diesem Vorhaben im räumlichen und sachlichen Zusammenhang stehenden Maßnahmen - nach jeweils bestehenden Rechtsvorschriften vorgeschriebenen "behördlichen Akte oder Unterlassungen" erfaßt sind [\[457\]](#), fallen hierunter selbstverständlich auch die Grundsatzgenehmigungen i.S.d. § 18 UVP-G. Vor Erteilung einer Grundsatzgenehmigung muß daher die eigentliche UVP - einschließlich der öffentlichen Erörterung - bereits abgeschlossen sein [\[458\]](#). Die Regelungen, die sich

Seite 177

mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des UVP-Verfahrens befassen, erfahren hierdurch keine inhaltliche Veränderung. Da auch die sich aus § 19 UVP-G ergebenden Parteistellungen unverändert und uneingeschränkt maßgeblich sind [\[459\]](#), findet im Grundsatzverfahren eine vollumfängliche Information und Konsultation der Öffentlichkeit statt.

Dies erscheint vom Ergebnis her betrachtet insofern gerechtfertigt, als dem Umkehrschluß aus der Bestimmung in § 18 Abs. 1 Satz 1 UVP-G entnommen werden kann, daß gerade in der Grundsatzgenehmigung über die Umweltverträglichkeit des Vorhabens abgesprochen werden soll [\[460\]](#). Allerdings bedeutet dies auch, daß damit bereits auf der ersten Verfahrensstufe neben einer UV-Erklärung sämtliche Antragsunterlagen, die durch mitanzuwendende fachgesetzliche Rechtsvorschriften vorgeschrieben sind, welche Genehmigungstatbestände enthalten, "die dem Schutz von öffentlichen Interessen dienen, die auch im Rahmen der UVP zu beurteilen sind", vom Vorhabenträger eingereicht werden müssen (vgl. §§ 5 und 6 UVP-G) [\[461\]](#). Die Phase einer generellen Planung wird damit aber längst überschritten. Daß der Projektträger nicht gezwungen werden kann, nicht umweltrelevante Anträge zu stellen, erweist sich somit als einziger Vorteil, den der Projektträger mit einem Antrag auf Verfahrenssplitting erreichen kann [\[462\]](#).

Da eine den Vorgaben des § 1 UVP-G entsprechende Auseinandersetzung mit Details - zumindest soweit es um die eigentliche UVP geht - auch im Falle des Verfahrenssplitting erforderlich bleibt, tritt der mit einer vertikalen Verfahrensstufung an sich gewünschte Entlastungseffekt nicht ein. Ein solcher könnte nur erreicht werden, wenn das gesamte Verfahren - UVP im eigentlichen Sinne und Genehmigungsverfahren - in Grundsatz- und Detailverfahren aufgespalten würde; diesfalls wäre die maßgebliche Unterscheidung allerdings nicht danach zu treffen, ob bestimmte Sachverhalte von Umweltrelevanz sind oder nicht, sondern allein danach, ob sie von grundsätzlicher oder lediglich nebensächlicher Bedeutung sind [\[463\]](#).

Eine solche, mit § 13 des deutschen UVP-Gesetzes vergleichbare vertikal gestufte UVP, die sich aus mehreren - je nach dem Planungsfortschritt in zunehmender Konkretisierung einzuholenden - Gutachten zusammensetzt, ist im 2. Abschnitt des österreichischen UVP-Gesetzes aber auch sonst - von § 18 UVP-G einmal abgesehen - nicht vorgesehen. Gegenstand des einheitlichen und nach den § 11 und § 12 UVP-G nicht vertikal teilbaren UV-Gutachtens ist das Gesamtvorhaben mit allen seinen Auswirkungen (§ 12 Abs. 3 UVP-G); die Einholung weiterer Gutachten sieht das österreichische UVP-G nicht vor. Liegt ein solches umfassendes UV-Gutachten aber erst einmal vor, so ist die "Sache" nach Abschluß des UVP-Verfahrens auch "spruchreif" [\[464\]](#).

In Anbetracht dessen, daß im Wege einer möglichen Aufspaltung des gesamten Verfahrens durch ebenenspezifische Aufarbeitung des Prüfstoffs das Genehmigungsverfahren erheblich entlastet werden könnte, ist eine in diesem Sinne gestufte UVP nachdrücklich zu fordern. So könnte man beispielsweise in einer ersten Stufe die grundsätzliche Vereinbarkeit des Vorhabens mit bestehenden Planungsakten der Gebietskörperschaften prüfen. In Betracht kämen hier etwa Abfallwirtschaftspläne, Wasserwirtschaftspläne, Waldfachpläne, in den Raumordnungsgesetzen der Länder vorgesehene Flächenwidmungspläne, regionale und überregionale Entwicklungspläne etc. Auf dieser Prüfungsebene könnte man darüber hinaus dort, wo dies sinnvoll ist, die Bedarfsfrage ansiedeln. Hiernach könnte eine grundsätzliche Prüfung auf Projektsebene erfolgen, in deren Anschluß dann noch eine (oder mehrere) Detailprüfung(en) durchzuführen wären [\[465\]](#).

Eine im skizzierten Sinn vertikale Verfahrensstufung hätte auch den Vorteil, daß ein angemessenes rechtzeitiges Reagieren aller Beteiligten bereits im Planungsstadium möglich wäre, wodurch dem Grundsatz der Frühzeitigkeit besser entsprochen werden könnte [\[466\]](#). Daß eine vertikale Stufung des UVP-Verfahrens auch aus Sicht der UVP-RL zulässig ist, wurde bereits eingehend im deutschen Untersuchungsteil herausgearbeitet [\[467\]](#).

Angesichts der eben angeführten Vorteile, die mit Hilfe einer vertikalen Verfahrensstufung erzielt werden können, ist es um so bedauerlicher, wie halbherzig der österreichische Bundesgesetzgeber in dieser Angelegenheit vorgegangen ist. In der derzeitigen Ausgestaltung wird das in § 18 UVP-G eingerichtete Verfahrenssplitting jedenfalls kaum praktische Anwendung finden. Da der Projektträger ohnehin eine vollumfängliche UVP durchzuführen hat, ist kaum anzunehmen, daß dieser im Hinblick auf mehr Planungssicherheit und damit Verringerung des Investitionsrisikos einen Antrag auf Erteilung einer

Grundsatzgenehmigung stellen wird. Hinzu kommt, daß in einem Antrag i.S.d. § 18 Abs. 1 UVP-G ein Verzicht auf das Recht, eine Gesamtentscheidung (einschließlich aller erforderlicher Detailgenehmigungen) innerhalb der Frist des § 7 Abs. 2 UVP-G zu erlangen, gesehen werden kann, so daß ein dahingehendes Verfahrenssplitting dem Projektträger keine Vorteile, wohl aber Nachteile bringt [\[468\]](#).

2. Verfahrensstufung nach § 24 Abs. 4 UVP-G

Anders als bei den bisher untersuchten Vorhaben, erfolgt im Bereich des Baus von Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken die Festlegung und Umlegung der Trassen nicht im Wege eines Bescheids, sondern durch Verordnung des jeweiligen Bundesministers [\[469\]](#) (vgl. § 4 Abs. 1 BStrG und § 3 Abs. 1 Hochleistungsstreckengesetz). Da es sich auch hier um Vorhaben handelt, die der UVP bedürfen, ist eine solche sinnvollerweise bereits im Trassenverfahren jeweils von dem für die Verordnungserlassung zuständigen Bundesminister durchzuführen [\[470\]](#). Die hierfür notwendigen Sonderregelungen haben in einem eigenen Abschnitt (3. Abschnitt; § 24 UVP-G) Aufnahme in das österreichische UVP-G gefunden.

Was die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP in diesem Bereich anbelangt, so weist diese folgende Besonderheiten auf: Da die Erlangung einer Parteistellung im Verordnungserlassungsverfahren naturgemäß nicht in Betracht kommt, gelten die in § 19 UVP-G enthaltenen Regelungen über die Parteistellung nur in den bescheidmäßig abzuschließenden Verfahren. Zum Ausgleich hierfür räumt die Verfassungsbestimmung des § 24 Abs. 5 UVP-G unter anderem dem Umweltanwalt und den Bürgerinitiativen das Recht ein, beim Verfassungsgerichtshof die Prüfung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen, die gem. § 24 Abs. 1 UVP-G erst nach Durchführung einer UVP erlassen werden dürfen, zu beantragen [\[471\]](#). Damit wird das Recht, Verordnungen nach Art. 139 B-VG anzufechten sogar auf Bürgerinitiativen ausgedehnt [\[472\]](#).

Da nach § 24 Abs. 2 Nr. 2 UVP-G die Regelungen in § 19 UVP-G für die UVP im Verordnungserlassungsverfahren nicht zur Anwendung zu bringen sind, kann eine Stellungnahme nach § 9 UVP-G auch dann nicht zur Erlangung der Parteistellung im Verordnungserlaßverfahren führen, wenn diese ausreichend im Sinne des § 19 Abs. 4 UVP-G

Seite 180

unterstützt wurde; die Inanspruchnahme des von § 24 Abs. 5 UVP-G eingeräumten Antragsrechts setzt daher eine in einem der zusätzlich erforderlichen Verwaltungsverfahren entstandene Parteistellung voraus [\[473\]](#).

§ 24 UVP-G enthält auch hinsichtlich Vorhaben, die in mehreren Stufen - beispielsweise zunächst hinsichtlich des Standorts oder der Trasse und erst in einem weiteren Genehmigungsverfahren im Hinblick auf das Detailprojekt [\[474\]](#) - genehmigt werden, eine Sonderbestimmung. In derartigen Fällen kann der zuständige Bundesminister bei der Abklärung des Untersuchungsrahmens festlegen, daß bestimmte Angaben und Unterlagen, soweit sie nicht für eine Abschätzung der Umweltauswirkungen in diesem Verfahrensstadium notwendig sind, erst in einem späteren Genehmigungsverfahren vorzulegen sind (§ 24 Abs. 4 UVP-G). Als *lex specialis* verdrängt diese Vorschrift die Bestimmungen hinsichtlich Grundsatz- und Detailgenehmigungen in § 18 UVP-G [\[475\]](#).

Die Vorschrift des § 24 Abs. 4 UVP-G sieht für das UVP-Verfahren, das allein im Rahmen der Verordnung und nicht auch in den nachfolgenden Genehmigungsverfahren durchzuführen ist, im Hinblick auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit außer den oben bereits angeführten Besonderheiten, die auf den Umstand zurückzuführen sind, daß die Genehmigung hier im Wege einer Verordnung und nicht wie in den bisher untersuchten Fällen als Bescheid ergeht, keine über diese hinausgehenden Abwandlungen vor.

Ähnlich wie bei der möglichen vertikalen Verfahrensstufung nach § 18 UVP-G wird vermutlich auch von der in § 24 Abs. 4 UVP-G enthaltenen Ermächtigung in der Praxis nur selten Gebrauch gemacht werden. Da Vorprojekte und generelle Projekte derartiger Trassenpläne ohnehin nur erlaßförmig begründeten internen "Genehmigungsvorbehalten" unterliegen und nur der Verordnung selbst eine UVP - und zwar eine vollständige - zugrundeliegen muß, da weiters "Festlegungen" eines Bundesministers nur für die seinem Ressortbereich zuzuordnenden Genehmigungsverfahren relevant sind und da es letztlich kaum anlagenbezogene Genehmigungsentscheidungen gibt, die keine Umweltrelevanz haben, dürfte der Anwendungsbereich des § 24 Abs. 4 UVP-G recht schmal sein [\[476\]](#).

II. Die Anhörung der Öffentlichkeit bei parallelen Genehmigungsverfahren

In Österreich stellt sich die Frage nach der Konsultation der Öffentlichkeit in parallel laufenden Genehmigungsverfahren erst gar nicht, da die im österreichischen UVP-G statuierte Genehmigungskonzentration eine horizontale Verfahrensstufung ausschließt.

Für den Mehraufwand an Zeit und Kosten, der mit der Durchführung einer UVP notgedrungen verbunden ist, schuf der Bundesgesetzgeber als Ausgleich für den Projektträger die Entscheidungskonzentration, von der wiederum eine erhebliche Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens zu erwarten ist. An die Stelle der zahllosen Einzelverfahren nach den unterschiedlichsten Rechtsvorschriften (Gewerberecht, Wasserrecht, Forstrecht, Bergrecht, Luftreinhalterecht, Abfallwirtschaftsrecht, Naturschutzrecht, Raumordnungsrecht, Baurecht und vieles mehr), die bisher von unterschiedlichen Behörden in verschiedenartigen Rechtszügen zu führen waren - etwa das Gewerberecht, das Wasserrecht und das Forstrecht in der Regel von Bundes- oder Landesbehörden in mittelbarer Bundesverwaltung, das Bergrecht von einer Bundesbehörde in unmittelbarer Bundesverwaltung, das Naturschutzrecht von Landesbehörden und das Baurecht von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich [\[477\]](#) - soll nunmehr eine einheitliche Behörde und ein einheitliches Verfahren treten [\[478\]](#).

Im Vorfeld dieses konzentrierten Genehmigungsverfahrens wird quasi als Ermittlungsverfahren eine umfassende UVP durchgeführt, im Zuge dessen die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt eingehend untersucht werden. Da die Zuständigkeit hierfür allein bei der UVP-Behörde liegt, stellt sich das in der Bundesrepublik Deutschland hin und wieder in Erscheinung tretende Problem, welche Behörde - die federführende oder die anderen Zulassungsbehörden - bestenfalls mit der Konsultation der Öffentlichkeit zu betrauen ist, erst gar nicht.

Selbst im Bereich des Baus von Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken tritt dieses Problem nicht in Erscheinung. Zwar kommt in diesen Fällen infolge des Umstandes, daß die Festlegungsform der Verordnung und die Zuständigkeit des betreffenden Bundesministers gewahrt bleiben, keine umfassende Verfahrens- und Entscheidungskonzentration

im Sinne der §§ 3 und 17 UVP-G in Betracht [\[479\]](#), mit der Folge, daß die kumulativen Zuständigkeiten anderer Behörden (beispielsweise der Forst-, Naturschutz- und Wasserrechtsbehörden) nach den für sie maßgeblichen Fachgesetzen grundsätzlich unberührt bleiben, doch sollen auch hier die umweltrelevanten Ermittlungen im Rahmen der UVP konzentriert werden [\[480\]](#). Es ist daher auch bei solchen Vorhaben, die nicht mit Bescheid genehmigt werden, eine einzige UVP mit ausschließlicher Zuständigkeit des jeweils zuständigen Bundesministers (vgl. § 24 Abs. 2 Nr. 1 UVP-G) im Rahmen der Verordnung durchzuführen.

III. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit bei nachträglicher Änderung der Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 15 UVP-G

In § 15 UVP-G wird dem Projektträger die Möglichkeit eingeräumt, noch vor Beginn des Genehmigungsverfahrens seinen Antrag bis zur Kundmachung der mündlichen Verhandlung zu ändern. Sofern der Projektträger hierbei Austauschpläne vorlegt, die allein dem Zweck dienen, Kritikpunkten in Stellungnahmen bzw. Verbesserungsvorschlägen, die im UV-Gutachten ihren Niederschlag gefunden haben oder im Rahmen des Erörterungstermin geäußert wurden, Rechnung zu tragen, kann das Genehmigungsverfahren auf der Grundlage dieser Austauschpläne durchgeführt werden, ohne daß die UVP bzw. Teile von ihr neu durchgeführt werden müßten. Ungeachtet dessen ist aber auch in diesem Fall den betroffenen Parteien in angemessener Weise Gehör zu gewähren, wobei darauf zu achten ist, daß sich der Parteienkreis infolge der Planabwandlung ändern bzw. erweitern kann [\[481\]](#).

Sofern das Projekt nicht im Lichte der Ergebnisse der UVP ergänzt oder überarbeitet wird, muß hinsichtlich des Austauschplanes die UVP teilweise bzw. vollkommen neu durchgeführt werden. Da die UVP auf eine integrative Gesamtbeurteilung ausgerichtet ist, kann es hierbei jedoch mit der Wiederholung oder Ergänzung des einen oder anderen Teilgutachtens nicht sein Bewenden haben. Vielmehr wird die UVP-Behörde auch das Gesamtgutachten wiederholen bzw. ergänzen und im

Anschluß daran einen neuen Erörterungstermin anberaumen müssen [\[482\]](#).

Nicht leicht dürfte der UVP-Behörde die Festlegung fallen, ob der Projektträger mit der Änderung tatsächlich den Ergebnissen der UVP Rechnung trägt oder nicht. In Anbetracht des Umstandes, daß das Gesetz selbst diesbezüglich nicht den geringsten Anhaltspunkt enthält, kann die Behörde zur Beantwortung der Frage, was als "Ergebnis der

Seite 183

UVP" anzusehen ist, allein die Regelung des § 17 Abs. 3 UVP-G heranziehen. Da in dieser Vorschrift jedoch die UV-Erklärung, das UV-Gutachten, allfällige Stellungnahmen sowie das Ergebnis der öffentlichen Erörterung - alles in allem ein äußerst inhomogenes Bündel von wohl nicht selten divergierenden Sachverständigengutachten, Stellungnahmen und Äußerungen aller bisher am Verfahren Beteiligten - als "Ergebnisse der UVP" genannt werden, wird offenbar, daß grundsätzlich jede bisher ausreichend geprüfte Änderung von der Privilegierung des § 15 UVP-G erfaßt werden kann, je nachdem auf welches (Teil-)Ergebnis (UV-Erklärung, UV-Gutachten, abweichende Auffassung eines UV-Sachverständigen) der Projektwerber sich bezieht [\[483\]](#).

IV. Hat die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in das österreichische Rechtssystem Auswirkungen auf die Unterrichtung der Öffentlichkeit im Rahmen des UVP-Verfahrens?

In Österreich ist am 01.07.1993 das Umweltinformationsgesetz (UI-G) in Kraft getreten. Nach § 5 dieses Gesetzes sind die "Organe der Verwaltung" hinsichtlich Umweltdaten mitteilungsspflichtig. Den Kreis dieser informationspflichtigen Verwaltungsorgane legt § 3 UI-G fest, der eine dahingehende Legaldefinition enthält. Darin wird - unabhängig von der organisationsrechtlichen Zuordnung - auf das funktionelle Kriterium der Wahrnehmung von bundesgesetzlich übertragenen Aufgaben abgestellt. Wesentlich ist, daß die Aufgaben "im Bereich des Umweltschutzes" wahrgenommen werden [\[484\]](#). Da zu diesem Kreis auch die Landesregierung zählt, die gem. § 39 UVP-G die UVP durchzuführen hat, stellt sich auch hier die Frage, welche Konsequenzen die Umsetzung der UI-RL für das UVP-Verfahren hat.

Seite 184

Auch nach dem österreichischen UVP-G hat die Behörde die Unterlagen des Projektträgers nach §§ 5 und 6 der gesamten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, so daß der Umweltinformationsanspruch des einzelnen Bürgers nach dem UI-Gesetz allein im Hinblick auf die Einschränkung der Bekanntmachungspflicht zur Wahrung der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse (§ 5 Abs. 1 letzter Satz UVP-G) Konsequenzen haben könnte [\[485\]](#).

Im Gegensatz zu Deutschland besteht in Österreich kein Anlaß zur Diskussion, ob der Informationsanspruch aus dem UI-G auch während der Dauer eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens besteht. Die Mitteilungsschranken in § 6 UI-G sind auf interne Mitteilungen und mißbräuchliches Begehren beschränkt und daher sehr eng gefaßt [\[486\]](#). Damit besteht auch im Rahmen anhängiger Verwaltungsverfahren ein selbständlicher Umweltinformationsanspruch nach dem UI-G. Im Verhältnis zu den speziellen Auskunfts- bzw. Einschaurechten in anderen Gesetzen gilt, daß jeweils jene Bestimmungen zur Anwendung kommen, die dem Informationsbedürfnis des Einzelnen und der Öffentlichkeit besser dienen, d. h. die speziellen Bestimmungen der Materiegesetze bleiben lediglich dort unberührt, wo bereits entsprechende oder weiterreichende Rechte statuiert sind [\[487\]](#).

Dennoch bleibt es auch in Österreich bei der in § 5 Abs. 1 letzter Satz UVP-G enthaltenen Beschränkung der Bekanntmachungspflicht hinsichtlich Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen, da auch der österreichische Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung von der dahingehenden Ausnahmemöglichkeit der UI-RL Gebrauch gemacht hat (vgl. § 7 des österreichischen UI-Gesetzes) und somit kein

weiterreichender Umweltinformationsanspruch nach dem UI-G besteht.

V. Inwieweit sieht das österreichische UVP-G eine Einbeziehung ausländischer Bürger in das UVP-Verfahren vor?

Mit den Regelungen in § 10 UVP-G versucht der österreichische Gesetzgeber sowohl die Anforderungen zu erfüllen, die Art. 7 der UVP-RL an die Einbeziehung betroffener Nachbarstaaten stellt als auch dem am 25.02.1991 unterzeichneten Übereinkommen der

Seite 185

UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Übereinkommen [\[488\]](#)) gerecht zu werden [\[489\]](#).

Die Vorschrift regelt neben der aktiven auch die passive Form der Öffentlichkeitseinbeziehung bei Vorhaben, die nach den jeweiligen nationalen Bestimmungen UVP-pflichtig sind und bei denen nicht auszuschließen ist, daß es zu Auswirkungen auf die Umwelt des jeweils anderen Staates kommt [\[490\]](#).

Der aktive Fall der Auslandsberührung ist in den Absätzen 1 bis 4 des § 10 UVP-G geregelt. Nach Abs. 1 sind die Staaten, auf deren Umwelt das Vorhaben möglicherweise erhebliche Auswirkungen haben könnte, oder die ein auf Übermittlung von Unterlagen gerichtetes Ersuchen stellen [\[491\]](#), so früh wie möglich - spätestens jedoch zum Zeitpunkt der Information der Öffentlichkeit (§ 9 UVP-G) über das Vorhaben zu benachrichtigen. Hierbei ist der betroffene Staat über den Ablauf des UVP-Verfahrens zu informieren und es ist ihm die UV-Erklärung sowie das UV-Gutachten zu übermitteln. Auf der Grundlage dieser beiden überlieferten Unterlagen, die im übrigen über die von Anhang II des Espoo-Abkommens an die Dokumentation gestellten Anforderungen hinausgehen, sind erforderlichenfalls zwischenstaatliche Konsultationen über mögliche grenzüberschreitende Auswirkungen und allfällige Maßnahmen zur Vermeidung oder Verminderung von schädlichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen zu führen (§ 10 Abs. 2 UVP-G). Hierbei ist an ein Vorgehen auf diplomatischem Wege gedacht und nicht an ein Vorgehen durch die UVP-Behörde, welches ja ohnedies schon vorgesehen ist [\[492\]](#). Nach

Seite 186

§ 10 Abs. 3 UVP-G ist dem betroffenen Staat schließlich noch die Entscheidung über den Genehmigungsantrag zu übermitteln.

Das eben erörterte Informations- und Konsultationsverfahren für betroffene Staaten ist gem. § 10 Abs. 4 UVP-G nur gegenüber Staaten anzuwenden, die Vertragsparteien des EWR-Abkommens sind bzw. die der Republik Österreich gleichwertige Rechte gewähren (Grundsatz der Gegenseitigkeit) [\[493\]](#). Gegenüber Staaten, die das Espoo-Übereinkommen unterzeichnet und ratifiziert haben, sind ferner nach Inkrafttreten desselben die Bestimmungen des § 10 Abs. 1 bis 3 UVP-G im Sinne dieses Übereinkommens auszulegen, sofern es sich um ein Projekt handelt, das in Anhang I des Abkommens angeführt ist oder dessen grenzüberschreitende Behandlung nach Art. 2 Abs. 5 des Übereinkommens vereinbart wurde [\[494\]](#).

In bezug auf die Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit sieht das Espoo-Abkommen aber nicht nur eine über die staatlichen Behörden mediatisierte, sondern eine unmittelbare Partizipation der Öffentlichkeit vor: Während Art. 2 Abs. 6 des Espoo-Abkommens lediglich eine Gleichbehandlungspflicht dergestalt beinhaltet, daß die Ursprungspartei, d. h. die Vertragspartei, in deren Zuständigkeitsbereich ein Projekt geplant ist (Art. 1 Nr. 2 des Abkommens), darauf zu achten hat, daß die der Öffentlichkeit der von der grenzüberschreitenden Auswirkung eines geplanten Projekts betroffenen Vertragspartei eingeräumte Gelegenheit, sich am Verfahren zu beteiligen, der ihrer eigenen Öffentlichkeit entspricht, enthält Art. 3 Abs. 8 des Abkommens detaillierte Vorgaben in bezug auf die Einbeziehungskonzeption. Nach dieser Vorschrift haben beide Vertragsparteien sicherzustellen, daß die

Öffentlichkeit der betroffenen Partei in den voraussichtlich betroffenen Gebieten über das geplante Vorhaben informiert, ihr Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Erhebung von Widersprüchen gegeben wird, und daß deren Ansichten entweder unmittelbar oder gegebenenfalls über die Ursprungspartei an die zuständige Behörde der Ursprungspartei übermittelt werden.

Die in Umsetzung dieser völkerrechtlichen Vorgabe geschaffenen Bestimmungen finden sich im österreichischen UVP-G nicht in § 10, sondern in § 19 UVP-G. Nach Abs. 1 dieser Vorschrift haben nicht nur österreichische, sondern auch ausländische Nachbarn [\[495\]](#) im konzentrierten Genehmigungsverfahren Parteistellung. Darüber hinaus erhalten ausländische wie inländische Nachbarn im eigentlichen UVP-Verfahren - wie prinzipiell je-

Seite 187

dermann - die Möglichkeit zur Stellungnahme. Im letzten Satz dieser Vorschrift wird auch hier darauf hingewiesen, daß Staaten, die Vertragsparteien des EWR-Abkommens sind - also deutsche, liechtensteinische oder italienische Nachbarn - und im Immissionsbereich situiert sind, die gleiche Rechtsstellung genießen, dagegen andere "ausländische Nachbarn" nur im Fall von Gegenseitigkeit [\[496\]](#).

Zumindest gegenüber den Staaten, die dem Espoo-Abkommen beigetreten sind, wird man darüber hinaus im Hinblick auf die im Abkommen enthaltene Gleichbehandlungspflicht neben den österreichischen auch den ausländischen Bürgerinitiativen unter den Voraussetzungen des § 19 Abs. 4 UVP-G eine Legalparteistellung zugestehen müssen. Eine derartige Gesetzesinterpretation läßt der Wortlaut dieser Bestimmung durchaus zu, da in dieser lediglich die Forderung aufgestellt wird, daß eine Stellungnahme von mindestens 200 Personen, die zum Gemeinderat in der Standortgemeinde oder der an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinden wahlberechtigt sind, unterstützt wird. In Abweichung zu § 19 Abs. 3 UVP-G, in dem die Erlangung einer Parteistellung ausdrücklich auf österreichische Gemeinden beschränkt wird, kann aus der Regelung des § 19 Abs. 4 UVP-G eine dahingehende Begrenzung nicht entnommen werden. Liegt eine an die österreichische Standortgemeinde unmittelbar angrenzende Gemeinde im Ausland, so stehen nach dem Wortlaut dieser Bestimmung den im Nachbarstaat zu Kommunalwahlen der betroffenen Gemeindevertretung Wahlberechtigten hinsichtlich der Mitgliedschaft in einer Bürgerinitiative zwei Möglichkeiten offen: Sie können sich den bestehenden österreichischen Initiativen anschließen oder aber eigene ausländische Personenzusammenschlüsse entstehen lassen [\[497\]](#).

Ins einzelne gehende Festlegungen darüber, in welcher Form die im UVP-G vorgesehene Benachrichtigung im Ausland durchzuführen ist und auf welche Weise Stellungnahmen der ausländischen Öffentlichkeit den österreichischen Behörden übermittelt werden, sind dem österreichischen UVP-Gesetzgeber verwehrt. Eine im Einzelfall zielführende Vorgangsweise wird die Republik Österreich in Zusammenarbeit mit dem jeweils betroffenen Nachbarstaat auszuarbeiten haben [\[498\]](#).

Seite 188

Die in materieller Hinsicht von Art. 6 des Espoo-Abkommens postulierte Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP, einschließlich der Dokumentation sowie der Stellungnahmen der ausländischen Öffentlichkeit und des Ergebnisses des zwischenstaatlichen Konsultationsprozesses, wird von § 17 Abs. 3 UVP-G sichergestellt [\[499\]](#).

In § 10 Abs. 5 UVP-G ist die passive Variante der Auslandsberührung geregelt, nämlich der Fall, daß eine UVP in einem anderen Staat hinsichtlich eines dort zu verwirklichenden Vorhabens, welches erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in Österreich haben könnte, durchgeführt wird. Hier wird die örtlich zuständige Landesregierung im Rahmen einer im Nachbarstaat stattfindenden UVP für die inländischen Betroffenen tätig [\[500\]](#). Diese hat - sofern aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen wie etwa im Anwendungsbereich des Art. 7 der EG-UVP-RL oder des Espoo-Abkommens [\[501\]](#) eine

Bürgerbeteiligung durchzuführen ist - die ihr übermittelten Unterlagen nach den Bestimmungen des § 9 UVP-G öffentlich auszulegen, die öffentliche Auslage kundzumachen und hierbei eingelangte Stellungnahmen sowie auf Ersuchen des anderen Staates auch Informationen über die möglicherweise betroffene Umwelt an die Behörden des Staates, in dem das Vorhaben verwirklicht werden soll, weiterzuleiten ^[502]. Da § 10 UVP-G - wie oben bereits erwähnt - allein den Verkehr zwischen Staaten regelt, sind die nach Abs. 5 eingelangten Stellungnahmen von seiten der österreichischen Bevölkerung der Republik Österreich zuzuordnen und als solche dem anderen Staat zu übermitteln ^[503].

Besondere staatsvertragliche Regelungen, wie beispielsweise auf den Gebieten der Grenzgewässer oder grenznaher Kernkraftwerke, die eine Einbeziehung der Öffentlichkeit der gegenständlichen Art, soweit ersichtlich, nicht vorsehen, bleiben nach § 10 Abs. 6 UVP-G jedoch weiterhin wirksam ^[504].

VI. Rechtsschutz Dritter zur Durchsetzung von UVP-Vorschriften, die auf Einbeziehung der Öffentlichkeit gerichtet sind

In Österreich gibt es - im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland - lediglich eine nachprüfende gerichtliche Kontrolle der Verwaltung und damit nur eine einstufige Verwaltungsgerichtsbarkeit ^[505]. Nach Art. 130 B-VG kann gegen den Bescheid einer Ver-

Seite 189

waltungsbehörde nach Erschöpfung des Instanzenzuges beim Verwaltungsgerichtshof Beschwerde erhoben werden. Da der Begriff "Bescheid" allein die förmlichen, individuellen, hoheitlichen, im Außenverhältnis ergehenden normativen (rechtsgestaltenden oder rechtsfeststellenden) Erledigungen der Verwaltungsbehörden erfaßt ^[506], kann auch nach österreichischem Recht nicht bereits im Zuge des UVP-Verfahrens die unzureichende Einbeziehung der Öffentlichkeit gerügt werden; es muß vielmehr die Sachentscheidung gem. § 17 UVP-G abgewartet und gegen diese dann vorgegangen werden, wobei die Fehlerhaftigkeit dieser Entscheidung dann aber etwa mit einer unzureichenden Ermöglichung der Verfahrensteilnahme begründet werden kann.

Problematisch ist jedoch auch hier - wie in der Bundesrepublik Deutschland - daß zur Erhebung einer Parteibeswerde gem. Art. 131 Abs. 1 Nr. 1 B-VG nur legitimiert ist, wer behauptet, durch den Bescheid in eigenen subjektiven Rechten verletzt zu sein. Rügt der Beschwerdeführer nun einen Verfahrensfehler, wie etwa Mängel in der öffentlichen Auslage oder dergleichen, so muß das angegriffene Verwaltungshandeln zum einen eine ihn schützende Verfahrensvorschrift verletzen und sich darüber hinaus auf ein subjektives Recht im materiellen Sinne (z. B. Eigentum) auswirken ^[507]. Da die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP auch im Wege der Umsetzung der EG-RL in das nationale Recht Österreichs keine Rechtsschutzfunktion erfahren hat ^[508], stellen die Vorschriften, die eine Information bzw. Konsultation der Öffentlichkeit im Rahmen des UVP-Verfahrens gewährleisten, lediglich ein Instrument der Entscheidungsvorbereitung, Verwaltungskontrolle und Akzeptanzerhöhung dar und haben darüber hinaus keine eigenständige drittschützende Bedeutung. Eine von einem (inländischen oder ausländischen) Nachbarn im Sinne des § 19 Abs. 1 UVP-G behauptete Verletzung einer ihn schützenden Verfahrensvorschrift ist demzufolge hier nicht möglich und die Beschwerde wegen mangelnder Legitimation somit - ungeachtet des Umstandes, daß dieser durch die Sachentscheidung möglicherweise in einem subjektiven Recht im materiellen Sinne verletzt wird - zurückzuweisen.

Das dem Umweltanwalt in § 19 Abs. 3 UVP-G ausdrücklich eingeräumte Recht, Beschwerde zu erheben, ist inhaltlich insoweit begrenzt, als dieser in dem Rechtsbehelf lediglich die Verletzung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder den von ihm wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen ^[509], geltend machen kann. Auch

das den Bürgerinitiativen in § 19 Abs. 4 UVP-G eingeräumte Recht, Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof zu erheben, ist auf das Geltendmachen einer Verletzung von Umweltschutzvorschriften beschränkt.

Wenn derjenige, der seine unzureichende Einbeziehung in das UVP-Verfahren beanstandet, auch nicht zur Erhebung einer Parteibeswerde legitimiert ist, so könnte ihm jedoch zumindest das Rechtsmittel der Berufung zustehen. Die Berufung ist das normale ordentliche Rechtsmittel, durch das die Überprüfung eines Bescheides durch die übergeordnete Behörde angestrebt wird [\[510\]](#). In der Berufung kann Rechts- wie Interessenverletzung geltend gemacht werden. Es kann ebenso Gesetzwidrigkeit wie Unzweckmäßigkeit des Bescheides behauptet und unter den Gesetzwidrigkeiten neben materieller Rechtswidrigkeit auch auf Verfahrensfehler abgestellt werden [\[511\]](#).

Für die Angelegenheiten der UVP sowie des konzentrierten Genehmigungsverfahrens nach dem UVP-G wurde gem. § 40 UVP-G als Berufungsbehörde und sachlich in Betracht kommende Oberbehörde im Sinne der §§ 5, 68 und 73 AVG der Umweltsenat eingerichtet. Dieses neue Verwaltungsorgan ist eine weisungsfreie und unabhängige Kollegialbehörde, die aus fünf Richtern und neun von den Ländern und sechs vom Bund nominierten Mitgliedern besteht [\[512\]](#). Die einfachgesetzliche Ausgestaltung des unabhängigen Umweltsenats erfolgte mit dem Bundesgesetz über den Umweltsenat [\[513\]](#). Nach § 16 dieses Bundesgesetzes tritt dasselbe mit Ablauf des 31. Dezember 2000 außer Kraft, so daß der Umweltsenat lediglich als Provisorium anzusehen ist [\[514\]](#).

Das Rechtsmittel der Berufung ist insoweit mit dem deutschen Vorverfahren nach §§ 68 ff. VwGO zu vergleichen, als die Berufungsbehörde - sofern die Berufung nicht aus formellen Gründen zurückzuweisen ist - regelmäßig in der Sache selbst zu entscheiden hat. Sie hat die gleiche Kognitionsbefugnis wie die Behörde erster Instanz und kann den angefochtenen Bescheid nach jeder Richtung abändern. Die Berufungsbehörde ist nicht auf die Kontrolle der Rechtswidrigkeit beschränkt, sondern kann auch ein gegebenenfalls bestehendes Ermessen ausüben [\[515\]](#).

Da gegen "nur das Verfahren betreffende Anordnungen" eine "abgesonderte Berufung" gem. § 63 Abs. 2 AVG nicht zulässig ist, kann Gegenstand einer Anfechtung auch hier - wie bei der Beschwerde - nur die Sachentscheidung selbst sein; wobei in der Berufung gegen diesen Bescheid, der das Genehmigungsverfahren abschließt, dann aber auch Einwendungen gegen vorangegangene Verfahrensordnungen geltend gemacht werden können [\[516\]](#).

Grundregel ist, daß das Recht zur Erhebung einer Berufung - sofern es nicht ausdrücklich in der Verwaltungsvorschrift [\[517\]](#) geregelt ist - der vom Bescheid betroffenen Partei zusteht; hierfür spricht schon der Wortlaut des § 63 Abs. 4 AVG [\[518\]](#). Darüber hinaus ist für die Legitimation zur Berufung erforderlich, daß der Berufungswerber durch den angefochtenen Bescheid in seinen Rechten verletzt wird [\[519\]](#). Macht ein Nachbar im Sinne des § 19 Abs. 1 UVP-G die Verletzung einer Verfahrensvorschrift geltend, die seine Einbeziehung in das UVP-Verfahren zum Regelungsgegenstand hat, so muß es sich auch hier um eine ihn schützende Verfahrensvorschrift handeln. Da eine dahingehende Verletzung - wie oben bereits erörtert - hier nicht möglich ist, hat auch der Umweltsenat die Berufung wegen fehlender Rechtsmittellegitimation durch verfahrensrechtlichen Bescheid zurückzuweisen.

Was den Umweltsenat und die Bürgerinitiativen anbelangt, so ist ihr Recht zur Berufung gem. § 19 Abs. 3 und 4 UVP-G allein in der oben bei der Beschwerde bereits angeführten Richtung möglich.

Fußnoten:

[449] Diese Bestimmung bildet seit der WRG-Novelle im Jahre 1990 die gesetzliche Grundlage für eine mit Billigung der Höchstgerichte entwickelte Verwaltungspraxis der vertikalen Gliederung von wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren; *Raschauer*, UVP-G, § 18 Rdnr. 1

[450] *Ritter*, UVP, S. 279; *Raschauer*, UVP-G, Vorbem. zu § 18

[451] Dem Wortlaut des § 18 Abs. 1 Satz 1 UVP-G zufolge wollte der Gesetzgeber eine vertikale Verfahrensgliederung nicht für sämtliche UVP-pflichtigen Vorhaben ermöglichen; vielmehr muß es sich hierbei um Projekte handeln, die eine im Vergleich zu anderen UVP-pflichtigen Vorhaben überdurchschnittliche Größe und Komplexität aufweisen; *Madner*, Abfallbehandlungsanlagen, S. 292.

[452] *Raschauer*, UVP-G, § 18 Rdnr. 2

⁴⁵³UVP-G, § 18 Rdnr. 4

[454] *Bergthaler*, *ecolex* 1995, S. 935

[455] vgl. Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 15; *Ritter*, UVP, S. 78

[456] *Raschauer*, UVP-G, § 3 Rdnr. 16

[457] *Raschauer*, UVP-G, § 3 Rdnr. 17; im Falle eines gestuften Verfahrens (beispielsweise wenn eine Widmungsbewilligung, Baubewilligung im Baurecht oder ein Feststellungsbescheid nach dem Starkstromwegerecht erforderlich ist) ist bereits der erste einschlägige, für die Verwirklichung des Vorhabens rechtlich erforderliche öffentlich-rechtliche Rechtsakt von der Sperrwirkung erfaßt; *Raschauer*, UVP-G, § 3 Rdnr. 17.

Fraglich ist, ob auch die Bewilligungen von Vorarbeiten und Versuchsbetrieben nach § 354 GewO der Genehmigungssperre unterliegen (zu diesem Problemkreis eingehend *Bergthaler*, *ecolex* 1995, S. 934 ff). *Raschauer*, UVP-G, § 16 Rdnr. 4 u. § 3 Rdnr. 17, und *Madner*, Die Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen, S. 241/242, wollen - unter Hinweis auf den Wortlaut des § 3 Abs. 7 UVP-G - auch diese Rechtsinstitute von der Sperre erfaßt sehen. Einzig die Vorarbeiten, die für die Ausarbeitung des Projekts eines UVP-pflichtigen Vorhabens erforderlich sind (z. B. Probebohrungen oder Grundwasseruntersuchungen; vgl. § 354 2. Alt. GewO) unterliegen ihrer Ansicht schon deshalb nicht der Sperrwirkung, da sie nicht der "Ausführung des Vorhabens" (§ 3 Abs. 2 UVP-G) dienen. Solche Arbeiten dürfen hiernach schon vor der Durchführung der UVP genehmigt werden; andernfalls könnte der Projektwerber auch seiner Verpflichtung zur Abgabe einer UV-Erklärung nur unzureichend nachkommen.

Ritter selbst nimmt hierzu eine restriktivere Position ein: Nach dem "klaren Wortlaut des § 3 Abs. 7 UVP-G" dürfen seiner Ansicht nach auch die zur Projektierung erforderlichen Vorarbeiten nur bewilligt werden, wenn zuvor eine UVP durchgeführt wurde. Das Problem, daß in einigen Fällen erst durch die Vorarbeiten feststellbar ist, ob durch das Vorhaben überhaupt ein Tatbestand des Anhangs 1 des UVP-G verwirklicht wird, will *Ritter* dadurch lösen, daß er die Vorarbeiten als eigene Vorhaben i.S.d. § 2 Abs. 2 UVP-G begreift und diese einer eigenen "Vorarbeiten-UVP" unterzieht - freilich nur, sofern sie bereits selbst einen Tatbestand i.S.d. Anhangs erfüllen; UVP, S. 83/84. Sollte nach Durchführung der "Vorarbeiten-UVP" noch eine UVP hinsichtlich des "Permanent-Projekts" durchzuführen sein, so sind - um Doppelungen zu vermeiden - Sachverhalte, die bereits Gegenstand der "Vorarbeiten-UVP" waren, nicht erneut zu prüfen; *Ritter*, UVP, S. 84. Etwas anderes soll jedoch in jenen Fällen gelten, in denen sich im Zuge eines anhängigen UVP-Verfahrens mit konzentriertem Genehmigungsverfahren herausstellt, daß die Erstellung des UV-Gutachtens die Durchführung eines Versuchsbetriebes erfordert - etwa weil eine genaue Abschätzung der vom Vorhaben zu gewärtigenden Auswirkungen auf die Umwelt nicht anders möglich ist. Für eine Bewilligung des Versuchsbetriebs durch die UVP-Behörde läßt *Ritter* in derart

gelagerten Fällen genügen, daß die von der versuchsweisen Inbetriebnahme ausgehenden Umweltauswirkungen bereits im Verlauf des bisherigen UVP-Verfahrens hinreichend geprüft wurden; UVP, S. 83.

[458] *Raschauer*, UVP-G, § 18 Rdnr. 2; hingegen ist vor der Entscheidung im Detailverfahren keine neuerliche UVP mehr durchzuführen; *Madner*, Abfallbehandlungsanlagen, S. 293 Fn. 954.

[459] *Raschauer*, UVP-G, § 18 Rdnr. 4

[460] Da nach dem Willen des Gesetzgebers nur die "Genehmigungen, Festlegungen und Vorschreibungen" einer Detailgenehmigung vorbehalten werden können, "durch die die im Rahmen der UVP zu beurteilenden Interessen nicht berührt werden" können (vgl. § 18 Abs. 1 UVP-G), sind hierunter allenfalls solche Festlegungen zu zählen, die absolut ungeeignet sind, wie auch immer geartete Auswirkungen auf die Umwelt nach sich zu ziehen; *Ritter*, UVP, S. 280/281. Gedacht wird hierbei etwa an technische Einzelheiten bestimmter Anlagenteile, deren Ausführung nicht umweltrelevant ist, bauliche Details, durch die nur wenige Grundstücksnachbarn oder Wasserberechtigte beeinträchtigt werden können sowie arbeitnehmerschutzrechtliche Vorschreibungen; vgl. Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 37.

[461] Auch eine dem Sachlichkeitsgebot entsprechende Auslegung kann hier nicht zu dem Ergebnis führen, daß § 18 Abs. 1 Satz 2 UVP-G eine *lex specialis* zu § 5 Abs. 1 und zu § 6 UVP-G darstellt; *Raschauer*, UVP-G, § 18 Rdnr. 3.

[462] *Raschauer*, UVP-G, § 18 Rdnr. 3

[463] *Ritter*, UVP, S. 281

[464] *Raschauer*, UVP-G, § 18 Rdnr. 2

[465] *Ritter*, UVP, S. 281/282

[466] *Ritter*, UVP, S. 281/282

[467] vgl. oben im 4. Kapitel, Teil A/II/1/a.)

[468] *Raschauer*, UVP-G, § 18 Rdnr. 2

[469] Im Falle der Bundesstraße ist der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten und im Falle der Hochleistungsstrecken der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr zuständige Behörde; *Ritter*, UVP, S. 58

[470] *Raschauer*, UVP-G, Vorbem. zu § 24

[471] *Ritter*, UVP, S. 58

[472] *Hauer-Leukauf*, Handbuch, § 24 Anm. 5

[473] *Ritter*, UVP, S. 58 Fn. 200

[474] *Ritter*, UVP, S. 58 Fn. 201

[475] *Raschauer*, UVP-G, § 18 Rdnr. 7

[476] vgl. *Raschauer*, UVP-G, § 24 Rdnr. 10

[477] Nach der ausdrücklichen Anordnung des § 3 Abs. 2 UVP-G erfaßt die Konzentrationswirkung auch jene Genehmigungsverfahren, die ansonsten im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden nach Art. 118 Abs. 2 B-VG zu vollziehen wären. Eine verfassungsrechtliche Absicherung dieser nicht unbeträchtlichen Beschränkung der örtlichen Selbstverwaltung hielt der Verfassungsgeber für entbehrlich, da er der Auffassung ist, daß "es sich bei der Genehmigung von Projekten, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, typischerweise um eine Angelegenheit handelt, bei welcher der örtliche Wirkungsbereich der Gemeinde gem. Art. 118 Abs. 2 B-VG überschritten wird". Da hierdurch - ohne verfassungsrechtliche Absicherung - der raumordnungs- und baurechtliche Einfluß der Gemeinden auf Großvorhaben, von denen die Gemeinde und "die in der Gemeinde verkörperte örtliche Gemeinschaft" vielfach erheblich betroffen ist, nahezu völlig ausgeschaltet wird, hält *Ritter* zu Recht diese Auffassung in ihrer Allgemeinheit für bedenklich; UVP, S. 139/140. Die der Gemeinde im Gegenzug hierzu verliehene umfassende Parteistellung nach § 19 UVP-G vermag an der beträchtlichen Schmälerung der örtlichen Selbstverwaltung nicht allzuviel zu ändern.

[478] *Ritter*, UVP, S. 137

[479] *Raschauer*, UVP-G, § 24 Rdnr. 11; *Ritter*, UVP, S. 57

[480] *Ritter*, UVP, S. 57

[481] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 31

[482] *Raschauer*, UVP-G, § 15 Rdnr. 7

[483] *Ritter*, UVP, S. 126; da dieser Regelung damit nicht mit hinreichender Sicherheit zu entnehmen ist, bei Vornahme welcher Änderung der Vorhabenträger einen Anspruch auf die in § 15 UVP-G enthaltene Privilegierung hat, erscheint diese Vorschrift im Hinblick auf Art. 18 B-VG, wonach der Gesetzgeber inhaltlich ausreichend bestimmte Regelungen zu schaffen hat (vgl. *Mayer*, B-VG, Art. 18 Anm. II. 1.), zumindest problematisch; *Ritter*, UVP, S. 127.

Da der österreichische Gesetzgeber in Abweichung zum deutschen UVP-G hinsichtlich einer Projektmodifikation in einem anhängigen Verfahren nicht auf deren Umweltrelevanz abstellt, tritt hier noch ein weiteres, im Hinblick auf den Umweltschutz recht bedenkliches Problem in Erscheinung: Sollte die den UVP-Ergebnissen Rechnung tragende Änderung dazu führen, daß das nunmehr beantragte Vorhaben die in § 3 UVP-G i.V.m. Anhang 1 genannten Schwellenwerte unterschreitet und damit nicht mehr UVP-pflichtig wäre, müßte die UVP-Behörde den geänderten Genehmigungsantrag wegen Unzuständigkeit zurückweisen und den Projektträger auf die Materieverfahren verweisen. Damit müßte dieser zwar die Nachteile des im Vergleich zu den Ermittlungsverfahren nach den Materiegesetzen bis zu diesem Zeitpunkt kosten- und zeitintensiven UVP-Verfahrens in Kauf nehmen, ohne jedoch in den Genuß der aus der Verfahrenskonzentration resultierenden Erleichterungen kommen zu können, da die bisher durchgeführten Schritte zumindest zum Teil vor den jeweils zuständigen Behörden zu wiederholen wären. Derartige Aussichten dürften den Projektträger nicht gerade dazu motivieren, Änderungen durchzuführen, die Kapazitätsschwankungen zur Folge haben könnten; so zu Recht *Ritter*, UVP, S. 128.

[484] Rundschreiben zur Durchführung des UI-Gesetzes vom 09.02.1994, S. 8

[485] Einzig die im Zuge einer UVP erstellten Teilgutachten könnten hier Gegenstand eines Auskunftbegehrens nach dem UI-G sein, da entsprechend der weiten Definition des Begriffs "Umweltdaten" i.S.d. § 2 Nr. 2 UI-G hierunter nicht nur naturwissenschaftlich erhobene Meßgrößen, sondern auch Gutachten, Stellungnahmen, Programme, Anbringen, Bescheide und dergleichen mehr zu verstehen sind; vgl. *Ritter*, UVP, S. 120/121.

[486] Rundschreiben zur Durchführung des UI-Gesetzes vom 09.02.1994, S. 25/26

[487] *Funk*, RdU 1994, 3 ff.; Rundschreiben des Bundesministeriums für Umwelt zur Durchführung des UI-Gesetzes vom 09.02.1994, S. 2/3

[488] ABl. EG 1992 Nr. C 104, S.5 ff. v. 24.04.1992; seinen Namen verdankt das Abkommen dem Umstand, daß dieses am 25./26.Februar 1991 von 29 ECE-Mitgliedstaaten sowie der EG in Espoo, Finnland unterzeichnet wurde. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien bei den in einem Anhang zur Konvention aufgeführten Vorhaben, die erhebliche schädliche grenzüberschreitende Auswirkungen haben können, eine UVP durchzuführen in deren Rahmen eine Bürgerbeteiligung durchzuführen und eine UVP-Dokumentation zu erstellen ist; *Raschauer*, UVP-G, Vorbem. zu § 10. Da dieses Übereinkommen inhaltlich nicht unbeträchtlich über die UVP-RL hinausgeht und somit der Gemeinschaft die Zuständigkeit zu alleinigem Vorgehen fehlt, wurde dieses seitens der Gemeinschaft als sog. gemischtes Abkommen unterzeichnet, d. h. nicht nur die Gemeinschaft, sondern auch die Mitgliedstaaten traten hierbei als Vertragsparteien auf. Dies hat u. a. zur Folge, daß, soweit die im Übereinkommen enthaltenen Regelungen denen der RL entsprechen, unverändert das Gemeinschaftsrecht gilt, soweit die Bestimmungen aber über jene der RL hinausgehen, Völkerrecht zur Anwendung kommt; vgl. *Ritter*, UVP, S. 131.

[489] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 24

[490] *Raschauer*, UVP-G, § 10 Rdnr. 1

[491] Trifft ein Ersuchen von seiten einer Vertragspartei "zu spät" ein, so können nach *Raschauer* nur nachträglich Unterlagen übermittelt werden; UVP-G § 10 Rdnr. 3. Im nachhinein zur Kenntnis erlangte Tatsachen könnten jedoch zu einer Wiederaufnahme des Verfahrens führen; für eine erneute Durchführung des UVP-Verfahrens enthält das Gesetz allerdings keine Grundlage; so ebenfalls *Raschauer* an der eben angeführten Stelle.

[492] *Hauer-Leukauf*, Handbuch, § 10 Anm. 3

[493] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 24

[494] Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G, S. 24

[495] Wie oben bereits erörtert, ist hierunter derjenige Personenkreis zu verstehen, der durch die Errichtung, den Bestand oder den Betrieb des Vorhabens gefährdet oder belästigt oder dessen Eigentum oder sonstige Rechte, die (auch) von der österr.Rechtsordnung eingeräumt werden, gefährdet werden können; *Ritter*, UVP, S. 134.

[496] *Raschauer*, UVP-G, § 19 Rdnr. 7

[497] *Ritter*, UVP, S. 135; a. A. *Raschauer*, nach dessen Auffassung eine Bürgerpartei i.S.d. § 19 Abs. 4 UVP-G an dem Umstand scheitert, daß es der grenznahen ausländischen Wohnbevölkerung an dem in dieser Bestimmung geforderten Wahlrecht mangelt; Kommentar zum UVP-G § 10 Rdnr. 5.

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU ist auch die bis dahin aufgeworfene Zweifelsfrage, ob in dem Umstand, daß die in Österreich ansässigen Staatsbürger einer EWR-Vertragspartei mangels Wahlberechtigung in diesem Land von der Mitwirkung an einer Bürgerinitiative ausgeschlossen sind, eine vom EWR-Abkommen verpönte Diskriminierung der EWR-Ausländer erblickt werden könnte, hinfällig, da nach Art. 8 b EGV nunmehr das kommunale Wahlrecht auf Unionsbürger ausgedehnt wird, die nicht Staatsbürger des Wohnsitzes sind; *Ritter*, UVP, S. 198/199 Fn. 518.

[498] *Ritter*, UVP, S. 134

[499] *Ritter*, UVP, S. 135/136

[500] *Hauer-Leukauf*, Handbuch, § 10 Anm. 5

[501] *Raschauer*, UVP-G, § 10 Rdnr. 6

[502] *Raschauer*, UVP-G, § 10 Rdnr. 5

[503] *Raschauer*, UVP-G, § 10 Rdnr. 5

[504] *Raschauer*, UVP-G, § 10 Rdnr. 6

[505] *Mayer*, DÖV 1981, S. 161; *Antoniolli-Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 739

[506] vgl. zum Begriff eingehend *Walter/Mayer*, Grundriß des österr. Verwaltungsverfahrenrechts, Rdnr. 377 ff.; der Begriff "Bescheid" deckt sich nicht mit dem des Verwaltungsaktes nach § 35 des deutschen VwVfG; vgl. *Mayer*, DÖV 1981, S. 162.

[507] VwGH 30.3.1993, ZI 93/04/0033; zitiert von *Mayer*, B-VG, Art. 131 Anm. II. 3.

[508] vgl. oben im 1. Kapitel

[509] Als Rechtsvorschriften zum Schutz der Umwelt gelten in einem weiten Sinne alle jene Bestimmungen, die direkt oder indirekt dem Schutz des Menschen und der Umwelt vor schädlichen Aus- und Einwirkungen dienen, wie etwa das Betriebsanlagenrecht, die Gewerbeordnung, das Wasserrecht, Naturschutzrecht, Luftreinhalterecht, Bergrecht, Luftfahrtsrecht, Rohrleitungsrecht; *Hauer-Leukauf*, Handbuch, Vorbem. zu § 9, S. 390.

[510] *Antoniolli-Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 689

[511] *Antoniolli-Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 690

[512] Die verfassungsrechtliche Grundlage dazu erfolgte durch die B-VG-Novelle BGBl. Nr. 508/1993 und findet sich in Art. 11 Abs. 7 und 8 B-VG.

[513] BGBl. 1993/698

[514] Laut *Schäfer* erfolgte diese Befristung offenbar im Hinblick auf die wiederholten Forderungen nach Einrichtung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit; Umweltschutz und Umweltkontrolle, S. 137

[515] *Antoniolli-Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 700 f.

[516] *Walter/Mayer*, Grundriß des österr. Verwaltungsverfahrenrechts, Rdnr. 500

[517] Bei Verwaltungsvorschriften i.S.d. österr. Rechts handelt es sich nicht wie in Deutschland um sog. Innenrecht sondern um Außenrechtsnormen.

[518] *Antoniolli-Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 691/692

[519] *Wielinger/Gruber*, Einführung in das österr. Verwaltungsverfahrenrecht, S. 114; aufgrund des Prüfungsumfangs der Berufungsbehörde ergibt sich jedoch beim Berufsrecht eine Erweiterung: Da in

der Berufung - anders als bei der Beschwerde - nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit des Bescheids zu überprüfen ist, hat dies auch Auswirkungen auf die Rechtsmittellegitimation. Der Berufungswerber ist daher zur Berufung legitimiert, wenn er geltend machen kann, in subjektiven Rechten verletzt oder wegen Unzweckmäßigkeit in seinen Interessen beeinträchtigt zu sein. Aus Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten dürfte sich das Recht zur Berufung im letzteren Fall aber nur herleiten lassen, wenn die zugrundeliegende Ermessensnorm zumindest auch den Interessen des Berufungswerbers zu dienen bestimmt ist. Verfolgt die Ermessensnorm dagegen ausschließlich die Interessen der Allgemeinheit, so kann die Legitimation nicht auf eine Zweckwidrigkeit gestützt werden. Es gelten hier also insoweit ähnliche Grundsätze wie bei der Feststellung eines subjektiven Rechts.

6. Kapitel: Schwachstellen des deutschen UVP-Gesetzes hinsichtlich der Einbeziehung der Öffentlichkeit und Diskussion über die Übernahme alternativer Lösungsmodelle aus dem österreichischen UVP-Verfahren

In diesem Kapitel werden die echten bzw. vermeintlichen Schwachstellen der Einbeziehung der Öffentlichkeit nach dem deutschen UVP-G, die mit Hilfe der in den vorigen Kapiteln angestellten Gesetzesanalyse aufgedeckt werden konnten, zusammengestellt. Eingehend auf jede einzelne dieser mit Mängeln behafteten Regelungen wird der Frage nachgegangen, ob unter Heranziehung der im österreichischen UVP-G verankerten alternativen Lösungsmodelle, die ebenfalls bereits in den vorigen Kapiteln eingehend vorgestellt worden sind, eine adäquatere, unter Abwägung mit anderen sachlich gebotenen Interessen befriedigendere Ausgestaltung der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen des deutschen UVP-Gesetzes gefunden werden kann.

A. Sollte die Öffentlichkeit bereits in die Scoping-Phase einbezogen werden?

Im Vergleich mit anderen Staaten, die eine UVP eingeführt haben, fällt die deutsche Fassung des Scoping-Verfahrens insgesamt sehr zurückhaltend aus. Die zuständige Behörde soll mit dem Projektwerber Gegenstand, Umfang und Methoden der Untersuchung bereits vor Stellung des Genehmigungs- bzw. Zulassungsantrags diskutieren ^[1]. Das Problem der Einbeziehung der Öffentlichkeit in dieser Phase löst § 5 S. 2 des deutschen UVP-Gesetzes durch die Regelung, daß Dritte hinzugezogen werden "können".

Im Gegensatz zu der deutschen Einbeziehungs-Konzeption für die Scoping-Phase ist für das österreichische Vorverfahren der Umstand kennzeichnend, daß nicht nur die Genehmigungsbehörde, sondern unter anderem auch die gesamte Öffentlichkeit in dieser Phase eingeschaltet wird. Folgende Überlegung dürfte den österreichischen Gesetzgeber zu dieser Regelung bewegen haben: Die UVP-Behörde selbst ist meist nur in einem Teilbereich besonders kompetent. Werden aber im Vorfeld bestimmte Probleme nicht erkannt, so besteht das Risiko, daß in den im Anschluß hierauf angeforderten Antragsunterlagen nicht auf alle relevanten Fragen eingegangen wird oder die Schwerpunkte unzutreffend gesetzt werden ^[2]. Das wäre aber mißlich, bilden diese Unterlagen doch die Grundlage für das abschließende Prüfungsverfahren ^[3]. Wird nun hingegen die gesamte Öffentlichkeit bereits in dieser frühen Phase eingebunden, so kann, da Dritte aufgrund

besonderer Problemnähe nicht selten in der Lage sind, zusätzliche Hinweise zu liefern, ein besonders leistungsfähiger Problembestimmungsprozeß erreicht werden ^[4].

Dem könnte jedoch entgegengehalten werden, daß in Deutschland, wie auch in Österreich, die UVP-Behörde jederzeit, sollte sich im Laufe des UVP-Verfahrens herausstellen, daß die vom Projektwerber beizubringenden Unterlagen nur unzureichend sind, Ergänzungen und Änderungen anfordern kann ^[5]. Weder die Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen nach dem deutschen UVP-Gesetz noch die Abklärung desselben nach dem österreichischen Regelwerk genießen einen rechtlichen Verbindlichkeitsanspruch im Hinblick auf spätere Nachforderungen zu den vorzulegenden Daten ^[6]. Angesichts des Umstandes, daß das Scoping-Verfahren dem eigentlichen Genehmigungs- bzw. Zulassungsverfahren mit dort integrierter UVP vorausgeht, muß der Untersuchungsrahmen für weitere Erkenntnisse offen gehalten werden, die sich erst mit zunehmender Planungsdichte und fortschreitendem Ermittlungsstand zu einem endgültigen Bild über die erforderlichen Untersuchungen der Umweltauswirkungen des Vorhabens zusammensetzen ^[7].

Es ist jedoch zu beachten, daß die Öffentlichkeit - im Gegensatz zur UVP-Behörde -derlei Möglichkeiten

zur Nachforderung etwaiger Unterlagen nicht hat. Häufig erfährt sie nicht einmal von Ergänzungen der Angaben, die der Antragsteller - aus welchen Gründen auch immer - im Laufe des Verfahrens vorgenommen hat. Ihre Fähigkeit, Einwendungen und Bedenken vorzutragen, hängt jedoch ganz wesentlich von der Richtigkeit und Vollständigkeit der vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen ab. Dieser Befund macht deutlich, daß eine Einbeziehung der Öffentlichkeit an der Problembestimmung von großem Nutzen sein kann [\[8\]](#).

Demzufolge stellt sich hier die Frage, ob es auch in der Bundesrepublik Deutschland von Vorteil wäre, wenn die Genehmigungsbehörde ihrerseits, nachdem der Projektwerber die Absicht geäußert hat, einen Genehmigungsantrag stellen zu wollen, die (gesamte oder auch nur betroffene) Öffentlichkeit hiervon in Kenntnis setzt. Die Öffentlichkeit könnte dann dahingehend Empfehlungen abgeben, welche Fragen in welcher Weise im Rahmen der vom Träger des Vorhabens vorzulegenden Unterlagen nach § 6 UVP-G zu behandeln wären. Auf dieser Grundlage könnte die Genehmigungsbehörde sodann dem Antragstel-

Seite 194

ler bindende Vorgaben machen, was eine Optimierung der Qualität der nach § 6 UVP-G vorzulegenden Unterlagen bedeuten würde.

Nicht übersehen werden darf jedoch, daß eine derartige Konzeption auch erhebliche Probleme aufwirft. Einmal führt sie zu einer Verzögerung des gesamten Genehmigungsprozesses um mehrere Monate [\[9\]](#). Dies erscheint nicht zuletzt deshalb mißlich, weil das Genehmigungsverfahren ohnehin nach dem geltenden Recht eine erhebliche Zeit in Anspruch nimmt und hierdurch bereits den Rhythmus der wirtschaftlichen Aktivitäten beeinflusst. Mag dies innerhalb eines einheitlichen Rechtsgebietes unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten noch unbedenklich sein, so können hierdurch die Chancen eines Unternehmers im internationalen Vergleich doch geschmälert sein, wenn er aufgrund der Bremswirkung staatlicher Genehmigungsverfahren im Vergleich zu ausländischen Konkurrenten einen Zeitnachteil hat [\[10\]](#). Vor dem Hintergrund der immer engeren internationalen Vernetzung von Wirtschaftsstrukturen und der Exportabhängigkeit Deutschlands bestimmt damit die Dauer eines Genehmigungsprozesses mit über die Attraktivität der Bundesrepublik als Produktionsstandort [\[11\]](#).

Weiter kommt es zu einer Verdoppelung der Anhörung der Öffentlichkeit. Hat der Projektwerber den Antrag mit den notwendigen Unterlagen eingereicht, so ist gem. § 9 Abs. 1 UVP-G ohnehin eine umfangreiche Einbeziehung der Öffentlichkeit vorgeschrieben. Wenn der Zweck der beiden Anhörungen auch nicht der gleiche ist - im Rahmen des Scoping-Verfahrens geht es allein um die Bestimmung der Probleme, im Rahmen der Anhörung zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der ausgelegten Unterlagen des Vorhabenträgers dagegen um die Lösung dieser Probleme -, so sind die Grenzen dennoch fließend. Gerade der breiten Öffentlichkeit dürfte es schwerfallen, die beiden Fragestellungen ständig voneinander getrennt zu halten, so daß eine nicht unerhebliche Wahrscheinlichkeit besteht, daß des öfteren die gleichen Gesichtspunkte in beiden Verfahren auftauchen. Zum einen liegt darin ein Verstoß gegen die Effizienz des Verwaltungsverfahrens. Vor allem besteht aber die Gefahr, daß sich dieser Umstand letztlich belastend auf die Umweltinteressen auswirkt. Da die Öffentlichkeit bzw. die Drittbetroffenen nicht verstehen werden, warum die (für sie) gleichen Fragen doppelt vorgetragen werden sollen, ist damit zu rechnen, daß sich viele damit begnügen, ihre Bedenken bereits im Scoping-Prozeß zu äußern. In dem falschen Glauben, sie hätten bereits alles

Seite 195

von ihrer Warte aus Relevante zu dem Vorhaben vorgetragen, wird die zweite Einwendungs- und Anhörungsphase sodann - obwohl sie mindestens ebenso wichtig ist - vernachlässigt und es beteiligt sich nur noch ein Bruchteil derjenigen Personen daran, die im ersten Verfahren Einwendungen erhoben haben [\[12\]](#). Das erscheint um so bedenklicher, als zum Zeitpunkt des Scoping-Prozesses die für die Öffentlichkeit vorhandenen Angaben über das Projekt eher dürftig sind und viele Probleme daher zu

diesem Zeitpunkt noch gar nicht vorgetragen werden können [13].

Die bisher geschilderten Bedenken sprechen allerdings nach zutreffender Ansicht von *Jarass*¹⁴ nicht so sehr gegen die Einbeziehung der Öffentlichkeit an der Problembestimmung an sich, sondern nur gegen die übliche Einbeziehungsform, die eine Auslegung der Unterlagen, diverse Einwendungsfristen und einen Anhörungstermin beinhaltet. Die vorgebrachten Gesichtspunkte verlieren ihr Gewicht, wenn die Einbeziehung auf eine bloße Bekanntgabe des Umstandes beschränkt wird, daß gegenwärtig die Probleme zusammengestellt werden, die im Anschluß hieran hinsichtlich der Umweltverträglichkeit eines geplanten Projekts näher geprüft werden sollen. Anzuführen wäre der Hinweis, daß Anregungen dazu willkommen sind. Ein solches Vorgehen führt zu keinen großen Verzögerungen und läßt den Unterschied zwischen den beiden Formen der Einbeziehung der Öffentlichkeit bei der Problembestimmung einerseits und der Problembewältigung andererseits deutlich werden. In diesem Fall wäre in Anlehnung an die österreichische Regelung in § 4 Abs. 6 Satz 1 UVP-G auch eine Befristung von vier Wochen realistisch, die sowohl die Möglichkeit zur Kenntnisnahme als auch die zur Abgabe einer Stellungnahme erfaßt.

Aber auch in dieser Form löst die Einbeziehung der Öffentlichkeit noch schwerwiegende Bedenken aus, jedenfalls was Vorhaben privater Projektträger angeht. Der private Antragsteller dürfte aus folgenden Gründen über ein Scoping-Verfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit nicht erbaut sein: Werden in dieser frühen Phase nicht nur die UVP-Behörde, sondern darüber hinaus auch die breite Öffentlichkeit über das Vorhaben informiert, so geht damit die Gefahr einher, daß eine vorzeitige Unruhe in der Bevölkerung entsteht [15], die Konkurrenz früher als nötig auf den Plan gerufen wird und die Grundstückspreise spekulativ steigen [16]. Zwar können auf der anderen Seite mit Hilfe einer solch vorgezogenen Einbeziehung der Öffentlichkeit Widerstände gegen das neue

Seite 196

Projekt abgebaut werden, da wichtige Belange in dieser frühen Phase noch eher berücksichtigt werden können als in einem späteren Verfahrensabschnitt, in dem geringfügige Änderungen bereits mit einem großen zusätzlichen Aufwand verbunden sind. Gelingt es hierdurch, Schwierigkeiten vorweg auszuräumen, so könnte zudem das in der Regel langwierige Anhörungsverfahren abgekürzt und damit das Genehmigungsverfahren, das an das Vorverfahren anknüpft, entlastet werden [17]. Trotz einer derartigen Beschleunigungsmöglichkeit dürfte ein Scoping-Verfahren, in dem die Öffentlichkeit involviert wird, auf den Projektträger nach Abwägung aller Für und Wider unter dem Strich aber eher abschreckend wirken und damit nicht sonderlich zur Attraktivität des Wirtschaftsstandortes beitragen. Allenfalls wird er auf das Einleiten eines nicht obligatorisch gebotenen Vorklarungsverfahrens verzichten, was sich aber wiederum nicht vorteilhaft auf die Qualität der darauffolgenden UVP auswirken dürfte [18].

Beschreitet man mit dem österreichischen Gesetzgeber den umgekehrten Weg und "droht" dem Projektwerber für den Fall seines Verzichts auf das Vorverfahren mit einer längeren Verfahrensdauer, wie dies in § 7 Abs. 2 (6 Monate) und § 9 Abs. 5 (4 Wochen) des österreichischen UVP-Gesetzes vorgesehen ist, so mindert man auch damit die Standortqualität Deutschlands. Ferner läuft man mit einer dahingehenden Regelung Gefahr, daß diese einer gerichtlichen Überprüfung auf ihre Verfassungsmäßigkeit nicht standhält. Denn sollte sich herausstellen, daß die vom Projektwerber beizubringenden Unterlagen (infolge des fehlenden Scoping-Verfahrens) nur unzureichend sind, so beginnen - zumindest nach der Rechtsprechung des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes - die Fristen ohnehin erst ab Vollständigkeit der Unterlagen zu laufen. Da die Dauer des Verfahrens in diesen Fällen eine zweifache Verlängerung erfahren würde - einmal um die Zeit, die er benötigt, um die nachgeforderten Unterlagen beizubringen und zum anderen, um die vom Gesetzgeber vorgenommenen Fristverlängerungen -, wäre der Vorhabenträger hier doppelt bestraft. Der Projektträger, der auf ein Vorverfahren verzichtet, wäre damit erheblich schlechter gestellt als derjenige, der ein solches "freiwillig" einleitet. In einer derartigen Verlängerung etwa der Auslegungs- bzw. Entscheidungsfrist ist somit eine dem Gleichheitssatz widersprechende sachlich nicht gerechtfertigte Regelung zu sehen [19]. Eine Übernahme entsprechender Vorschriften in das deutsche UVP-G kann folglich nicht befürwortet werden.

Um dem Projektwerber die Entscheidung zu erleichtern, das an ihn gerichtete Angebot zur Durchführung eines Scoping-Verfahrens [\[20\]](#) wahrzunehmen, wird im Bericht der Unabhängigen Expertenkommission die Empfehlung abgegeben, das Scoping-Verfahren nach den Grundsätzen einer Sonderbeschleunigung nach Wahl zu konzipieren [\[21\]](#). Die möglicherweise mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit einhergehende Beschleunigung im späteren Genehmigungsverfahren dürfe dem Investor nicht aufgenötigt werden. Er selbst solle vielmehr die Möglichkeit haben, darüber zu entscheiden, ob in dem von ihm freiwillig eingeleiteten Vorklarungsverfahren zunächst nur die Behörde und nicht auch Dritte informiert werden. Das UVP-G müsse demzufolge dahingehend geändert werden, daß die Bekanntgabe und Einbeziehung Dritter entweder klar von der Zustimmung des Investors abhängig gemacht oder aber diesem die Möglichkeit eingeräumt wird, das Verfahren abzubrechen, bevor seine Pläne offengelegt werden.

Dies würde freilich voraussetzen, daß die derzeitige Regelung in § 5 Satz 2 UVP-G eine entsprechende Änderung erfährt und die UVP-Behörde aus eigener Initiative keine "Dritten" mehr zur Erörterung über die UVP heranziehen dürfte. Ein solches Vorgehen stößt jedoch wiederum auf erhebliche Bedenken. Ist die Einbeziehung Dritter im Scoping-Verfahren gänzlich vom Wohlwollen des Projektwerbers abhängig, so besteht die Gefahr, daß dieser vorgelagerte Verfahrensabschnitt dazu mißbraucht wird, hinter verschlossenen Türen die Herabsetzung der gesetzlichen Anforderungen an die UVP zu verabreden oder ihre Durchführung vor der Einbeziehung der Öffentlichkeit vorwegzunehmen [\[22\]](#). Die UVP darf aber keinesfalls zu einem Instrument der zusätzlichen Legitimation für ökologisch bedeutende Vorhaben degradiert werden.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, daß es gute Gründe gibt, von einer Einbeziehung der (gesamten oder auch nur betroffenen) Öffentlichkeit im Rahmen des Scoping-Verfahrens abzusehen, wenngleich auf die Einbeziehung Dritter in dieser Phase auch nicht gänzlich verzichtet werden darf. Die österreichische Konzeption bietet hier folglich keine Anregungen, welche es rechtfertigen würden, die vom deutschen Gesetzgeber gefundene und in § 5 Satz 2 UVP-G verankerte Kompromißformel zu modifizieren.

B. Sollte der Öffentlichkeit im Anhörungsverfahren die Möglichkeit eingeräumt werden, sich zu den Unterlagen nach § 6 UVP-G zu äußern ?

Bis zwei Wochen nach Auslegung der Unterlagen des Vorhabenträgers kann jeder, dessen Belange durch das Projekt berührt werden, gem. § 73 Abs. 4 VwVfG "Einwendungen gegen das Vorhaben" vorbringen. Darunter wird ein sachliches Gegenvorbringen verstanden, das auf die Verhinderung oder Modifizierung des beantragten Projekts zielt und dazu eine sachliche Begründung liefert. Obgleich die EG-RL an die Konsultation keine darüber hinausgehenden Anforderungen stellt, erscheint dies für Verfahren, die eine UVP einschließen, zu eng. Gerade wenn man - wie im deutschen UVP-G geschehen - auf eine Einbeziehung der Öffentlichkeit im Stadium der Erstellung der Unterlagen nach § 6 UVP-G (Scoping-Verfahren) verzichtet, sollte man der Öffentlichkeit nunmehr die Möglichkeit einräumen, nicht nur sachliche Bedenken gegen das Vorhaben vorzutragen, sondern darüber hinaus auch geltend zu machen, daß die beigefügten Unterlagen des Projektträgers unzureichend sind, sei es, weil bestimmte Fragen nicht angesprochen werden, weil die darin enthaltenen Angaben unzutreffend sind oder weil gegen die verwandten Methoden Bedenken bestehen [\[23\]](#). Zwar ließen sich derartige Gesichtspunkte bei einer extensiven Interpretation des § 73 Abs. 4 VwVfG noch als "Einwendungen gegen das Vorhaben" begreifen, doch neigt die Rechtsprechung eher zu einer restriktiven Interpretation des Einwendungsbegriffs [\[24\]](#); im übrigen spricht auch § 9 Abs. 1 Satz 1 UVP-G, wonach die zuständige

Behörde die Öffentlichkeit lediglich zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens anzuhören hat, gegen eine solchermaßen weite Auslegung.

Es stellt sich daher auch an dieser Stelle die Frage, ob das österreichische UVP-G diesbezüglich ein alternatives Lösungsmodell beinhaltet, das Aufnahme in das deutsche Regelwerk finden könnte. Nach § 5 Abs. 5 Satz 2 UVP-G wird dem Umweltsachverständigen und nach § 9 Abs. 4 UVP-G der gesamten Öffentlichkeit das Recht eingeräumt, zur UV-Erklärung eine Stellungnahme abzugeben.

Eine entsprechende Regelung im deutschen Gesetz könnte dahingehend lauten, daß jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, Einwendungen gegen das Vorhaben erheben und sich zudem zu den Unterlagen nach § 6 UVP-G äußern kann. Derartiges müßte auch für den Gegenstand des Erörterungstermins gelten ^[25]. Auch hier müßte es dem teilnahmeberechtigten Personenkreis möglich sein, neben den Einwendungen ge-

Seite 199

gen das Vorhaben die Unterlagen des Vorhabenträgers zum Gegenstand der Erörterung zu machen.

Da mit einer zusätzlichen Möglichkeit zur Stellungnahme hinsichtlich der Unterlagen nach § 6 UVP-G die Informationsbasis zur behördlichen Entscheidungsfindung optimiert werden könnte und eine solche zudem mit keiner wesentlichen Verfahrensverzögerung verbunden wäre, sollte man den Redakteuren des österreichischen UVP-Gesetzes hier folgen und eine entsprechende Bestimmung in das deutsche Regelwerk aufnehmen, auch wenn dies über die Anforderungen, die die EG-RL an eine Konsultation der Öffentlichkeit im UVP-Verfahren stellt, hinausgeht.

Nicht zur Übernahme empfiehlt sich dagegen die im österreichischen UVP-G vorgesehene zeitlich voneinander getrennte Konsultation zum einen hinsichtlich der UV-Erklärung und zum anderen hinsichtlich des Vorhabens, seiner Auswirkungen und des UV-Gutachtens im Rahmen der öffentlichen Erörterung. Gegen eine solche zweigeteilte Anhörung spricht nicht allein eine zwangsläufig damit einhergehende Verschleppung des gesamten UVP-Verfahrens, sondern vor allem der an anderer Stelle ^[26] bereits erörterte Umstand, daß sich eine zu häufige Einbeziehung der Öffentlichkeit im Endeffekt eher nachteilig auf die Umweltinteressen auswirken könnte. Es ist zu vermuten, daß sich die Öffentlichkeit in Österreich damit begnügen wird, ihre Stellungnahmen zum Vorhaben innerhalb der in § 9 Abs. 4 UVP-G genannten Frist abzugeben. Damit besteht die Gefahr, daß sich an der öffentlichen Erörterung nur noch ein Bruchteil derjenigen Personen beteiligt, die im ersten Verfahren bereits Einwendungen erhoben haben; dies erscheint um so mißlicher, als das Hearing als eigentlicher Höhepunkt der Einbeziehung der Öffentlichkeit gedacht ist.

C. Sollten vor dem Erörterungstermin neben den Unterlagen nach § 6 UVP-G auch die allfälligen bereits eingelangten Stellungnahmen zur Einsicht ausgelegt werden ?

In der Bundesrepublik Deutschland sind nach § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 UVP-G i.V.m. § 73 Abs. 3 VwVfG vor dem Erörterungstermin einzig die vom Vorhabenträger einzubringenden Unterlagen nach § 6 UVP-G zur Einsicht auszulegen. Die bis zu diesem Zeitpunkt bereits eingelangten Stellungnahmen, die von den beteiligten Behörden nach § 7 UVP-G, von ausländischen Behörden nach § 8 UVP-G oder in Form von Einwendungen gem. § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G, § 73 Abs. 4 VwVfG vorgebracht werden, sind hingegen nach dem Willen des deutschen Gesetzgebers nicht der Öffentlichkeit zuzuleiten. Auch

Seite 200

etwaige Sachverständigengutachten, die eventuell vom Projektträger zur Ergänzung der Unterlagen nach § 6 UVP-G verlangt werden, sind nicht auszulegen ^[27].

Zwar deckt sich diese Regelung vollständig mit den Vorgaben, die Art. 6 Abs. 2 Spiegelstrich 2 der UVP-RL an ein nationales UVP-G stellt; dennoch erscheint ein dahingehendes Informationsdefizit vor allem insoweit bedauerlich, als zumindest die rechtzeitig erhobenen Einwendungen Gegenstand der Auseinandersetzung im Rahmen des Erörterungstermins sind. Ist aber der Personenkreis, der an diesem Termin teilnimmt, nicht befugt, vorab Einblick in die Einwendungen zu nehmen, so kann sich dieser im Vorfeld nur eingeschränkt auf die Erörterung vorbereiten, was wiederum für den eigentlichen Zweck des Termins, die Informationsbeschaffung, abträglich sein könnte.

Richtet man nun den Blick auf die österreichische Einbeziehungs-Konzeption, so stellt man fest, daß die Redakteure des UVP-Gesetzes auch hier großzügiger in der Ausgestaltung vorgehen. So sind nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G (unter anderem) sämtliche allfällige bereits eingelangte Einwendungen von der Bezirksverwaltungsbehörde und der Gemeinde mindestens sechs Wochen lang zur öffentlichen Einsicht auszulegen. Jedermann kann sich davon an Ort und Stelle Abschriften anfertigen oder auf eigene Kosten Kopien anfertigen oder anfertigen lassen.

Es stellt sich nun die Frage, ob zur Behebung der soeben konstatierten Schwachstelle in der deutschen Einbeziehungs-Konzeption die Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 2 des österreichischen UVP-Gesetzes in das deutsche Regelwerk übernommen werden sollte. Die entsprechende deutsche Bestimmung könnte dahingehend lauten, daß die nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G, § 73 Abs. 4 VwVfG rechtzeitig eingelangten Einwendungen in dem Zeitraum zwischen Ablauf der Einwendungsfrist und Erörterungstermin zur Einsicht auszulegen sind.

Wegen der Nähe zum Bürger würden sich als Auslegungsorte die Gemeinden anbieten, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird. Ein Zurückhalten der direkt bei den Gemeinden eingegangenen Einwendungen bzw. ein Weiterleiten der bei der Anhörungsbehörde abgegebenen Einwendungen an die Gemeinden könnte jedoch insofern problematisch sein, als gerade in dem Zeitraum zwischen Ablauf der Einwendungsfrist und Erörterungstermin die Anhörungsbehörde die Einwendungen selbst benötigen wird, um die mündliche Verhandlung im einzelnen - etwa die Reihenfolge der zu behandelnden Problembereiche - vorzubereiten. Befinden sich die eingegangenen Einwendungen aber zur Auslegung bei den Gemeinden, so verzögert sich infolge der erst später

Seite 201

möglichen Planung des Erörterungstermins zwangsläufig der gesamte weitere Verfahrensablauf einschließlich der zu treffenden Entscheidung über die Zulässigkeit des Projekts.

Aber noch ein weiterer Punkt steht einer schlichten Übernahme der österreichischen Regelung in das deutsche UVP-G im Wege: Anders als im österreichischen UVP-Verfahren ist der Erörterungstermin in der Bundesrepublik Deutschland nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G, § 73 Abs. 6 i. V. m. § 68 Abs. 1 Satz 1 VwVfG nicht öffentlich; lediglich der Projektträger, die beteiligten Behörden, die Betroffenen und die Einwender sind berechtigt, an der mündlichen Verhandlung teilzunehmen. Im Hinblick auf den oben angeführten Zweck, im Erörterungstermin zusätzliche Informationen in bezug auf das Vorhaben zu gewinnen, wäre es mithin sinnvoll, nur demjenigen Personenkreis, dem die Teilnahme an diesem Termin letztlich auch gestattet ist, Einblick in die eingelangten Einwendungen zu gewähren. Ein derartig eingeschränktes Einsichtsrecht hätte aber zur Folge, daß die Gemeindebediensteten laufend zu prüfen hätten, ob diejenigen Personen, die gerade Einblick in die Einwendungen begehren, tatsächlich auch befugt sind, am Erörterungstermin teilzunehmen. Da jedoch allein schon die Frage, wer zum Kreis der Betroffenen zählt, nicht immer einfach zu beantworten ist, wäre eine schlichte Übernahme der österreichischen Regelung in das deutsche UVP-G notgedrungen mit einer erheblichen Verwaltungsmehrbelastung und damit letztlich einer zeitlichen Verzögerung verbunden.

Um sowohl den Verwaltungsaufwand als auch die Verschleppung in Grenzen zu halten, bietet sich folgende Lösung an: Zunächst werden die bei den Gemeinden eingelangten Einwendungen an die Anhörungsbehörde weitergeleitet, die sich mit diesen im Hinblick auf die Gestaltung des Erörterungstermins beschäftigt. Da sie vor Beginn der Veranstaltung zudem den Kreis der Betroffenen,

der am Termin teilnehmen darf, näher festlegen muß, erleichtert sie den Gemeinden hierdurch auch die Entscheidung, wer Einsicht in die Einwendungen nehmen darf und wer nicht. Sobald die Behörde die Vorbereitungen für den Erörterungstermin getroffen hat, wird der Verhandlungstermin bekanntgegeben. In dieser Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, daß etwaige rechtzeitig vorgebrachte Einwendungen mindestens zwei Wochen ^[28] in den Gemeinden zu Einsicht ausliegen. Eine zeitliche Verzögerung dürfte damit kaum verbunden sein, da die Bekanntgabe des Erörterungstermins nach § 73 Abs. 6 Satz 2 VwVfG ohnehin mindestens eine Woche vorher ortsüblich vorzunehmen ist.

Seite 202

D. Sollte auch in der Bundesrepublik Deutschland der Inhalt der Entscheidung in der Standortgemeinde zur Einsicht ausgelegt werden ?

Was den Kreis der Personen anbelangt, denen die Entscheidung zugänglich zu machen ist, bleibt die deutsche Bestimmung hinter den Vorgaben der UVP-RL zurück ^[29]. Während die RL verlangt, daß das Ergebnis (zumindest) "der betroffenen Öffentlichkeit" - und zwar unabhängig davon, ob sich die entsprechenden Personen am Verfahren beteiligt haben oder nicht - zugänglich zu machen ist, muß die zuständige Behörde nach § 9 Abs. 2 des deutschen UVP-Gesetzes lediglich "den bekannten Betroffenen und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist", die Möglichkeit einräumen, von der Entscheidung Kenntnis zu nehmen; die Bestimmung läßt damit jene Betroffenen unberücksichtigt, die weder Einwendungen erhoben haben noch der Behörde auf andere Weise bekannt sind.

Fraglich ist, ob das österreichische UVP-G ein alternatives Lösungsmodell beinhaltet, das zur Behebung dieser Schwachstelle in das deutsche Regelwerk übernommen werden könnte. Gem. § 17 Abs. 5 Satz 2 UVP-G ist der Genehmigungsbescheid jedenfalls in der Standortgemeinde zur öffentlichen Einsicht auszulegen ^[30]. Eine Auslegung der Entscheidung (zumindest) in der Standortgemeinde zur Einsicht bietet sich aus folgenden Gründen auch in der Bundesrepublik an: Hierdurch könnte auch jenen betroffenen Personen Einblick in die Entscheidung gewährt werden, die der zuständigen Behörde unbekannt sind; eine ansonsten erforderliche und mit erheblichen Schwierigkeiten verbundene Feststellung sämtlicher von dem Vorhaben betroffenen Personen würde sich damit erübrigen.

E. Veröffentlichung der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVP-G in einem eigenständigen Dokument ?

Nach der UVP-RL ist der betroffenen Öffentlichkeit allein die Entscheidung, einschließlich eventueller Bedingungen, mitzuteilen. Gründe und Erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht, müssen dagegen nur veröffentlicht werden, wenn dies die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorsehen. Mit "Entscheidung" ist nach der Systematik ^[31] und Entstehungsgeschichte ^[32] der RL allein die Entscheidung über die Zulassung des

Seite 203

Vorhabens und nicht die UVP im Sinne einer rein ökologischen Bewertung des Projekts gemeint ^[33].

Der deutsche Gesetzgeber hielt sich streng an diese europarechtlichen Vorgaben. So ist die zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVP-G als behördeninternes Arbeitsmittel ^[34] in keinem eigenständigen Dokument enthalten, sondern wird im Rahmen der Begründung der Zulassungsentscheidung präsentiert ^[35].

In der Sache gibt es allerdings gute Gründe für eine Veröffentlichung der zusammenfassenden Darstellung: Hierdurch würde die Öffentlichkeit detaillierte Kenntnisse über die Ergebnisse der UVP erfahren und könnte somit die Verwaltungstätigkeit besser kontrollieren. Es wäre ihr durch die

Veröffentlichung eher möglich, auf eventuelle Mängel der UVP hinzuweisen und hierdurch die Entscheidungsgrundlage für die abschließende Entscheidung zu verbessern. Unter Heranziehung dieser Argumente bemängelt zwischenzeitlich auch die EG-Kommission in einem Bericht vom 02.04.1993 die deutsche Konzeption [\[36\]](#).

In unserem Nachbarland ist in § 13 UVP-G geregelt, daß das UV-Gutachten neben dem Projektträger und den mitwirkenden Behörden auch dem Umweltanwalt zu übermitteln ist. Den sonstigen Beteiligten ist eine allgemeinverständliche Zusammenfassung des Gutachtens zugänglich zu machen; daneben ist das UV-Gutachten (einschließlich der Zusammenfassung [\[37\]](#)) mindestens vier Wochen in der Bezirksverwaltungsbehörde und in der Standortgemeinde zur öffentlichen Einsicht auszulegen.

Es stellt sich die Frage, ob diese österreichische Bestimmung Aufnahme in das deutsche UVP-G finden sollte. Die zusammenfassende Darstellung könnte der Begründung als selbständiges Dokument beigelegt werden oder einen eigenständigen Teil der Begründung bilden. Bei dahingehenden Überlegungen darf jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Erstellung eines eigenständigen Dokuments bzw. Begründungsabschnittes zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen würde, sofern nur eine einzige Behörde über die Zulässigkeit des Vorhabens zu entscheiden hat. Zudem stellt sich generell die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Mehrbelastung der Verwaltung. Für eine effektive Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch die Öffentlichkeit dürfte weniger die

Seite 204

Frage der Trennung oder der Integration des UVP-Ergebnisses entscheidend sein; vielmehr kommt es darauf an, daß die interessierte Öffentlichkeit - sei es aus einem selbständigen Dokument, sei es aus der Begründung der Entscheidung selbst - alle wesentlichen Gesichtspunkte entnehmen kann, die für die UVP bedeutsam waren. Wird aber die Begründung der Zulassungsentscheidung diesen Anforderungen gerecht, so würde sich eine selbständige zusammenfassende Darstellung in weiten Teilen mit dieser überschneiden, weshalb auf sie verzichtet werden kann [\[38\]](#).

Im Interesse einer möglichst effektiven Kontrolle durch die Öffentlichkeit müßte allenfalls hinsichtlich der Ausgestaltung der Begründung eine Ergänzung im UVP-G vorgenommen werden. Zwar darf sich die Begründung bereits nach der derzeitigen Rechtslage, wie dies vom Bundesverfassungsgericht [\[39\]](#) zu Recht aus § 39 Abs. 1 VwVfG entnommen wird, nicht in formelhaften Darlegungen erschöpfen, doch wird in der Praxis hiergegen nicht selten verstoßen [\[40\]](#). Die Behörde muß in der Ausgestaltung der Begründung auch auf die überwiegende Zahl der Bürger Rücksicht nehmen, die über keinen fachlichen Sachverstand verfügen. Für diese kann die Begründung in der Form, wie sie für den Antragsteller ausreichend ist, regelmäßig nicht genügen; vielmehr sind das Vorhaben und seine Auswirkungen in allgemein verständlicher Weise zu beschreiben [\[41\]](#).

Das Verfahren der UVP in Österreich sieht zudem vor, die Öffentlichkeit zum UV-Gutachten im Rahmen einer öffentlichen Erörterung zu hören. Hierdurch kann möglicherweise die Informationsbasis für die behördliche Entscheidung noch verbessert werden, auch wenn nicht zu verkennen ist, daß das UVP-Verfahren damit weiter verlängert wird. Wollte man dieses Element in die deutsche UVP übertragen, so läge es nahe - da der Erörterungstermin zu diesem Zeitpunkt bereits abgehalten wurde -, den Entwurf der Genehmigung bekanntzumachen, damit die betroffene Öffentlichkeit dazu Stellung beziehen kann. Dagegen spricht jedoch zum einen der im Rahmen dieser Untersuchung bereits erörterte Umstand, daß eine zu häufige Einbeziehung der Öffentlichkeit den Umweltinteressen letztlich eher schaden dürfte [\[42\]](#). Zum anderen ist zu berücksichtigen, daß die Zulassungsentscheidung in Deutschland das Verwaltungsverfahren nicht abschließt, sondern im Anschluß daran vielmehr noch ein Widerspruchsverfahren folgt [\[43\]](#). Diese Stufung erfüllt ganz ähnliche Funktionen wie eine Veröffentlichung des Genehmigungs-

entwurfs vor der endgültigen Verwaltungsentscheidung, weshalb auch darauf verzichtet werden kann ^[44].

F. Inwieweit beinhaltet die österreichische Einbeziehungs-Konzeption im Hinblick auf die im Ausland ansässige Öffentlichkeit Regelungsansätze, die im Zuge der Umsetzung des Espoo-Abkommens Aufnahme in das deutsche UVP-G finden könnten ?

Zu dem Zeitpunkt, als das deutsche UVP-G in Kraft trat, hatten zwar schon konkrete Beratungen einer ECE-Arbeitsgruppe im Hinblick auf ein Übereinkommen über die grenzüberschreitende UVP begonnen, doch wurde einen Monat später erst der Entwurf für das spätere Espoo-Abkommen fertiggestellt. Da der Text des Übereinkommens also erst nach Inkrafttreten des deutschen UVP-Gesetzes endgültig ausgearbeitet und dann erst unter anderem von der Bundesrepublik unterzeichnet wurde, konnte dasselbe im deutschen Regelwerk keine Berücksichtigung mehr finden.

Ogleich das Espoo-Abkommen zwischenzeitlich von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden ist, bedarf es nach der in der deutschen Literatur überwiegend vertretenen (gemäßigten) dualistischen Theorie ^[45], wonach das Völkerrecht und das staatliche Recht zwei verschiedene Rechtsordnungen sind, zu seiner innerstaatlichen Wirkung noch der Umsetzung in nationales Recht. Eine grenzüberschreitende Einbeziehung der Öffentlichkeit in Entsprechung der Bestimmungen dieses Abkommens ist demzufolge derzeit allenfalls auf freiwilliger Basis und im Rahmen von Absprachen im Einzelfall mit den Nachbarstaaten möglich.

Um ihrer Entschlossenheit, was die bis zur Umsetzung des Übereinkommens freiwillige Anwendung der darin enthaltenen Bestimmungen anbelangt, Ausdruck zu verleihen, beschlossen die ECE-Mitgliedstaaten noch am selben Tag, an dem das Espoo-Abkommen unterzeichnet wurde (25./26.02.1991), eine Resolution, wonach die Mitgliedstaaten die baldigstmögliche Inkraftsetzung des Übereinkommens anstreben und sich darum bemühen wollen, dasselbe bis zu seinem Inkrafttreten in größtmöglichem Umfang durchzuführen ^[46].

Wie im vorausgehenden Kapitel dargestellt, sieht das UVP-G neben einer grenzüberschreitenden behördlichen Partizipation nach § 8 UVP-G in der derzeitigen Ausgestaltung bereits eine unmittelbare Einbeziehung der im Ausland ansässigen Drittbetroffenen vor: Mit dem Verweis des § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G auf die Regelung in § 73 Abs. 4 VwVfG wird auch jenen Anliegern, die im Ausland ansässig sind, eine Einwendungsbefugnis eingeräumt. Fraglich ist, ob das UVP-G unter Zugrundlegung dieser Gesetzesinterpretation dem Espoo-Übereinkommen - zumindest was die Einbeziehung der Öffentlichkeit anbelangt - bereits in der derzeitigen Fassung gerecht wird, womit sich ein dahingehender Transformationsakt erübrigen würde.

Nach Art. 2 Abs. 6 des Abkommens ist sicherzustellen, daß die Öffentlichkeit des betroffenen Staates im gleichen Maße Gelegenheit zur Mitwirkung am UVP-Verfahren erhält wie die Öffentlichkeit im Ausgangsstaat. Hierzu sind gem. Art. 3 Abs. 8 des Übereinkommens Vorkehrungen dahingehend zu treffen, daß die Öffentlichkeit des betroffenen Staates in den voraussichtlich betroffenen Gebieten über das geplante Projekt informiert wird sowie Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Äußerung von Einwänden erhält. Die hierbei eingegangenen Stellungnahmen bzw. Einwände sind fernerhin nach Art. 4 Abs. 2 des Abkommens innerhalb eines angemessenen Zeitraumes vor der endgültigen Entscheidung über das geplante Projekt auf direktem Wege an die zuständige Behörde des Ausgangsstaates zu übermitteln.

Was die Anforderungen des Abkommens in bezug auf eine grenzüberschreitende Konsultation der Öffentlichkeit anbelangt, so dürfte das UVP-G diese in vollem Umfang erfüllen. Den im Ausland ansässigen Anliegern steht nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G i.V.m. § 73 Abs. 4 VwVfG in gleichem

Umfang wie der deutschen Öffentlichkeit das Recht zu, Einwendungen gegen das Vorhaben zu erheben. Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde gem. § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 73 Abs. 6 VwVfG sämtliche rechtzeitig erhobenen Einwendungen mit den Einwendern zu erörtern. Was die Information der grenzüberschreitenden Öffentlichkeit anbelangt, so kann der deutsche Gesetzgeber allenfalls Bestimmungen dahingehend treffen, daß die Unterlagen des Trägers des Vorhabens dem Nachbarstaat zuzuleiten sind, was bereits in Form des § 8 UVP-G geschehen ist. In welcher Form der benachbarte Staat die Informationen an die Öffentlichkeit weitergibt und auf welche Weise die Stellungnahmen der ausländischen Öffentlichkeit den deutschen Behörden übermittelt werden, bleibt allerdings diesem überlassen ^[47]; dem deutschen Gesetzgeber ist es verwehrt, dahingehende Festlegungen zu treffen bzw.

Seite 207

den Geltungsbereich der Bestimmungen über die Auslegung in § 73 Abs. 3 und 5 VwVfG auf das benachbarte Ausland auszudehnen ^[48].

Anders verhält es sich jedoch im passiven Fall der Auslandsberührung, d. h. wenn in einem Nachbarstaat ein UVP-pflichtiges Projekt geplant ist. Hier obliegt es dem deutschen Gesetzgeber zu regeln, in welcher Form die Informationen aus dem Ausland an die in der Bundesrepublik ansässige Öffentlichkeit weiterzugeben und auf welche Art und Weise die bei deutschen Behörden eingelangten Stellungnahmen dem Nachbarstaat, in dem das Vorhaben verwirklicht werden soll, zu übermitteln sind.

Da das deutsche UVP-G hierzu keine Bestimmungen enthält, stellt sich auch hier die Frage, inwieweit das österreichische UVP-G in bezug auf den passiven Fall der Auslandsberührung Regelungsansätze aufweist, die in das deutsche Gesetz übernommen werden könnten. Wie oben im vierten Kapitel bereits dargestellt, ist nach § 10 Abs. 5 UVP-G für den Fall, daß im Rahmen eines in einem Nachbarstaat durchgeführten UVP-Verfahrens hinsichtlich eines Projekts, das erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in Österreich haben könnte, Unterlagen über die Umweltauswirkungen übermittelt werden und aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen eine Bürgerbeteiligung durchzuführen ist, von der örtlich zuständigen Behörde gem. § 9 UVP-G vorzugehen. Eingelangte Stellungnahmen und auf Ersuchen des anderen Staates auch Informationen über die möglicherweise betroffene Umwelt sind von der Behörde dem Nachbarstaat, in dem das Vorhaben verwirklicht werden soll, zu übermitteln.

Zieht man zur Information der inländischen Öffentlichkeit über ein im Ausland vorgesehene Projekt - entsprechend der österreichischen Regelung - auch in der Bundesrepublik Deutschland die Bestimmungen heran, die der Gesetzgeber für die in Deutschland geplanten Vorhaben konzipiert hat, so könnte die Regelung wie folgt lauten: "Die im Ausland erstellten und der Bundesrepublik Deutschland übermittelten Unterlagen sind der (inländischen) Öffentlichkeit nach den Anforderungen des § 73 Abs. 3 und 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zugänglich zu machen."

Fraglich ist jedoch, auf wessen Veranlassung die ausländischen Unterlagen in den Gemeinden auszulegen sind. Nach dem österreichischen UVP-G nimmt diese Aufgabe die örtlich zuständige Landesregierung wahr, die im übrigen auch im Rahmen der im Inland durchgeführten UVP-Verfahren als UVP-Behörde fungiert. Da sich in Abweichung zur österreichischen Konzeption die Zuständigkeit für die Durchführung der UVP in der

Seite 208

Bundesrepublik Deutschland nach dem jeweils einschlägigen Fachgesetz richtet, kann die österreichische Zuständigkeitsregelung nicht herangezogen werden. Ein möglicher Lösungsansatz hierfür könnte jedoch im Landesgesetz über die UVP Baden-Württembergs^[49] in § 8 Abs. 4 verankert sein: Danach haben die Regierungspräsidien - wenn auch im Fall der aktiven Auslandsberührung - die Unterrichtung der Behörden in den Nachbarstaaten vorzunehmen und fungieren somit als Kontakt- bzw. Anlaufstelle für die

im Ausland zuständigen Behörden. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Regierungspräsidien diese Funktion nicht auch im umgekehrten Fall, d. h. wenn es um ein im Ausland geplantes Projekt geht, wahrnehmen sollten, zumal es in der Praxis regelmäßig bereits so gehandhabt wird [\[50\]](#).

Spricht man den Regierungspräsidien im Hinblick auf Projekte mit grenzüberschreitenden Auswirkungen aber einmal eine Mittlerfunktion zwischen den im Inland zuständigen Behörden und dem Nachbarstaat zu, so ist es nur konsequent, wenn es denselben auch obliegt, die bei den Gemeinden eingelangten Stellungnahmen - entsprechend der österreichischen Bestimmung - als mehr oder weniger umfangreiche Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland an den Nachbarstaat weiterzuleiten [\[51\]](#).

In Art. 4 Abs. 2 des Espoo-Übereinkommens ist neben der Übermittlung der Stellungnahmen auf direktem Wege an die zuständige Behörde des Ausgangsstaates aber noch eine weitere Anforderung an die grenzüberschreitende Einbeziehung der Öffentlichkeit verankert: Die beteiligten Parteien haben dafür Sorge zu tragen, daß in den voraussichtlich betroffenen Gebieten des Nachbarstaates unter anderem an die Öffentlichkeit eine Dokumentation zur UVP verteilt wird [\[52\]](#).

Nach § 9 Abs. 2 UVP-G hat die zuständige Behörde unter anderem allen Einwendern - und damit auch den im Ausland ansässigen - im Falle der Zulassung des Vorhabens die Entscheidung mit ihren Gründen und im Falle einer Ablehnung des Antrages allein die

Seite 209

Entscheidung zugänglich zu machen. Da bei positiver Genehmigungsentscheidung im Rahmen der zu veröffentlichenden Zulassungsentscheidung die zusammenfassende Darstellung - wenn auch nicht in einem eigenständigen Dokument - präsentiert wird und diese nach § 11 UVP-G sämtliche Angaben zu enthalten hat, die eine Dokumentation zur UVP im Sinne des Abkommens aufzuweisen hat, dürfte das UVP-G in der derzeitigen Fassung auch insoweit den Anforderungen des Abkommens gerecht werden. Daß die zuständige Behörde dem Einwender im Falle einer negativen Genehmigungsentscheidung lediglich Einblick in die Entscheidung selbst gewährt, vermag hieran nichts zu ändern. Ein im Ausland ansässiger Drittbetroffener wird sich allenfalls gegen eine positive Zulassungsentscheidung zur Wehr setzen, so daß es auch nur in diesem Fall erforderlich ist, ihn über die Entscheidungsgründe umfangreich zu informieren [\[53\]](#).

Die schließlich in Art. 6 Abs. 1 des Abkommens geforderte angemessene Berücksichtigung unter anderem der gem. Art. 3 Abs. 8 und Art. 4 Abs. 2 übermittelten Stellungnahmen wird im deutschen UVP-G in §§ 12 und 13 gewürdigt. Hiernach erarbeitet die zuständige Behörde auch auf der Grundlage der Äußerungen der Öffentlichkeit nach § 9 UVP-G - und damit auch der Bemerkungen der im Ausland ansässigen Anlieger - eine zusammenfassende Darstellung, auf der wiederum die Bewertung der Umweltauswirkungen basiert, die bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens Berücksichtigung findet.

Fußnoten:

[\[1\]](#) Jarass, NuR 1991, S. 204

[\[2\]](#) Jarass, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 42

[\[3\]](#) Ihre Vollständigkeit und Richtigkeit ist daher für die Zulassungsbehörde, für die sonstigen Behörden und die Öffentlichkeit von erheblichem Gewicht; Jarass, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 42/43.

[\[4\]](#) vgl. hierzu auch Dose/Holznagel/Weber, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, S. 143

[5] *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 43; *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 4

[6] vgl. auch die zurückhaltende Terminologie "Unterrichtung" bzw. "Abklärung" im Gegensatz zu "Festlegung"; *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 25

[7] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 25

[8] *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 43

[9] *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 44

[10] In besonderem Maße gilt dies für das produzierende Gewerbe. Angesichts der sich laufend verkürzenden Produktzyklen und einer degressiven Nutzungsdauer von Maschinen und Anlagen ist dieses gezwungen, seine Produktionsanlagen und Herstellungsverfahren fortlaufend zu erneuern, wofür in aller Regel aber eine bzw. mehrere Genehmigungen benötigt werden; *Rombach*, Der Faktor Zeit, S. 149.

[11] *Rombach*, Der Faktor Zeit, S. 149

[12] Eventuell tritt auch der umgekehrte Effekt ein, daß die Öffentlichkeit erst an der zweiten Anhörung teilnimmt; auch das wäre bedauerlich; *Jarass*, UVP, S. 64 Fn. 33.

[13] *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 44; ders. hierzu bereits in :UVP, S. 64

¹⁴Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 44

[15] *Stewing*, et, 1986, S. 655; nach Ansicht von *Haneklaus* erscheint ein Nachgeben von seiten des Projektwerbers zu diesem Zeitpunkt kaum mehr möglich, ohne in der Öffentlichkeit "Gesichtsverluste" erleiden zu müssen; in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 3.

[16] *BMin für Wirtschaft* (Hrsg.), Bericht der Unabhängigen Expertenkommission, Rdnr. 254

[17] zudem könnte damit das Einlegen von Rechtsmitteln gegen Genehmigungsbescheide überflüssig gemacht werden; *Dose/Holzner/Weber*, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, S. 142 f.

[18] Im übrigen geht ein dahingehender Verzicht auch insoweit zu Lasten der Öffentlichkeit, als diese ohne vorheriges Scoping möglicherweise mit einer Unmenge an Informationen überschwemmt wird, die sie nicht zu verarbeiten vermag; *Jarass*, NuR 1991, S. 204; *Schink*, NVwZ 1991, S. 939.

[19] so auch *Hauer-Leukauf*, nach deren Ansicht zumindest die Fristverlängerung in § 7 Abs. 2 UVP-G gegen den Gleichheitssatz verstößt. Bei § 9 Abs. 5 UVP-G dagegen sind ihrer Auffassung nach verfassungsrechtliche Bedenken nicht gerechtfertigt, da im Falle einer Anzeige nach § 4 UVP-G ebenfalls eine Auflage von 4 Wochen gefordert wird und damit eine Schlechterstellung ausscheidet; Handbuch, § 7 Anm. 6 und § 9 Anm. 8.

[20] so *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 4

[21] *BMin für Wirtschaft* (Hrsg.), Bericht der Unabhängigen Expertenkommission, Rdnr. 254

[22] *Haneklaus*, in: Hoppe, UVP-G, § 5 Rdnr. 3

[23] *Jarass*, UVP, S. 70

[24] *Jarass*, UVP, S. 70

[25] vgl. *Jarass*, UVP, S. 70

[26] vgl. bereits oben in Teil A

[27] Ein derartiges Gutachten wird als behördliches Gutachten eingestuft und muß als solches nicht ausgelegt werden; *Jarass*, UVP, S. 77.

[28] In Anbetracht dessen, daß der Personenkreis, der in die Einwendungen Einsicht nehmen darf, eingeschränkt ist, müßte eine halb so lange Frist, wie sie in § 73 Abs. 6 Satz 2 VwVfG für die Unterlagen nach § 6 UVP-G vorgesehen ist, ausreichen.

[29] vgl. oben im 4. Kapitel, Teil A/I/4

[30] Eine entsprechende Regelung für das Planfeststellungsverfahren findet sich in § 74 Abs. 4 Satz 2 des deutschen VwVfG.

[31] Art. 9 folgt dem Art. 8, der die Zulassungsentscheidung betrifft

[32] der in Art. 10 Abs. 2 RLV enthaltene Hinweis auf ein UV-Dokument wurde im nachhinein gestrichen; *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 56 Fn. 44

[33] *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 56

[34] *Beckmann*, in: Hoppe, UVP-G, § 11 Rdnr. 18

[35] Etwas anderes gilt in parallelen Genehmigungsverfahren. Dort übersendet die federführende Behörde den Genehmigungsbehörden die zusammenfassende Darstellung in einem gesonderten Dokument ; *Beckmann*, in: Hoppe, UVP-G, § 11 Rdnr. 19.

[36] *Beckmann*, in: Hoppe, UVP-G, § 11 S. 283 Fn. 18

[37] *Raschauer*, UVP-G, § 13 Rdnr. 1

[38] *Jarass*, UVP, S. 75/76

[39] OVG Münster, NVwZ 1982, S. 326

[40] *Jarass*, UVP, S. 75; ders. in: Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 57

[41] Hiervon geht im übrigen auch die Nr. 6 des Anhangs III der UVP-RL aus; *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-RL, S. 57.

[42] vgl. bereits oben in Teil A und B

[43] In Österreich ist es dagegen allein den Parteien gestattet, die Entscheidung über den Antrag im Rahmen einer Berufung von der bescheiderlassenden Instanz bzw. der Berufungsbehörde auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfen zu lassen (vgl. § 63 Abs. 5 AVG).

[44] *Jarass*, UVP, S. 74

[45] vgl. etwa *Schweitzer*, Staatsrecht III, Rdnr. 29 ff.; *Seidl/Hohenveldern*, Völkerrecht, S. 241; im Gegensatz zur eben geschilderten dualistischen Konzeption gehen die Anhänger der monistischen Theorie

von der Einheit des rechtlichen Weltbildes aus: Sowohl das Völkerrecht als auch das nationale Recht sind Teile einer allumfassenden Rechtsordnung, so daß es keines staatlichen Umsetzungsaktes mehr bedarf, um Völkerrecht innerstaatlich anzuwenden; *Seidl/Hohenveldern*, Völkerrecht, S. 240. Im Gegensatz zur deutschen Literatur neigt das Schrifttum in Österreich eher zu einem (gemäßigten) Monismus; *Schweitzer*, Staatsrecht III, Rdnr. 33.

[46] vgl. *Mayer-Rutz*, UVP-report 1992, S. 68

[47] so auch *Ritter*, UVP, S. 134

[48] Da im Espoo-Übereinkommen hierfür keine Vorgaben enthalten sind, wird die im Einzelfall zielführende Vorgangsweise in Zusammenarbeit mit dem jeweils betroffenen Nachbarstaat zu entwickeln sein; *Ritter*, UVP, S. 134.

[49] Nach Art. 83 f. GG obliegt die konkrete Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren (regelmäßig) den Ländern.

[50] In der bereits am 15. Sept. 1982 verabschiedeten Empfehlung "zur gegenseitigen Unterrichtung über neue Projekte im Zuständigkeitsbereich der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Regierungskommission für nachbarstaatliche Fragen" wurden für die Bundesrepublik die Regierungspräsidien als zuständige Stellen für die Erteilung und Entgegennahme von Informationen bestimmt. Werden die ausländischen Unterlagen an die Regierungspräsidien übermittelt, so haben sie diese an die verschiedenen Fachstellen sowie die betroffenen Gemeinden weiterzuleiten; vgl. *Hofer*, UVP-report 1992, S. 70 f.

Sollten mehrere Regierungspräsidien betroffen sein, so ist zu entscheiden, ob hier die Unterlagen jeweils beiden Behörden zuzusenden sind, oder ob in diesem Fall das Ministerium Anlaufstelle ist.

[51] So auch beispielsweise bereits in der in Fn. 46 angeführten Empfehlung für den Deutsch-Französisch-Schweizerischen Grenzraum; *Hofer*, UVP-report 1992, S. 71.

[52] In einem Anhang II ist aufgeführt, welche Mindestanforderungen diese Dokumentation zu enthalten hat.

[53] vgl. bereits oben im 4. Kapitel, Teil A/I/4

7. Kapitel: Ausblick - Inwieweit könnte der Vorschlag der Kommission vom 16.03.1994 für eine RL des Rates zur Änderung der RL 85/337/EWG - sollte dieser vom Rat in der Form tatsächlich verabschiedet werden - im Zuge der Umsetzung in nationales Recht Auswirkungen auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit im UVP-Verfahren Deutschlands und Österreichs haben?

Seit Inkrafttreten des UVP-Gesetzes im Jahre 1990 in Deutschland, hat sich das Recht der UVP in Europa und Deutschland in unterschiedlicher Weise fortentwickelt: Eine Fortentwicklung im Sinne einer deutlichen Beschränkung erfolgte in der Bundesrepublik Deutschland durch die sog.

"Beschleunigungsgesetze" der 12. Legislaturperiode. Mit Hilfe dieser Gesetze soll eine Verfahrensbeschleunigung auch durch Umgehung oder Beschneidung der UVP in einzelnen Fachplanungsverfahren erreicht und dadurch der Standort Deutschland attraktiver gemacht werden. Im Gegensatz hierzu ist die Europäische Union bemüht, die UVP-RL zu erweitern ^[1]. Parallel zu den deutschen Beschleunigungsbemühungen hat die Kommission am 16.03.1994 einen Vorschlag für eine RL des Rates zur Änderung der RL 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten ^[2] vorgelegt, mit dem sie in erster Linie ihre Verpflichtung aus Art. 11 Abs. 4 der UVP-RL, wonach sie dem Rat zusätzliche Vorschläge zu unterbreiten hat, um eine hinreichend koordinierte Anwendung der RL zu gewährleisten, erfüllt. Der Kommission erscheint es im Hinblick auf ihren Bericht über die Anwendung und den Nutzeffekt der RL 85/337/EWG ^[3], den sie gem. Art. 11 der RL fünf Jahre nach Bekanntgabe der RL dem Parlament und dem Rat zu übermitteln hatte, insbesondere angebracht, "gewisse Bestimmungen der RL deutlicher zu fassen, um einen größeren Nutzen des Prüfverfahrens zu erreichen, ohne jedoch den tatsächlichen Umfang der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der RL zu verändern" ^[4]. Bei genauerer Betrachtung erweist sich jedoch, daß der Änderungsvorschlag nicht nur Klarstellungen im Interesse einer Verbesserung der Vollzugstauglichkeit enthält, sondern darüber hinaus zu einer Fortentwicklung der bisherigen RL-Bestimmung führen soll ^[5]. Was die Einbeziehung der Öffentlichkeit anbelangt, so sieht der Vorschlag folgende Änderungen vor:

In Art. 6 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der UVP-RL wird der Ausdruck "Durchführung" durch "Genehmigung" ersetzt. Dieser Abänderungsvorschlag wird im Zuge der Umsetzung in nationales Recht keine Auswirkungen auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der nationalen UVP-Gesetze Deutschlands und Österreichs haben, da die mißglückte Formulierung "vor Durchführung des Vorhabens" mit Blick auf das Ziel der UVP und der Funktion einer darin einzubeziehenden Öffentlichkeit - wie oben im zweiten Kapitel bereits dargestellt ^[6] - bislang ohnehin dahingehend zu interpretieren war, daß die Anhörung so rechtzeitig vor der Genehmigung zu erfolgen hat, daß sie bei der Entscheidung noch berücksichtigt werden kann ^[7].

Eine weitere Änderung, was die Einbeziehung der Öffentlichkeit anbelangt, ist in Art. 8 der UVP-RL vorgesehen. In dieser Vorschrift soll nunmehr explizit die Verpflichtung aufgeführt werden, daß (unter anderem) die gem. Art. 6 eingeholten Stellungnahmen der betroffenen Öffentlichkeit beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind. Da jedoch bereits nach der bisherigen Fassung des Art. 8 die gem. Art. 6 eingeholten "Angaben" nicht nur die behördlichen Stellungnahmen, sondern darüber hinaus auch die Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit umfaßten ^[8], handelt es sich auch bei dieser "Änderung" lediglich um eine deutlichere Fassung der bisherigen Bestimmungen.

Mit dem Vorschlag zur Änderung der RL 85/337/EWG vom 16.03.1994 erfüllt die Kommission nicht nur ihre Verpflichtung aus Art. 11 Abs. 4 der RL; vielmehr versucht sie darüber hinaus - zum einen wohl aufgrund ihres Selbstverständnisses als Wegbereiter des Umweltschutzes, zum anderen aber wohl auch um den Erfordernissen nach Rechtseinheitlichkeit Rechnung zu tragen ^[9] -, dieses Regelwerk den Bestimmungen des Übereinkommens über die UVP im grenzüberschreitenden Zusammenhang vom

Mitwirkung der EG an deren Entwicklung - unleugbare Parallelen zu seinem gemeinschaftsrechtlichen Vorbild - der UVP-RL - aufweist, begnügten sich die Redakteure der ECE-UVP keinesfalls damit, das Übereinkommen an die in der RL enthaltenen Vorschriften anzupassen, sondern gingen in zahlreichen Punkten über die in der UVP-RL enthaltenen Verpflichtungen hinaus [\[11\]](#).

Insbesondere bei der Neuformulierung des Art. 7 standen die Ziele des Espoo-Übereinkommens Pate [\[12\]](#). So sollen die von dem Projekt betroffenen Mitgliedstaaten nach dem Vorschlag nunmehr verpflichtet sein, dessen grenzüberschreitende Auswirkungen und die Maßnahmen, mit denen diese eingedämmt oder ausgeglichen werden sollen, gemeinsam zu prüfen [\[13\]](#). Grundlage hierbei sollen neben den Stellungnahmen der für die Umwelt zuständigen Behörden die der Staatsangehörigen des jeweiligen Staates sein. Hierzu haben die Behörden des Mitgliedstaates, dessen Umwelt möglicherweise erheblich beeinträchtigt wird, die Anhörung unter anderem der Öffentlichkeit gem. den Modalitäten des Art. 6 durchzuführen und innerhalb der in Abs. 2 vorgesehenen Frist den Behörden des anderen Mitgliedstaates, in dessen Hoheitsgebiet das Projekt durchgeführt wird, ihre Stellungnahme hierzu zu übermitteln. Darüber hinaus stellt die Neufassung des Art. 7 in Abs. 3 Satz 2 klar, daß das Argument, die Stellungnahmen der ausländischen betroffenen Behörden und der Öffentlichkeit seien von dem Mitgliedstaat, dessen Umwelt möglicherweise erheblich beeinträchtigt wird, nicht frist- und formgerecht gem. Abs. 2 abgegeben worden, keinesfalls für eine Anfechtung der Gültigkeit der Entscheidung der zuständigen Behörden über das Projekt geltend gemacht werden kann.

In Befolgung des Art. 6 Abs. 1 des Espoo-Abkommens soll darüber hinaus in Art. 8 nunmehr explizit die Verpflichtung aufgeführt werden, daß (auch) die gem. Art. 7 eingeholten Stellungnahmen beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind

Des weiteren soll Art. 9 nunmehr folgende Fassung erhalten:

"Nachdem eine Entscheidung getroffen wurde, veröffentlicht (veröffentlichen) die zuständige(n) Behörde(n) diese Entscheidung und unterrichtet (unterrichten) gegebenenfalls den anderen Mitgliedstaat, der gem. Art. 7 konsultiert worden ist, über folgende Punkte:

- den Inhalt der Entscheidung und die gegebenenfalls mit der Entscheidung verbundenen Bedingungen;

- die Gründe und Erwägungen, auf denen ihre Ablehnung oder Genehmigung beruht, trotz der negativen Stellungnahmen gemäß Art. 6 und 7;
- eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen die erheblichen nachteiligen Auswirkungen vermieden, eingedämmt und, soweit möglich, ausgeglichen werden sollen."

Dieser Änderungsvorschlag löst jedoch, was den Umfang der Unterrichtung der betroffenen Öffentlichkeit anbelangt, Unklarheiten aus: Die Verpflichtung der zuständige(n) Behörde(n), über die in Art. 9 angeführten drei Punkte zu unterrichten, bezieht sich sprachlich unzweideutig ("veröffentlicht ... diese Entscheidung **und** unterrichtet ... den anderen Mitgliedstaat ... über folgende Punkte:...") allein auf den Mitgliedstaat. Dem Wortlaut dieser Bestimmung zufolge müßte(n) die zuständige(n) Behörde(n) im Inland nur mehr die Entscheidung als solche veröffentlichen. Damit würde der Änderungsvorschlag aber hinter der ursprünglichen Fassung des Art. 9 zurückbleiben, der - soweit nach dem Recht der

Mitgliedstaaten vorgesehen - die Verpflichtung beinhaltet, daß der betroffenen Öffentlichkeit neben dem Inhalt der Entscheidung auch die Gründe und Erwägungen, auf denen diese beruht, zugänglich zu machen ist.

Eine derartige Beschneidung der Information der betroffenen inländischen Öffentlichkeit steht jedoch im Widerspruch zu den Anmerkungen der Kommission in bezug auf den neugefaßten Art. 9. Danach zielt die vorgenommene Änderung "... in erster Linie auf eine Begründung der von der zuständigen Stelle getroffenen Entscheidung ab, damit sich die Öffentlichkeit ein Bild machen kann, in welcher Weise die Umweltverträglichkeitsprüfung die Entscheidung beeinflußt hat" ^[14]. Da mit "Öffentlichkeit" hier nicht nur die im Ausland ansässige Öffentlichkeit gemeint ist, ist im Hinblick auf den neugefaßten Art. 9 insgesamt folgende Deutung geboten: Mit der Gesetzesänderung beabsichtigt die Kommission eine bessere Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch die (inländische wie ausländische) Öffentlichkeit. Um dies zu gewährleisten, ist die zuständige Stelle nunmehr - unabhängig von den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und unabhängig von dem positiven oder negativen Ausgang des Verfahrens - verpflichtet, neben dem Inhalt der Entscheidung alle unter Spiegelstrich 1 - 3 aufgeführten Gründe, Erwägungen, usw. zu veröffentlichen und gegebenenfalls die anderen Mitgliedstaaten in gleichem Umfang darüber zu unterrichten.

Während das deutsche wie auch das österreichische UVP-G bereits in der derzeitigen Fassung mit den Änderungsvorschlägen der Kommission hinsichtlich der Art. 6, 7 und 8 in Einklang steht, stellt sich im Hinblick auf die nicht unerhebliche Abwandlung des Art. 9 die Frage, inwieweit dieser im Zuge seiner Umsetzung in das nationale Recht

Seite 214

Deutschlands und Österreichs Auswirkungen auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit haben könnte.

Da in § 9 Abs. 2 des deutschen UVP-Gesetzes - wie oben bereits erörtert - in Anlehnung an § 74 Abs. 4 Satz 1 VwVfG nur für den Fall einer positiven Zulassungsentscheidung die zuständige Behörde verpflichtet wird, die Öffentlichkeit über die Entscheidung sowie deren Gründe zu unterrichten, im Falle einer Ablehnung des Vorhabens hingegen nur die Benachrichtigung hiervon erforderlich ist, stimmt diese Regelung insoweit nicht mit dem Vorschlag der Kommission überein. Sollte der Vorschlag vom Rat in der Form tatsächlich verabschiedet werden, so müßte § 9 Abs. 2 des deutschen UVP-Gesetzes dahingehend geändert werden, daß die Öffentlichkeit unabhängig vom Ausgang des Verfahrens in jedem Fall über die Entscheidung samt Entscheidungsgründen zu unterrichten ist. Im übrigen müßte in der deutschen Vorschrift verankert werden, daß der Öffentlichkeit darüber hinaus Einblick in eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen die erheblichen nachteiligen Auswirkungen vermieden, eingedämmt und, soweit möglich, ausgeglichen werden sollen (Kompensationsmöglichkeiten), gewährt werden muß. Ferner soll nach der neuen Fassung des Art. 9 nicht mehr nur die betroffene Öffentlichkeit über das Ergebnis des Verfahrens informiert werden. Die zuständige Behörde ist nunmehr verpflichtet, die Entscheidung, die Gründe und die sonstigen in der Vorschrift angeführten Punkte der gesamten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Auch diesbezüglich müßte eine Änderung in § 9 Abs. 2 des deutschen UVP-Gesetzes vorgenommen werden.

Was die österreichische Regelung hinsichtlich der Veröffentlichung des Ergebnisses des Verfahrens in § 17 Abs. 5 UVP-G anbelangt, so müßte diese allenfalls, damit sie auch fortan in Einklang mit der RL steht, dahingehend ergänzt werden, daß die Veröffentlichungspflicht der Landesregierung auch die im Einzelfall vorhandenen Kompensationsmöglichkeiten umfaßt ^[15].

Fußnoten:

[1] *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem. Rdnr. 46

[2] ABl. EG 1994 Nr. C 130, S. 8 ff., v. 12.05.1994

[3] Dok. KOM (93) endg. - Vol. 3 vom 02.04.1993

[4] so die Erwägungsgründe des Änderungsvorschlags

[5] Dies gilt einmal für die Unterlagenbeibringungslast des Projektträgers: An die Stelle der bisher abstrakt festgelegten Mindestunterlagen soll nunmehr ausschließlich eine einzelfallbezogene Festlegung der Antragsunterlagen in einem Scoping-Verfahren nach einem umfangreichen Kriterienkatalog (Anhang III) treten. Im Rat konnte hierzu allerdings noch keine Übereinstimmung erzielt werden; vgl. den Aktuellen Bericht des Bundes 1995 II zur 45. Umweltministerkonferenz am 30. Nov./01. Dez. 1995 in Magdeburg, S. 129.

Gravierende Auswirkungen auf die Umsetzung der UVP-RL in das nationale Recht Deutschlands hätte darüber hinaus auch die im Vorschlag vorgesehene Neufassung des Art. 4 UVP-RL. Diese Vorschrift sieht nunmehr vor, daß in einem Vorschaltverfahren im Einzelfall darüber zu entscheiden ist, ob für ein Projekt nach Anhang II eine UVP durchzuführen ist oder nicht; *Wagner*, in: Hoppe, UVP-G, Vorbem. Rdnr. 60. Eine zuletzt im Rat durchgeführte Orientierungsdebatte führte jedoch zu dem Ergebnis, daß den Mitgliedstaaten die Wahl bleiben soll, die UVP-Pflichtigkeit von Anhang II-Projekten entweder durch einzelfallbezogene Prüfung oder durch abstrakt-generelle Schwellenwerte zu bestimmen; vgl. hierzu den Aktuellen Bericht des Bundes 1995 II zur 45. Umweltministerkonferenz am 30. Nov./1. Dez. 1995 in Magdeburg, S. 129. Die Debatte über die Frage, inwieweit die Anlagenliste der IVU-RL (RL über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) in Anhang I der UVP-RL Aufnahme finden sollte, wurde der Ratsarbeitsgruppe zugewiesen; vgl. hierzu ebenfalls den Aktuellen Bericht des Bundes 1995 II, S. 130.

[6] vgl. oben im 2. Kapitel in Teil D/I

[7] so z. B. *Erbguth/Schink*, UVP-G, § 2 Rdnr. 35

[8] vgl. oben im 2. Kapitel in Teil D/III

[9] *Ritter*, UVP, S. 131

[10] ABl. EG 1992 Nr. C 104, S. 5 ff., v. 24.04.1992

[11] *Ritter*, UVP, S. 131

[12] vgl. Begründung des Vorschlags; KOM (93) 575 endg., S. 2

[13] so die Anmerkungen zu den Artikeln des Vorschlags, KOM (93) 575 endg., S. 13

[14] vgl. KOM (93) 575 endg., S. 14

[15] Zwar ist im österreichischen Schrifttum nicht eindeutig geklärt, ob von § 17 Abs. 5 UVP-G auch negative Zulassungsentscheidungen erfaßt werden (vgl. hierzu bereits oben im 4. Kapitel, Teil B/II/9), doch schließt der Ausdruck "Genehmigungsbescheid" ohne weiteres auch eine Ablehnung ein; eine dahingehende Gesetzesänderung müßte daher nicht vorgenommen werden.

Zusammenfassung und Ergebnisse:

Im Verlauf der Untersuchung wurde deutlich, daß das deutsche UVP-G im Hinblick auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit eine ganze Reihe von Schwachstellen aufweist. Hinsichtlich einiger dieser Unzulänglichkeiten beinhaltet das österreichische UVP-Verfahren alternative Lösungsansätze, die bei näherer Betrachtung jedoch nur vereinzelt für eine Übertragung in das deutsche Regelwerk geeignet sind. Im folgenden werden die oben erzielten Ergebnisse thesenartig aufgeführt und die hierfür maßgeblichen Gesichtspunkte noch einmal kurz dargestellt.

A. Der vom österreichischen Gesetzgeber gewählte Weg, die Öffentlichkeit bereits in das Scoping-Verfahren einzubeziehen, bietet sich nicht für eine Übernahme in das deutsche UVP-G an

Obleich in unserem Nachbarland auf diese Weise ein besonders leistungsfähiger Problembestimmungsprozeß erreicht werden kann, sprechen folgende gewichtigen Gründe gegen eine Einbeziehung der (gesamten oder auch nur betroffenen) Öffentlichkeit in die Scoping-Phase: Zum einen führt die österreichische Konzeption zu einer Verzögerung des ohnehin schon langatmigen Genehmigungsprozesses um mehrere Monate und trägt damit nicht gerade zur Attraktivität eines Landes als Produktionsstandort bei. Aber selbst wenn man die Einbeziehung in dieser frühen Phase so gestaltet, daß sie mit keinem Zeitnachteil verbunden ist, dürfte der Antragsteller von einem Scoping-Verfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit gleichwohl nicht gerade erbaut sein, geht damit doch die Gefahr einher, daß eine vorzeitige Unruhe in der Bevölkerung entsteht, die Konkurrenz früher als nötig auf den Plan gerufen wird und die Grundstückspreise spekulativ steigen. Angesichts dieser Schwierigkeiten wird der Vorhabenträger seine Investitionen ins Ausland verlagern bzw. auf das Einleiten eines nicht obligatorisch gebotenen Vorkläarungsverfahrens verzichten, worunter aber wiederum die Qualität der darauffolgenden UVP leiden dürfte.

Fernerhin kommt es zu einer Verdoppelung der Anhörung der Öffentlichkeit, die sich letztlich belastend auf die Umwelt auswirken könnte. Da die Öffentlichkeit bzw. die Drittbetroffenen nicht verstehen werden, warum die (für sie) gleichen Fragen im Vorverfahren und später noch einmal im Anhörungsverfahren doppelt vorgetragen werden sollen, ist damit zu rechnen, daß sich viele damit begnügen, ihre Bedenken bereits im Scoping-Prozeß einzubringen. In dem falschen Glauben, sie hätten bereits alles von ihrer Warte aus Relevante zum Vorhaben vorgetragen, wird die zweite Einwendungs- und Anhörungsphase sodann vernachlässigt. Dies erscheint um so bedenklicher, als zum Zeitpunkt des Scoping-Verfahrens die für die Öffentlichkeit

vorhandenen Angaben über das Projekt eher dürftig sind und viele Probleme demgemäß zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht vorgetragen werden können.

B. Der Öffentlichkeit sollte im Anhörungsverfahren die Möglichkeit eingeräumt werden, sich zu den Unterlagen nach § 6 UVP-G zu äußern

Bislang kann jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, gem. § 73 Abs. 4 VwVfG "Einwendungen gegen das Vorhaben" vorbringen. Hierunter wird jedoch nur ein sachliches Gegenvorbringen verstanden, das auf die Verhinderung oder Modifizierung des beantragten Projekts zielt und dazu eine sachliche Begründung liefert. Diese recht eingeschränkte Möglichkeit zur Stellungnahme, erscheint aber - vor allem im Hinblick auf den Umstand, daß auf eine Einbeziehung der Öffentlichkeit im Stadium der Erstellung der Unterlagen nach § 6 UVP-G verzichtet wird - zu eng; zumindest im Anhörungsverfahren sollte der Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben werden, sich zu den beigelegten Unterlagen des Projektträgers zu äußern, sei es, weil in ihnen bestimmte Fragen nicht ausgesprochen

werden, weil die darin enthaltenen Angaben unzutreffend sind oder weil gegen die verwandten Methoden Bedenken bestehen.

In Anlehnung an die österreichische Bestimmungen in § 5 Abs. 5 Satz 2 und § 9 Abs. 4 UVP-G, wonach nicht nur dem Umweltschutz, sondern der gesamten Öffentlichkeit das Recht eingeräumt wird, zur UV-Erklärung eine Stellungnahme abzugeben, könnte eine entsprechende Regelung in § 9 Abs. 1 Satz 1 des deutschen UVP-Gesetzes folgendermaßen lauten:

"Die zuständige Behörde hat die Öffentlichkeit zu den ausgelegten Unterlagen nach § 6 und zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens anzuhören."

C. Vor dem Erörterungstermin sollten neben den Unterlagen nach § 6 UVP-G auch die allfälligen bereits eingelangten Stellungnahmen zur Einsicht ausgelegt werden

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 UVP-G i.V.m. § 73 Abs. 3 VwVfG sind vor dem Erörterungstermin einzig die vom Vorhabenträger einzubringenden Unterlagen nach § 6 UVP-G zur Einsicht auszulegen. Die bis zu diesem Zeitpunkt bereits eingelangten Stellungnahmen, die von den beteiligten Behörden nach § 7 UVP-G, von ausländischen Behörden nach § 8 UVP-G oder in Form von Einwendungen gem. § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G, § 73 Abs. 4 VwVfG vorgebracht werden, sind hingegen nach dem Willen des deutschen Gesetzgebers nicht der Öffentlichkeit zuzuleiten.

Seite 217

Obleich sich diese Regelung vollständig mit den Vorgaben der UVP-RL deckt, erscheint ein dahingehendes Informationsdefizit vor allem insoweit bedauerlich, als die Einwendungen Gegenstand der Auseinandersetzung im Rahmen des Erörterungstermins sein werden und sich die Teilnehmer dieser Veranstaltung infolgedessen nur eingeschränkt auf die Erörterung vorbereiten können, was wiederum dem eigentlichen Zweck des Termins, der behördlichen Informationsbeschaffung, zum Schaden gereichen könnte.

Richtet man nun den Blick auf die österreichische Einbeziehungs-Konzeption, so stellt man fest, daß die Redakteure des UVP-Gesetzes auch hier großzügiger in der Ausgestaltung vorgingen: Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVP-G sind (unter anderem) sämtliche allfällige bereits eingelangten Einwendungen sowohl von der Bezirksverwaltungsbehörde wie auch von der Gemeinde zur öffentlichen Einsicht auszulegen. Auch diese Regelung sollte vom deutschen Gesetzgeber aufgegriffen und in das deutsche UVP-G übernommen werden. Eine entsprechende Bestimmung in § 9 Abs. 1 Satz 2 des deutschen Regelwerks könnte wie folgt lauten:

"Das Anhörungsverfahren muß den Anforderungen des § 73 Abs. 3 bis 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechen, wobei die rechtzeitig erhobenen Einwendungen vor dem Erörterungstermin mindestens zwei Wochen in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, zur Einsicht auszulegen sind."

D. Auch in der Bundesrepublik Deutschland sollte der Inhalt der Entscheidung in der Standortgemeinde zur Einsicht ausgelegt werden

Was den Kreis der Personen anbelangt, denen die Entscheidung zugänglich zu machen ist, bleibt die deutsche Bestimmung hinter den Vorgaben der EG-RL zurück. Während die RL verlangt, daß das Ergebnis (zumindest) "der betroffenen Öffentlichkeit" - und zwar unabhängig davon, ob sich die entsprechenden Personen am Verfahren beteiligt haben oder nicht - zugänglich zu machen ist, muß die zuständige Behörde nach § 9 Abs. 2 des deutschen UVP-Gesetzes lediglich "den bekannten Betroffenen und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist", die Möglichkeit einräumen, von der Entscheidung Kenntnis zu nehmen; unberücksichtigt bleiben hiernach diejenigen Betroffenen, die weder Einwendungen erhoben haben noch der Behörde auf andere Weise bekannt sind. Neben dieser

Unstimmigkeit im Hinblick auf die Vorgaben der UVP-RL hat der Umstand, daß der Genehmigungsbescheid auf diese Weise möglicherweise nicht allen vom Vorhaben betroffenen Personen bekannt gemacht wird, noch eine ganz andere schwerwiegende Folge: Der Bescheid wird für diese Personen nicht wirksam und die Klagefrist für sie nicht in Gang gesetzt.

Seite 218

Eine Übernahme der österreichischen Regelung in § 17 Abs. 5 Satz 2 UVP-G, nach der der Genehmigungsbescheid jedenfalls in der Standortgemeinde zur öffentlichen Einsicht auszulegen ist, bietet sich an, da hierdurch auch jenen betroffenen Personen Einblick in die Entscheidung gewährt werden könnte, die der zuständigen Behörde unbekannt sind; eine ansonsten erforderliche und mit erheblichen Schwierigkeiten verbundene Feststellung sämtlicher von dem Vorhaben betroffener Personen würde sich damit erübrigen.

Unter Heranziehung der österreichischen Bestimmung und unter Zugrundelegung des im vorigen Kapitel erörterten Vorschlags der Kommission für eine RL des Rates zur Änderung der RL 85/377/EWG, nach der die zuständige Stelle nunmehr verpflichtet sein soll, unabhängig von den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und unabhängig von dem positiven oder negativen Ausgang des Verfahrens, neben dem Inhalt der Entscheidung alle in dem neugefaßten Art. 9 unter Spiegelstrich 1 - 3 aufgeführten Punkte zu veröffentlichen, könnte die Regelung in § 9 Abs. 2 des deutschen UVP-Gesetzes folgendermaßen lauten:

"Die zuständige Behörde hat die bekannten Betroffenen und diejenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, über folgende Punkte in allgemein verständlicher Form zu unterrichten:

1. den Inhalt der Entscheidung und die gegebenenfalls mit der Entscheidung verbundenen Bedingungen;
2. die Gründe und Erwägungen, auf denen ihre Ablehnung oder Genehmigung beruht;
3. eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen die erheblichen nachteiligen Auswirkungen vermieden, eingedämmt und, soweit möglich, ausgeglichen werden sollen.

Eine Ausfertigung der Entscheidung samt Gründen ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung in der Standortgemeinde zwei Wochen zur Einsicht auszulegen; der Ort und die Zeit der Auslegung sind ortsüblich bekanntzumachen. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluß gegenüber den übrigen Betroffenen als zugestellt; darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen."

E. Auf eine Veröffentlichung der zusammenfassenden Darstellung in einem eigenständigen Dokument, wie sie im österreichischen UVP-G vorgesehen ist, kann verzichtet werden, sofern in der Entscheidungsbegründung auf alle für die UVP bedeutsamen Punkte eingegangen wird

Die zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVP-G ist - sofern nur eine einzige Behörde über die Zulässigkeit des Vorhaben zu entscheiden hat - als behördeninternes

Seite 219

Arbeitsmittel in keinem eigenständigen Dokument enthalten, sondern wird im Rahmen der Begründung der Zulassungsentscheidung präsentiert.

Im Gegensatz hierzu ist in unserem Nachbarland in § 13 UVP-G geregelt, daß das UV-Gutachten (unter anderem) dem Umweltschutzamt übermittelt wird. Den sonstigen Beteiligten ist eine allgemeinverständliche Zusammenfassung des Gutachtens zugänglich zu machen; daneben ist das UV-Gutachten mindestens vier Wochen in der Bezirksverwaltungsbehörde und in der Standortgemeinde zur öffentlichen Einsicht auszulegen.

Will man der Öffentlichkeit eine effektive Kontrollmöglichkeit der Verwaltungstätigkeit einräumen, so ist dies weniger von der Frage abhängig, ob das UVP-Ergebnis eigenständig neben der Entscheidungsbegründung veröffentlicht oder aber in diese integriert werden soll; vielmehr kommt es darauf an, daß die interessierte Öffentlichkeit - sei es aus einem selbständigen Dokument, sei es aus der Begründung der Entscheidung selbst - alle wesentlichen Gesichtspunkte entnehmen kann, die für die Entscheidungsfindung bedeutsam waren. Wird bereits die Begründung der Zulassungsentscheidung diesen Anforderungen gerecht, so würde sich eine selbständige zusammenfassende Darstellung in weiten Bereichen mit ihr überschneiden, weshalb auf sie verzichtet werden kann; eine Übernahme der österreichischen Regelung erübrigt sich demzufolge.

F. Im passiven Fall der Auslandsberührung sollte man zur Information der inländischen Öffentlichkeit - entsprechend der österreichischen Regelung - die Bestimmungen heranziehen, die der Gesetzgeber für die in Deutschland geplanten Vorhaben konzipiert hat

Das deutsche UVP-G enthält keinerlei Bestimmungen für den passiven Fall der Auslandsberührung, d. h. wenn in einem Nachbarstaat ein UVP-pflichtiges Projekt geplant ist, obgleich es dem deutschen Gesetzgeber obliegt, zu regeln, in welcher Form die Informationen aus dem Ausland an die in der Bundesrepublik ansässige Öffentlichkeit weiterzugeben und auf welche Art und Weise die bei deutschen Behörde eingelangten Stellungnahmen dem Nachbarstaat, in dem das Vorhaben verwirklicht werden soll, zu übermitteln sind.

Dem deutschen Gesetzgeber ist auch hier zu raten, die österreichischen Bestimmungen des § 10 Abs. 5 UVP-G aufzugreifen und in das deutsche UVP-G einzufügen. Die entsprechenden Regelungen in § 8 Abs. 3 a des deutschen Gesetzes könnten folgenden Inhalt haben:

Seite 220

"Werden im Rahmen eines in einem anderen Staat durchgeführten UVP-Verfahrens Unterlagen über die Umweltauswirkungen eines Vorhabens im Ausland, das erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in der Bundesrepublik Deutschland haben könnte, übermittelt und ist auf Grund völkerrechtlicher Verpflichtungen die Öffentlichkeit hierbei einzubeziehen, so sind diese der inländischen Öffentlichkeit nach den Anforderungen des § 73 Abs. 3 und 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zugänglich zu machen. Eingelangte Stellungnahmen und auf Ersuchen des anderen Staates auch Informationen über die möglicherweise betroffene Umwelt sind dem Staat, in dem das Vorhaben verwirklicht werden soll, zu übermitteln."

Literaturverzeichnis

Antoniolli, Walter/Koja, Friedrich: Allgemeines Verwaltungsrecht, Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wien 1986
(zit.: Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht)

Bach, Albrecht: Direkte Wirkungen von EG-Richtlinien, JZ 1990, S. 1108 ff.

Bartlspenger, Richard: Leitlinien zur Regelung der gemeinschaftsrechtlichen UVP unter Berücksichtigung der Straßenplanung, DVBl. 1987, S. 1 ff.

Battis, Ulrich: Vereinheitlichung des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt ?, NuR 1989, S. 365 ff.

Battis, Ulrich/Dünnebacke, Udo: Die Verbandsklage nach dem Berliner Naturschutzgesetz - BVerwG, NVwZ 1988, 527 -, JuS 1990, S. 188 ff.

Beckmann, Martin: Rechtsschutz Drittbetroffener bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1991, S. 358 ff.

ders.: Der Rechtsschutz des Vorhabenträgers bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, NVwZ 1991, S. 427 ff.

Benda, Ernst: Verfassungsrechtliche Aspekte des Umweltschutzes, UPR 1982, S. 241 ff.

Bender, Bernd/Sparwasser, Reinhard: Umweltrecht, Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 3., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg 1995
(zit.: Bender/Sparwasser, Umweltrecht)

Bergthaler, Wilhelm: Vorarbeiten und Versuchsbetrieb im UVP-Verfahren, ecolex 1995, S. 934 ff.

Beyerlin, Ulrich: Die "neue" Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften. Möglichkeiten und Grenzen der Kompetenzausschöpfung, UPR 1989, S. 361 ff.

Blümel, Willi (Hrsg.): Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 49. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1981 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1982
(zit.: Bearbeiter, in: Blümel, Frühzeitige Bürgerbeteiligung)

Böttcher, J. U.: Umweltverträglichkeitsprüfung und planerisches Abwägungsgebot in der wasserrechtlichen Fachplanung, Dissertation, Bonn 1983

Breuer, Rüdiger: Der Störfall im Atom- und Immissionsschutzrecht, WiVerw. 1981, S. 219 ff.

Breuss, Fritz : Die ökologischen Auswirkungen des Binnenmarktes auf Österreich, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Wien 1993
(zit.: Breuss, Die ökologischen Auswirkungen)

Büllesbach, Rudolf: Aktuelle Probleme der forstrechtlichen Rodungs- und Umwandlungsgenehmigung, NVwZ 1991, S. 22 ff.

Bundeskanzleramt, Staatssekretariat für Integration und Entwicklungszusammenarbeit (Hrsg.): Das Buch II, Europa - Chancen und Risiken, 4. Auflage, Wien 1994
(zit.: Bundeskanzleramt, Das Buch II)

Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Nomos 2000, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1. Auflage, Baden-Baden 1994 (zit.: BMin. für Wirtschaft (Hrsg.), Bericht der Unabhängigen Expertenkommission)

Bund/Länder-Arbeitskreis UVP: Thesenpapier zur UVP-Richtlinie, UPR 1987, S. 337 ff.

Bunge, Thomas: Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren. Zur Umsetzung der Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften vom 27. Juni 1985 (85/337/EWG) in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1986 (zit.: Bunge, UVP im Verwaltungsverfahren)

Calliess, Christian: Zur unmittelbaren Wirkung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung und ihre Umsetzung im deutschen Immissionsschutzrecht, NVwZ 1996, S. 339 ff.

Cupei, Jürgen: UVP (UVP). Ein Beitrag zur Strukturierung der Diskussion - zugleich eine Erläuterung der EG-Richtlinie, Köln u. a., 1986 (zit.: Cupei, UVP)

ders.: Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften, DVBl. 1985, S. 813 ff.

ders.: Die Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, NuR 1985, S. 297 ff.

ders.: Die Richtlinie der EG zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Entwicklung und Stand der Verhandlungen, WiVerw 1985, S. 63 ff.

Danwitz, Thomas von: Fünfzehn Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz - Erwartungen und Erfahrungen-, Jura 1994, S. 281 ff.

Deppen, Michael: Beteiligungsrechte des Bürgers in Planfeststellungsverfahren auf der Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes, Dissertation 1982 (zit.: Deppen, Beteiligungsrechte des Bürgers)

Dohle, Rolf: Anwendungsprobleme eines Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetzes), NVwZ 1989, S. 697 ff.

Dose, Nicolai/Holznagel, Bernd/Weber, Volker (Hrsg.): Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, Vorschläge zur Verbesserung des Industriestandortes Deutschland, Bonn 1994 (zit.: Dose/Holznagel/Weber, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren)

Dreyhaupt, Franz Joseph/Peine, Franz Joseph/Wittkämper, Gerhard W./Herkendell, Josef (Hrsg.): Umwelt Handwörterbuch (zit.: Bearbeiter, in: Dreyhaupt/Peine/Wittkämper, Handwörterbuch)

Dürr, Hansjochen: Aktuelle Fragen der Planfeststellung, VBIBW 1992, S. 321 ff.

Eberhardt, Alfred: Das Konzept der deutschen Umweltverträglichkeitsprüfung im Lichte der Arbeit internationaler Organisationen, NuR 1991, S. 1 ff.

Eilmansberger, Thomas: Beschränkungen umweltpolitischer Kompetenzen Österreichs im Falle eines Beitritts zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ZfV 1991, S. 105 ff.

Erbguth, Wilfried: Der Entwurf eines Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung: Musterfall

querschnittorientierter Gesetzgebung aufgrund EG-Rechts ?, NVwZ 1988, S. 969 ff.

Erbguth, Wilfried/Schink, Alexander: Allgemeine Konsequenzen für die Zulassung von Vorhaben, EuZW 1990, S. 531 ff.

dies.: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, München 1992
(zit.: Erbguth/Schink, UVPG, 1. Aufl.)

dies.: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, 2., vollständig überarbeitete Auflage, München 1996
(zit.: Erbguth/Schink, UVPG)

Fliegauß, Harald: Rechtsmißbrauch durch "Sperrgrundstücke" ? - Zugleich eine rechtspolitische Anmerkung, NVwZ 1991, S. 748 ff.

Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas: Umweltinformationsrecht, Kommentar, Vorschriften des Bundes, der Länder und der EG, Rechtsprechung, Loseblatt, Stand: Ergänzungslieferung Januar 1996
(zit.: Fluck/Theuer, UI-G)

Förster, Wolfgang/Steiner, Winfried: Bürgerinitiativen, Wien 1987
(zit.: Förster/Steiner, Bürgerinitiativen)

Fröhler, Ludwig (Hrsg.): Die Umweltverträglichkeitsprüfung, Institut für Kommunalwissenschaften, Kommunale Forschung Österreichs, Linz 1985
(zit.: Bearbeiter, in: Fröhler, UVP)

Fürst, Bernhard: Umweltverträglichkeitsprüfung in der Raumordnung, Dissertation, 1991
(zit.: Fürst, UVP in der Raumordnung)

Funk, Bernd-Christian: Das Umweltinformationsgesetz (UIG) und der freie Zugang zu Umweltdaten, RdU 1994, S. 3 ff.

Gallas, Andreas: Die Umweltverträglichkeitsprüfung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, UPR 1991, S. 214 ff.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard: Kommentar zur Europäischen Union, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band II, Art. 85 - 248 EWG-V, Loseblatt, München, Stand: Ergänzungslieferung Oktober 1995
(zit.: Bearbeiter, in: Grabitz/Hilf, EU-Kommentar)

Grabitz, Eberhard/Zacker, Christian: Die neuen Umweltkompetenzen der EWG, NVwZ 1989, S. 297 ff.

Grimm, Dieter: Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße, NVwZ 1985, S. 865 ff.

Gründling, Lothar/Weber, Beate (Hrsg.): Dicke Luft in Europa, Aufgaben und Probleme der europäischen Umweltpolitik, Heidelberg 1988
(zit.: Bearbeiter, in: Gründling/Weber, Dicke Luft in Europa)

Gutknecht, Brigitte/Holoubek, Michael/Schwarzer, Stephan: Umweltverfassungsrecht als Grundlage und Schranke der Umweltpolitik, ZfV 1990, S. 553 ff.

Haneklaus, Winfried: Direktwirkung von EG-Richtlinien zu Lasten einzelner ?, DVBl. 1993, S. 129 ff.

Hartkopf, Günter/Bohne, Eberhard: Umweltpolitik, Band 1, Opladen 1983
(zit.: Hartkopf/Bohne, Umweltpolitik)

Hauer, Wolfgang/Leukauf, Otto: Handbuch des österreichischen Verwaltungsverfahrens, 4. Auflage, 2. Ergänzungsband 1994, Eisenstadt u. a. 1994
(zit.: Hauer/Leukauf, Handbuch)

Hellmann, Ulrich: Die Öffentlichkeitsbeteiligung in vertikal gestuften Zulassungsverfahren für umweltrelevante Großvorhaben nach deutschem und europäischem Recht, Frankfurt u. a., 1991
(zit.: Hellmann, Öffentlichkeitsbeteiligung)

Hempel, Karl: Umweltschutz: Die Problematik am Beispiel Gewerberecht, AnwBl. 1982, SN 11 ff.

Henle, Victor: Die Massen im Massenverfahren. Dargestellt am Beispiel des Planfeststellungsverfahrens für den Flughafen München, BayVBl. 1981, S. 1 ff.

ders.: Probleme der gemeinsamen Vertretung in Massenverfahren (§§ 17-19 VwVfG), DVBl. 1983, S. 780 ff.

Hösli, Madeleine: Teilnahme am EWR oder EG-Beitritt: Entwicklungen in der EG und ihre Rückwirkungen auf die integrationspolitischen Optionen der Schweiz, Dissertation, 1992
(zit.: Hösli, Teilnahme am EWR)

Hofer, Jürg: Psychologie und Politik im Spiel. Grenzüberschreitende Aspekte der UVP im schweizerisch-deutschen Grenzraum, UVP-report 1992, S. 70 ff.

Hoppe, Werner (Hrsg.): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), Kommentar, Köln u. a., 1995
(zit.: Bearbeiter, in: Hoppe, UVP-G)

Hübler, Karl-Hermann/Otto-Zimmermann, Konrad (Hrsg.): UVP, Umweltverträglichkeitsprüfung, Gesetzgebung/Sachstand/Position/Lösungsansätze, Taunusstein 1989
(zit.: Bearbeiter, in: Hübler/Otto-Zimmermann, UVP)

Hufen, Friedhelm: Fehler im Verwaltungsverfahren, 2. Auflage, Baden-Baden 1991
(zit.: Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren)

Hundertmark, Ulrich: Die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Analyse der Zuständigkeiten und Bindungswirkungen, Berlin 1988

(zit.: Hundertmark, Durchführung der UVP)

Jahns-Böhm, Jutta: Umweltschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Luftreinhaltung. Eine kritische Untersuchung der vertraglichen Grundlagen, ihrer sekundärrechtlichen Ausgestaltung und der Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1994 (zit.: Jahns-Böhm, Umweltschutz)

Jarass, Hans D.: Das Verhältnis des Raumordnungsverfahrens zu Fachgenehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, BayVBl. 1979, S. 65 ff.

ders.: Umweltverträglichkeitsprüfung bei Industrievorhaben. Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, hrsg. von Lukes, Köln u. a., 1986

(zit.: Jarass, UVP)

ders.: Auslegung und Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Konkretisiert anhand der Probleme im Abfallrecht, Baden-Baden 1989
(zit.: Jarass, Auslegung und Umsetzung der EG-RL)

ders.: Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts, NJW 1990, S. 2420 ff.

ders.: Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien, NJW 1991, S. 2665 ff.

ders.: Grundstrukturen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, NuR 1991, S. 201 ff.

Kern, Jürgen: Die (fern-)straßenrechtliche Planfeststellung - ein Verfahren ohne Ende?, DÖV 1989, S. 932 ff.

Kimminich, Otto/v. Lersner, Heinrich/Storm, Peter-Christoph (Hrsg.): Handwörterbuch des Umweltrechts, Band II, Berlin 1988
(zit.: Bearbeiter, in: Kimminich/v. Lersner/Storm, HdUR)

Kippels, Kurt: Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Texte mit einer Einführung, hrsg. von Töpner, Wiesbaden 1990
(zit.: Kippels, UVP)

Kloepfer, Michael: Umweltstaat, hrsg. von Mittelstraß, Berlin u. a., 1989
(zit.: Kloepfer, Umweltstaat)

Kloepfer, Michael/Franzius, Claudio: Die Entwicklung des Umweltrechts der Bundesrepublik Deutschlands, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994, Band 27, S. 179 ff.
(zit.: Kloepfer/Franzius, Jahrbuch)

Knack, Hans Joachim: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar, 3., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Köln u. a., 1989
(zit.: Knack, VwVfG)

Kopp, Ferdinand: Kommentar zum VwVfG, 6., überarbeitete Auflage, München 1996
(zit.: Kopp, VwVfG)

Kopp, Ferdinand: VWGO, Verwaltungsgerichtsordnung, 10., neubearbeitete Auflage, München 1994
(zit.: Kopp, VWGO)

Krämer, Ludwig/Kromarek, Pascale: Europäisches Umweltrecht, ZfU 1995, Beilage S. II

Kriener, Wolfram/Meyer, Ralf: Präventiver Umweltschutz in der Raumplanung. Praxisorientierte Ansätze zur Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung am Beispiel der oberirdischen Rohstoffgewinnung in Rheinland-Pfalz, Dortmund 1989
(zit.: Kriener/Meyer, Präventiver Umweltschutz)

Kurz, Alexander: Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben, Juristischer Schlußbericht, Speyer 1991
(zit.: Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung)

Kuschnerus, Ulrich: Planänderungen vor Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses. Zur praktischen Anwendung der Anhörungsvorschriften, DVBl. 1990, S. 235 - 241

Kussau, Jürgen: Bürgerinitiativen und Investitionsstau, Materialien und Bemerkungen, Forschungsprojekt BMBau Rs II 4 - 70 41 02 - 78.38 (1978), Lübeck 1979
(zit.: Kussau, Bürgerinitiativen)

Landel, Christoph: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in parallelen Zulassungsverfahren, hrsg. von Kloepfer, Berlin 1995
(zit.: Landel, UVP in parallelen Zulassungsverfahren)

Lange, Klaus: Zur Anhörung in verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren, DVBl. 1975, S. 130 - 137

Laubinger, Hans-Werner: Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens, Verwaltungsarchiv 1982, S. 60 ff.

Laubinger, Hans-Werner: Zur Erforderlichkeit der Anhörung des Antragstellers vor Ablehnung seines Antrages durch die Verwaltungsbehörde, Verwaltungsarchiv 1984, S. 55 ff.

Lindemann, Jürgen: Grenzüberschreitende UVP - die Situation in Nordrhein-Westfalen, UVP-report 1992, S. 73 ff.

Lorenz, Dieter: Der grundrechtliche Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, AöR 105 (1980), S. 623 ff.

Madner, Verena: Die Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen. Eine Analyse der kompetenzrechtlichen und einfachgesetzlichen Grundlagen des Verfahrens nach § 29 AWG unter Berücksichtigung des UVP-G, hrsg. von Holoubek, Wien 1995
(zit.: Madner, Abfallbehandlungsanlagen)

Marxen, Ralf: Umweltverträglichkeitsprüfung und Kontrolldichte. Das Environmental-Impact-Statement - Verfahren in den USA als Ansatzpunkt zur Behebung von Mißständen bei der gerichtlichen Überprüfung technischer Großprojekte in der Bundesrepublik Deutschland. Zugleich ein Beitrag zur weitergehenden Umsetzung der EG-Richtlinie 85/337/EWG, Frankfurt u. a., 1992
(zit.: Marxen, UVP und Kontrolldichte)

Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 1994
(zit.: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht)

Mayen, Thomas: Die UVP nach dem UVP-Gesetz und der UVP-Verwaltungsvorschrift, NVwZ 1996, S. 319 ff.

Mayer, Heinz: Grundfragen des allgemeinen österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts, DÖV 1981, S. 160 ff.

ders.: Verwaltungsrecht vor neuen Herausforderungen: Bürgerbeteiligung und Umweltverträglichkeitsprüfung, AnwBl. 1992, S. 356 ff.

ders.: Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht, Kurzkommentar, Wien 1994
(zit.: Mayer, B-VG)

Mayer-Rutz, Eckart: Das Übereinkommen der ECE über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, UVP-report 1992, S. 68 ff.

Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, hrsg. von Grassi, Hamburg 1976
(zit.: Mayer-Tasch, Bürgerinitiativbewegung)

Metz, Christopher: Zulässigkeit und Grenzen formeller und materieller Präklusion, Dissertation, 1983
(zit.: Metz, Präklusion)

Meyer, Hans/Borgs-Maciejewski, Hermann: Verwaltungsverfahrensgesetz, 2., neu bearbeitete Auflage, Frankfurt 1982
(zit.: Meyer/Borgs, VwVfG)

Meyer, Marlies: Die Parteistellung für Bürgerinitiativen im konzentrierten Genehmigungsverfahren nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, RdU 1996, S. 10 ff.

Mutius, Albert von: Grundrechtsschutz contra Verwaltungseffizienz im Verwaltungsverfahren?, NJW 1982, S. 2150 ff.

ders.: Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren. Insbesondere zu den verfassungsrechtlichen Fragen der Einführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung, BayVBl. 1988, S. 678 ff.

Oberleitner, Franz: Die Umweltverträglichkeitsprüfung, ecolex 1994, S. 790 ff.

Papier, Hans-Jürgen: Einwendungen Dritter in Verwaltungsverfahren, NJW 1980, S. 313 ff.

Paschinger, Oskar: Der Beitritt Österreichs zur EG - Ein beträchtliches Informationsdefizit, RZ 1990, S. 270 ff.

Peper, Michael/Schomerus, Thomas: UVP und vorzeitiger Beginn, UPR 1992, S. 9 ff.

Pernice, Ingolf: Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt - Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1990, S. 414 ff.

Pesendorfer, Wolfgang: Umweltschutz und Umweltnutzung - Rechtsanspruch oder Ideologie: Bürgerbeteiligung auf dem Prüfstand, ZfV 1989, S. 439 ff.

Peters, Heinz-Joachim: Das Recht der UVP, UVP-G, Kommentar, Band 2, 1. Auflage 1996
(zit.: Peters, Recht der UVP-G)

Pfaff-Schley, Herbert (Hrsg.) : Die Umweltverträglichkeitsprüfung als Planungsinstrument: Planungs-
UVP und Anlagen-UVP, Taunusstein 1992
(zit.: Bearbeiter, in: Pfaff-Schley, Die UVP als Planungsinstrument)

Pfeiffer, Reinhard: Probleme der Umsetzung der EG-RL 85/337 über die UVP im Deutschen Recht,
Dissertation, 1991
(zit.: Pfeiffer, Probleme der Umsetzung)

Pieper, Stefan: Die Direktwirkung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft. Zum Stand der
Entwicklung, DVBl. 1990, S. 684 ff.

Püchel, G.: Die materiell-rechtlichen Anforderungen der EG-Richtlinie zur
Umweltverträglichkeitsprüfung. eine Untersuchung der Auswirkungen auf die Zulassung gemäß §§ 4 ff.
und §§ 17 ff. FStrG, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 127,
Münster 1989
(zit.: Püchel, UVP)

Raschauer, Bernhard: UVP-G, Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, Kommentar, Wien u. a., 1995
(zit.: Raschauer, UVP-G)

ders.: Umweltverträglichkeitsprüfung und Genehmigungsverfahren, ZfV 1992, S. 100 ff.

ders.: Der Anwendungsbereich des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVP-G), RdU 1994, S. 10
ff.

ders.: Die Genehmigungsentscheidung nach dem UVP-G, ecolex 1994, S. 581 ff.

Redeker, Konrad: Grundgesetzliche Rechte auf Verfahrensteilhabe. Bemerkungen zu einem status activus
processualis, NJW 1980, S. 1593 ff.

Redeker, Konrad/v. Oertzen, Hans Joachim: Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Auflage, Stuttgart u. a.,
1994

(zit.: Redeker/v. Oertzen, VwGO)

Reichert, Thomas: Umweltverträglichkeitsprüfung, Dortmund 1988

(zit.: Reichert, UVP)

Rengeling, Hans-Werner: Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, Vorträge und Diskussionsberichte, Köln u. a., 1988

(zit.: Bearbeiter, in: Rengeling, Europäisches Umweltrecht)

Ritter, Markus: Umweltverträglichkeitsprüfung und konzentriertes Genehmigungsverfahren nach dem UVP-G, Wien u. a., 1995

(zit.: Ritter, UVP)

Röger, Ralf: Umweltinformationsgesetz, Kommentar, Köln 1994

(zit.: Röger, UIG)

ders.: Zum Begriff des "Vorverfahrens" im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie - zugleich ein Beitrag zur Auslegung europarechtlicher Normen, UPR 1994, S. 216 ff.

Rombach, Paul: Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, hrsg. von Bullinger, Baden-Baden 1994

(zit.: Rombach, Der Faktor Zeit)

Ronellenfisch, Michael: Standortwahl bei Abfallentsorgungsanlagen: Planfeststellungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung, DÖV 1989, S. 737 ff.

ders.: Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, S. 920 ff.

Sachverständigenrat für Umweltfragen: Stellungnahme des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in das nationale Recht, DVBl. 1988, S. 21 ff.

Schachtschneider, Karl: Umweltverträglichkeit als Umweltstandard der Europäischen Union, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994, Band 27, S. 470 ff.

(zit.: Schachtschneider, Jahrbuch)

Schäfer, Erich: Umweltschutz und Umweltkontrolle, hrsg. vom Umweltbundesamt, Wien 1993

(zit.: Schäfer, Umweltschutz und Umweltkontrolle)

Schenke, Wolf-Rüdiger: Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VBfW 1982, S. 313 ff.

ders.: Der verfahrensfehlerhafte Verwaltungsakt gem. § 46 VwVfG, DÖV 1986, S. 305 ff.

Scherer, Joachim: Entwicklungslinien und Auswirkungen für den Europäischen Wirtschaftsraum, ZfRV 1993, S. 140 ff.

Scherzberg, Arno: Freedom of information - deutsch gewendet: Das neue Umweltinformationsgesetz, DVBl. 1994, S. 733 ff.

Schink, Alexander: Die Bedeutung des UVP-Gesetzes des Bundes für die Kommunen, NVwZ 1991, S. 938 ff.

Schmel, Walter Christian: Massenverfahren vor den Verwaltungsbehörden und den Verwaltungsgerichten. Darstellung des Problems und Überprüfung der besonderen verfahrensrechtlichen

Regelungen zur Behandlung und Bewältigung, Berlin 1982
(zit.: Schmel, Massenverfahren)

Schmelz, Christian: Rechtsfragen des Bürgerbeteiligungsverfahrens, *ecolex* 1994, S. 723 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard/Erbguth, Wilfried: Thesen zur Einbindung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach EG-Recht in das Raumordnungsverfahren, *DVBl.* 1987, S. 826 ff.

Schmitz, Herbert/Wessendorf, Franz: Das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und der Wirtschaftsstandort Deutschland, *NVwZ* 1996, S. 955 ff.

Schneider, Jens-Peter: Nachvollziehende Amtsermittlung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung. Zum Verhältnis zwischen dem privaten Träger des Vorhabens und der zuständigen Behörde bei der Sachverhaltsermittlung nach dem UVPG, hrsg. von Kloepfer, Berlin 1991
(zit.: Schneider, Nachvollziehende Amtsermittlung)

Schoeneberg, Jörg: Umweltverträglichkeitsprüfung, München 1993
(zit.: Schoeneberg, UVP)

Schroer, Andreas: Kommunaler Umweltschutz in Europa, Frankfurt u. a., 1992
(zit.: Schroer, Kommunaler Umweltschutz)

Schulz, Axel: Neue atomrechtliche Verfahrensverordnung, *DVBl.* 1977, S. 326 ff.

Schwarzer, Stephan: Zur unmittelbaren Wirkung der EU-Richtlinie über die UVP in Österreich, *RdU* 1994, S. 109 ff.

Schweitzer, Michael: Staatsrecht III, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 2., überarbeitete Auflage, Heidelberg 1990
(zit.: Schweitzer, Staatsrecht III)

Seidl-Hohenveldern, Ignaz (Hrsg.): Lexikon des Rechts - Völkerrecht -, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Neuwied u. a., 1992
(zit.: Bearbeiter, in: Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht)

Sellner, Dieter: Kontrolle immissionsschutzrechtlicher und atomrechtlicher Entscheidungen im Verwaltungsgerichtsprozeß, *BauR* 1980, S. 391 ff.

Soell, Hermann/Dirnberger, Franz: Wieviele Umweltverträglichkeit garantiert die UVP ? Bestandsaufnahme und Bewertung des Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, *NVwZ* 1990, S. 705 ff.

Steinberg, Rudolf: Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, *DÖV* 1982, S. 619 ff.

ders.: Die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in das deutsche Planungs- und Anlagengenehmigungsrecht, *NuR* 1983, S. 169 ff.

ders.: Die gestufte Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren, *NuR* 1992, S. 164 ff.

ders.: Rechtsfragen der raumordnerischen Umweltverträglichkeitsprüfung, *DÖV* 1992, S. 321 ff.

Stelkens, Paul/Bonk, Heinz-Joachim/Sachs, Michael/Leonhardt, Klaus: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 4. Auflage, München 1993
(zit.: Stelkens/Bonk/Sachs/Leonhardt, VwVfG)

Stewing, C.: Umweltverträglichkeitsprüfung, Zweckmäßigkeit und Ausgestaltung, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 1986, S. 648 ff.

Storm, Peter-Christoph/Bunge, Thomas (Hrsg.): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (HdUVP), Ergänzbare Sammlung der Rechtsgrundlagen, Prüfungsinhalte und -methoden für Behörden, Unternehmen, Sachverständige und die juristische Praxis, 1. Band, Loseblatt, Stand: August 1996 (zit.: Bearbeiter, in: HdUVP)

Storm, Peter-Christoph: EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Intention der Umsetzung, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1987, S. 179 ff.

Streinz, Rudolf: Materielle Präklusion und Verfahrensbeteiligung im Verwaltungsrecht. Die Anforderungen an das Verwaltungsverfahren bei der Anordnung materieller Präklusionsfolgen unter Berücksichtigung ausländischer Betroffener, *Verwaltungsarchiv* 1988, S. 272 ff.

Turiaux, André: Umweltinformationsgesetz, Kommentar, München 1995 (zit.: Turiaux, UI-G)

Ule, Carl Hermann/Laubinger, Hans-Werner: Verwaltungsverfahrenrecht, 4., neubearbeitete Auflage, Köln u. a., 1995 (zit.: Ule/Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht)

Viebrock, Jan: Beschränkung der UVP in der Verkehrswegeplanungsbeschleunigung. Zur Vereinbarkeit des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes des Bundes mit der UVP-Richtlinie der EG, *NVwZ* 1992, S. 939 ff.

Vorwerk, Axel: Die umweltpolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der EEA, München 1990 (zit.: Vorwerk, Die umweltpolitischen Kompetenzen)

Wagner, Jörg: Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung und im Raumordnungsverfahren. Änderungen durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes, *DVBl.* 1993, S. 583 ff.

Wahl, Rainer: Thesen zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach EG-Recht in das deutsche öffentliche Recht, *DVBl.* 1988, S. 86 ff.

ders.: Das Raumordnungsverfahren am Scheideweg, in: Festschrift für Horst Sandler, Bürger - Richter - Staat, München 1991, S. 199 ff. (zit.: Wahl, Festschrift für Sandler)

Walter, Robert/Mayer, Heinz: Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts, 6.durchgesehene und ergänzte Auflage, Wien 1995 (zit.: Walter/Mayer, Grundriß des österr. Verwaltungsverfahrenrechts)

Weber, Albrecht: Die Umweltverträglichkeitsrichtlinie im deutschen Recht. Eine Studie zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27.Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), Köln u. a., 1989 (zit.: Weber, UV-RL im dt. Recht)

ders.: Zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsrichtlinie im deutschen Recht, *UPR* 1988, S. 206 ff.

Weber, Albrecht/Hellmann, Ulrich: Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz), *NJW* 1990, S. 1625 ff.

Wegener, Bernhard: Umsetzung der EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen, *IUR* 1992, S. 211 ff.

Wickrath, Susan: Bürgerbeteiligung im Recht der Raumordnung und Landesplanung, Münster 1992
(zit.: Wickrath, Bürgerbeteiligung)

Willner, Klaus Rainer: Rezension des Kommentars "Erbguth/Schink, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, München 1992", VBIBW 1993, S. 160

Wielinger, Gerhart/Gruber, Gunther: Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht, 3., durchgesehene und ergänzte Auflage, Graz 1988
(zit.: Wielinger/Gruber, Einführung in das österr. Verwaltungsverfahrenrecht)

Winter, Gerd: Die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs der Bundesregierung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 26.6.1988 mit der EG-Richtlinie 85/337 und die Direktwirkung dieser Richtlinie, NuR 1989, S. 197 ff.

Abkürzungen

a.A.	anderer Ansicht
AbfG	Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz) i. d. F. d. Bek. v. 7.7.1972 (BGBl. I S.873), geänd. durch G. v. 27.6.1994 (BGBl. I S.1440), wird mit Wirkung v. 6.10.1996 v. Kreislaufwirtschafts- und AbfallG abgelöst
ABl.	Amtsblatt
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AnwBl.	Österreichisches Anwaltsblatt (Zeitschrift)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AtAnlV	Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes (Atomanlagen-Verordnung) vom 20.5.1960 (BGBl. I S. 310) i. d. F. d. Bek. v. 29.10.1970 (BGBl. I S. 1518)
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) i. d. F. d. Bek. v. 15.7.1985 (BGBl. I S. 1565), geänd. durch G. v. 23.11.1994 (BGBl. I S. 3486)
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung i. d. F. d. Bek. v. 3.2.1995 (BGBl. I S.180)
Aufl.	Auflage
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz i. d. F. d. Wiederverlautbarung (BGBl. 1991/51)
AWG	Abfallwirtschaftsgesetz v. 6.6.1990 (BGBl. 1990/325)
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BBerG	Bundesberggesetz v. 13.8.1990 (BGBl. I S.1310), zul. geänd. durch G. v. 5.10.1994 (BGBl. I S. 2910)

Begr.	Begründung
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) i. d. F. d. Bek. v. 14.5.1990 (BGBL. I S. 880), zul. geänd. durch G. v. 23.11.1994 BGBL. I S. 3486)
BLAK UVP	Bund/Länder - Arbeitskreis UVP
BMin	Bundesministerium
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BStG	Bundesstraßengesetz v. 1971 (BGBL. 1971/286) zul. geändert durch Bundesgesetz 1995 (BGBL. 1995/297)
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BV-G	Bundesverfassungsgesetz v. 1929, zul. geänd. durch G. v. 1993 (BGBL. 508/1993)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWaStrG	Bundeswasserstraßengesetz vom 02.04.1968 (BGBL. II S. 173), Neufassung vom 23.08.1990 (BGBL. I S. 1818)
bzw.	Beziehungsweise
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselben
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
dt.	deutsch, deutschen
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
E	Entscheidung
EB	Erläuternde Bemerkungen
ECE- Abkommen	Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang vom 25.2.1991

EEA	Einheitliche Europäische Akte vom 28.2.1986 (BGBl. II S.1102)
EFTA	Europäische Freihandelszone
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nach Ratifizierung des Maastrichter Vertrages)
EIA	Environmental Impact Assessment
Einl.	Einleitung
entspr.	entsprechend
et	Energiewirtschaftliche Tagesfragen (Zeitschrift)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957 (BGBl. II S. 753, 766)
f., ff.	folgende Seite(n)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz (FStrG) i. d. F. d. Bek. v. 19.4.1994 (BGBl. I S. 854)
G	Gesetz
GBI.	Gesetzblatt
geänd.	geändert
gem.	gemäß
GenBeschlG	Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949 (BGBl. I S. 1), zul. geänd. G. v. 27.10.1994 (BGBl. I S. 3146)
ggf.	gegebenenfalls

HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
HdUVP	Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung
hinsichtl.	hinsichtlich
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
HS	Halbsatz
i. d. F. d. Bek. v.	in der Fassung der Bekanntmachung vom
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne des, der
IUR	Informationsdienst Umweltrecht (Zeitschrift)
i. V. m.	in Verbindung mit
JUS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KOM	Kommission
KrW-AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) v. 27.9.1994 (BGBl. I S. 2705)
Lit.	Literatur
NEPA	National Environmental Policy Act
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Rdnr.	Randnummer
RdU	Recht der Umwelt (Zeitschrift)
RegE	Regierungsentwurf
RL	Richtlinie

ROV	Raumordnungsverfahren
Rspr.	Rechtsprechung
RZ	Österreichische Richter-Zeitung
S.	Satz, Seite
SRU	Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
UGB-AT	Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil (Professorenentwurf)
UI-G	hinsichtl. Deutschland: Umweltinformationsgesetz v. 8.7.1994 (BGBl. I S. 1490) hinsichtlich Österreich: Bundesgesetz v. 27.7.1993 über den Zugang zu Informationen über die Umwelt (BGBl. 1993/495)
UI-RL	Umwelt- Informationsrichtlinie (RL 90/313/EWG über den freien Zugang von Informationen über die Umwelt, v. 23.6.1990, L 158)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UV	Umweltverträglichkeit
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G	hinsichtl. Deutschland: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung v. 12.2.1990 (BGBl. I S. 205), zul. geänd. durch G v. 23.11.1994 (BGBl. I S. 3486) hinsichtl. Österreich: Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit und die Bürgerbeteiligung (BGBl. 697/1993)
UVP-report	UVP-report (Zeitschrift)
UVP-RL	Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten v. 27.6.1985 (85/337 EWG), ABl. EG Nr. L 175 v. 5.7.1985, S. 40
UVPVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV), beschlossen von der Bundesregierung am 17.5.1995
v.	von
VA	Verwaltungsakt
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof

vgl.	vergleiche
v.H.	vom Hundert
Vorbem.	Vorbemerkung
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung i. d. F. d. Bek. v. 19.3.1991 (BGBl. I S. 686), zul. geänd. durch G. v. 23.11.1994 (BGBl. I S. 3486)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz v. 25.5.1976 (BGBl. I S. 1253), zul. geänd. durch Art. 1 des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren v. 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354)
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), i. d. F. d. Bek. v. 23.8.1990 (BGBl. I S. 1818), zul. geänd. durch G. v. 17.12.1993, BGBl. I S. 2123
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) i. d. F. d. Bek. der Neufassung v. 23.9.1986 (BGBl. I S. 1529), zul. geänd. durch G. v. 27.6.1994 (BGBl. I S. 1440)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv (Zeitschrift)
WRG	Wasserrechtsgesetz von 1959, zul. geänd. durch G. v. 1993 (BGBl. 1993/185)
z. B.	zum Beispiel
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
z. T.	zum Teil
zul. geänd.	zuletzt geändert
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht