Internet-Dokumenteserver der Bibliothek der Universität Konstanz

Diese elektronische Dissertation kann nur gelesen werden.

Eine gedruckte Ausgabe ist erschienen in der JUPEC-Verlagsgesellschaft.

Betina Münch

Sondervorschriften für die neuen Bundesländer im Bereich von Umwelt- und Planungsrecht: Perspektiven der Rechtsvereinheitlichung

Dargestellt anhand der Art. 4, 11 und 13 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. 1993 I S. 466 ff.)

JUPEC Verlagsgesellschaft

Betina Münch

Sondervorschriften für die neuen Bundesländer im Bereich von Umwelt- und Planungsrecht: Perspektiven der Rechtsvereinheitlichung

Dargestellt anhand der Art. 4, 11 und 13 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. 1993 I S. 466 ff.)

Dissertation der Universität Konstanz
Tag der mündlichen Prüfung: 21. Oktober 1998

Referent: Prof. Dr. Dieter Lorenz
Referent: Prof. Dr. Ekkehart Stein

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Münch, Betina:

Sondervorschriften für die neuen Bundesländer im Bereich von Umwelt- und Planungsrecht: Perspektiven der Rechtsvereinheitlichung / von Betina Münch. - 1. Auflage 1999 - Mannheim/Berlin:
JUPEC Verlagsgesellschaft mbH, 1999.
ISBN 3-927695-02-5

ISBN 3-927695-02-5
1. Auflage 1999

JUPEC Verlagsgesellschaft mbH, Mannheim/Berlin
Theodor-Heuss-Anlage 2
68161 Mannheim
JUPEC@PowerOnline.net

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Meinen Eltern und Onkel Calla

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand zwischen 1993 und 1998, zunächst freischaffend, dann berufsbegleitend während meiner Tätigkeit als Redakteurin der Akademischen Arbeitsgemeinschaft, Mannheim. Sie wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Konstanz im Sommersemester 1998 in dieser Fassung als Dissertation angenommen.

Die Arbeit geht zurück auf eine Anfang 1993 im Rahmen des Wiedervereinigungsprozesses geführte rechtspolitische Diskussion über den Einsatz von Sondervorschriften in den neuen Bundesländern. Auch wenn die untersuchten Rechtsvorschriften inzwischen weitgehend überholt sind, behält diese Arbeit ihre Aktualität hinsichtlich der Analyse vergleichbarer gesetzgeberischer "Schnellschüsse" im Zusammenhang mit der - nach wie vor geführten - Standortdiskussion. Die Fortsetzung der einmal eingeschlagenen Gesetzgebungstendenzen durch den Einsatz der Sondervorschriften und ihre Fort- bzw. Nachwirkung in bundesweitem Dauerrecht läßt sich aufzeigen.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dieter Lorenz, der die Arbeit durch wertvolle Anregungen stets gefördert und den Fortgang der Untersuchung unterstützt hat. Auf die berufsbedingten Verzögerungen während der Überarbeitungsphasen reagierte er mit Geduld und Verständnis. Herrn Prof. Dr. Ekkehart Stein schulde ich besonderen Dank für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Der Geschäftsleitung der Akademischen Arbeitsgemeinschaft, Mannheim, und den Kollegen der "Rechtstips"-Redaktion danke ich für die Unterstützung während der Promotion.

Ein herzliches Dankeschön gilt Frau Martina Freerksen für die Durchsicht des Manuskripts und Frau Birgit Berkemeier für die "Erste Hilfe" bei der Textverarbeitung.

Herrn Stephan Hettich möchte ich für seine Hilfe bei der Veröffentlichung dieser Arbeit danken.

Besonderen Dank gilt meinen Eltern und Onkel Calla. Ohne ihre großzügige Unterstützung während meiner gesamten Ausbildung wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen.

Schließlich möchte ich Martin danken, daß er das alles durchgestanden hat ...!

Mannheim, im November 1998 Betina Münch

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht I
Inhaltsverzeichnis III
Literaturverzeichnis XII

Einleitung und Gang der Untersuchung 1

1. Kapitel
Rechtsvereinheitlichung und Nivellierung von Umweltstandards

I. Staatsaufgabe "Umweltunion" 3
II. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet 6
III. Zielkonflikt zwischen Rechtsangleichung, Investitionserfordernissen und Sicherung von Umweltstandards 11
IV. Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 15

2. Kapitel
Die Ausgangslage in der DDR

I. Die Lage vor der Wiedervereinigung 17
II. Die Lage durch die Wiedervereinigung 49

3. Kapitel
Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren

I. Notwendigkeit der Beschleunigung 56
II. Ursachen der Verzögerung und allgemeine Beschleunigungsansätze 61
III. Erfordernis, Gefahren und Grenzen der Beschleunigung 72

4. Kapitel
Überblick über das Raumordnungsverfahren und die UVP einschließlich der Rechtsschutzmöglichkeiten

I. Raumordnungsrecht: Raumordnung und Landesplanung 74
II. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung 77
III. Raumordnungsverfahren und UVP 84
IV. Rechtsschutz 105
V. Zwischenergebnis: Bedeutung für die neuen Bundesländer 111

5. Kapitel
Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

I. Entstehungsgeschichte und inhaltliche Schwerpunkte 114
II. Sondervorschriften als Mittel gesetzgeberischer Gestaltung 118
III. Überblick über die Änderungen des InvWoBauLG im Planungsrecht und im verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz 123

6. Kapitel:
Bewertung der normativen Veränderungen des InvWoBauLG

I. Bewertungskriterien 131
II. Bewertung 146
III. Schlußfolgerungen aus den Bewertungsergebnissen 166

Zusammenfassung 183

Anhangsverzeichnis 195

Anhang (nur in gedruckter Ausgabe enthalten!)

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht I

Inhaltsverzeichnis III

Literaturverzeichnis XII

Einleitung und Gang der Untersuchung 1

1. Kapitel
Rechtsvereinheitlichung und Nivellierung von Umweltstandards

I. Staatsaufgabe "Umweltunion" 3

II. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet 6

1. Begriffsbestimmung und gesetzliche Grundlagen 6
2. Anforderungen an die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse 9
3. Grenzen der Vereinheitlichungstendenzen 10

III. Zielkonflikt zwischen Rechtsangleichung, Investitionserfordernissen und Sicherung von Umweltstandards 11

1. Problemstellung 11
2. Politischer und theoretischer Hintergrund des Zielkonfliktes aus westdeutscher Sicht 12
3. Brisante Situation in den neuen Ländern 13
4. Lösungsansatz 14

IV. Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 15

2. Kapitel
Die Ausgangslage in der DDR

I. Die Lage vor der Wiedervereinigung 17

1. Verwaltungsrecht, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrechtsschutz in der DDR.. 17

1.1. Die Geschichte des Verwaltungsrechts 17

1.2. Stellung und Funktion des Verwaltungsrechts in der DDR 20

1.2.1. Rechtsdogmatischer Hintergrund der Stellung des Verwaltungsrechts . 20
1.2.2. Zielsetzung und Funktion des Verwaltungsrechts 21
1.2.3. Prinzipien des Verwaltungsrechts 22

1.3. Verwaltungsaufbau und Verwaltungsorganisation in der DDR 23

1.3.1. Ausbau des zentralistischen Systems 23
1.3.2. Der Staatsapparat 25
1.3.3. Typische Merkmale der staatlichen Verwaltung der DDR 26

1.4. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensrecht in der DDR 27

1.4.1. Zweck und Zielsetzung des Verwaltungsverfahrensrechts 27
1.4.2. Erscheinungsformen von Verwaltungsverfahrensvorschriften 27
1.4.3. Auswirkungen der fehlenden Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts 28

1.5. Verwaltungsrechtsschutz in der DDR 28

1.5.1. Geschichte der gerichtlichen Verwaltungskontrolle 28
1.5.1.1. Nachkriegsentwicklung 28
1.5.1.2. Gerichtliche Nachprüfungskompetenz und Ersatzmechanismen bis 1989 30

1.5.2. Wiedereinführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit 30

1.5.2.1. Rechtspolitischer Hintergrund der Wiedereinführung des Verwaltungsrechtsschutzes 31
1.5.2.2. Inhalt des Gesetzes vom 14. Dezember 1988 31
1.5.2.3. Würdigung des Gesetzes 32

1.6. Zwischenergebnis 33

1.6.1. Zusammenfassende Würdigung des Verwaltungsrechtssystems der DDR 33
1.6.2. Bedeutung der Ausgangslage in der DDR für die Umsetzung im vereinten Deutschland 34

2. Umweltsituation, Umwelt- und Planungsrecht in der DDR 35

2.1. Umweltsituation und Umweltpolitik 35

2.1.1. Besondere Umweltbelastungen 35
2.1.2. Ziele der sozialistischen Umweltpolitik 36
2.1.3. Ideologischer Hintergrund 37

2.1.4. Ursachen für Defizite im Umweltschutz 38
2.2. Entstehung und Entwicklung des Umweltrechts in der DDR..... 39
2.2.1. Rechtsgrundlagen des Umweltrechts..... 39
2.2.1.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen..... 39
2.2.1.2. Einfachgesetzliche Grundlagen 39
2.2.2. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsverfahren im Bereich des Umweltrechts 41
2.2.3. Instrumentarium des Umweltschutzes der DDR 42
2.3. Das Planungsrecht in der DDR..... 43
2.3.1. Territorialplanung..... 43
2.3.1.1. Begriff - Abgrenzung - Vergleichbarkeit 43
2.3.1.2. Struktur und Defizite der Territorialplanung 45
2.3.1.3. Bedeutung der Ausgangslage in der DDR für die Umsetzung im vereinten Deutschland 46
2.3.2. Umweltverträglichkeitsprüfung..... 46
2.4. Resümee 47
2.4.1. Zusammenfassende Würdigung zum Stand von Umwelt- und Planungsrecht 47
2.4.2. Bedeutung der Ausgangslage in der DDR für die Umsetzung im vereinten Deutschland..... 48

II. Die Lage durch die Wiedervereinigung..... 49
1. Gesetzliche Überleitung..... 49
1.1. Verwaltungsrecht..... 49
1.2. Allgemeines Umweltrecht..... 50
1.3. Besonderes Umweltrecht..... 50
1.3.1. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung 51
1.3.2. Raumordnungsgesetz..... 51
2. Überblick über bestehende Investitionshemmnisse 52
3. Zwischenergebnis..... 54

3. Kapitel
Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren

I. Notwendigkeit der Beschleunigung 56

1. Statistische Daten 56
2. Hintergrund: Standortfrage und Investitionsbereitschaft 57
3. Reformziele 60
4. Besonderheiten für die neuen Bundesländer 60

II. Ursachen der Verzögerung und allgemeine Beschleunigungsansätze 61

1. Ursachen der Verzögerung 61
   - 1.1. Beim Antragsteller 61
   - 1.2. Bei der Behörde 62
   - 1.3. Bedingt durch die Struktur des Verwaltungsverfahrens 63
   - 1.4. Bedingt durch Dritte 63
2. Beschleunigungsmöglichkeiten 64
   - 2.1. Administrative Maßnahmen 64
     - 2.1.1. Allgemeine Grundsätze 64
     - 2.1.2. Besonderheiten für die neuen Bundesländer 66
   - 2.2. Gesetzgeberische Maßnahmen 67
     - 2.2.1. Allgemeine Grundsätze 67
       - 2.2.1.1. Theoretischer Hintergrund 67
       - 2.2.1.2. Gesetzgeberische Ansätze 69
     - 2.2.2. Ansätze in einzelnen Rechtsgebieten 71
       - 2.2.2.1. Möglichkeiten der Vereinfachung des Planungs- und Umweltrechtes 71
       - 2.2.2.2. Möglichkeiten der Vereinfachung des Rechtsweges 72

III. Erfordernis, Gefahren und Grenzen der Beschleunigung 72

4. Kapitel
Überblick über das Raumordnungsverfahren und die UVP einschließlich der Rechtsschutzmöglichkeiten

I. Raumordnungsrecht: Raumordnung und Landesplanung 74

1. Begriff und Funktion 74
2. Stellung im Planungssystem 76

II. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung 77

1. EG-Richtlinie über die UVP 77
2. Grundbegriffe und Grundstrukturen der UVP-Richtlinie 78
   2.1. Begriff der Umweltverträglichkeitsprüfung 78
   2.2. Ziele und Funktionen 79
   2.3. Verfahren 80
3. Umsetzung der Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland 80
   3.1. Entstehung des UVPG 80
   3.2. Konzeption des Umsetzungsgesetzes der UVP-Richtlinie 81
   3.3. Überblick über das UVPG 81
4. Bewertung 83

III. Raumordnungsverfahren und UVP 84

1. Entwicklung des Raumordnungsverfahrens 84
   1.1. Das Raumordnungsverfahren nach überkommener landesrechtlicher Ausprägung 84
   1.2. Das Raumordnungsverfahren nach § 6a ROG (1989) 86
   1.3. Das Raumordnungsverfahren in den neuen Bundesländern 88
2. Bewertungskriterien zur Beurteilung der Regelung des § 6a ROG (1989) 89
   2.1. Grundprinzipien des Umweltrechts 89
      2.1.1. Vorsorgeprinzip 90
         2.1.1.1. Das Vorsorgeprinzip als umweltpolitisches Prinzip 90
         2.1.1.2. Planung als Ausdruck des Vorsorgeprinzips 91
      2.1.2. Verursacherprinzip 92
      2.1.3. Kooperationsprinzip 93
      2.1.4. Verhältnis der Prinzipien untereinander 94
      2.1.5. Bedeutung der Grundprinzipien 94

2.2. Zwischenergebnis ... 95
2.3. Weitere Bewertungskriterien ... 96

3. Bewertung der Fortentwicklung des Planungsrechts durch das Raumordnungsverfahren mit UPV ... 97

3.1. Verbesserung des Umweltschutzniveaus ... 97

3.1.1. Integration der UVP ... 97
3.1.2. Obligatorische Durchführung des Raumordnungsverfahrens ... 98
3.1.3. Öffentlichkeitsbeteiligung ... 100
3.1.4. Rechtswirkungen ... 101

3.2. Verfahrensökonomie und Investitionsförderung durch das neugefaßte Raumordnungsverfahren ... 101

3.2.1. Kostenersparnis ... 101
3.2.2. Vermeidung von Doppelprüfungen ... 102
3.2.2.1. Zielsetzung ... 102
3.2.2.2. Gesetzliche Anforderungen ... 103
3.2.2.3. Zusammenfassende Wertung ... 104

3.2.3. Akzeptanzsteigerung ... 105

IV. Rechtsschutz ... 105

1. Umweltprozeßrecht nach der VwGO ... 105

2. Probleme des Rechtsschutzes beim Planungs- und Zulassungsverfahren ... 106

2.1. Rechtsschutzfragen des Raumordnungsrechts ... 106
2.2. Rechtsschutz bei UVP ... 107
2.3. Rechtsschutz im Raumordnungsverfahren ... 108

2.3.1. Nach überkommener landesrechtlicher Regelung ... 108
2.3.2. Auswirkungen der Neufassung des § 6a ROG (1989) ... 109
2.3.3. Bewertung ... 110

V. Zwischenergebnis: Bedeutung für die neuen Bundesländer ... 111

5. Kapitel
Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

I. Entstehungsgeschichte und inhaltliche Schwerpunkte 114

1. Gesetzgeberische Intention 114
2. Gesetzgebungsverfahren 115
3. Neuregelungen des InvWoBauLG im Überblick 116

II. Sondervorschriften als Mittel gesetzgeberischer Gestaltung 118

1. Notwendigkeit des Einsatzes von Sondervorschriften 118
2. Erscheinungsformen und Begriffsbestimmungen 119
3. Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers 120
4. Sondervorschriften des InvWoBauLG 122
5. "Rückwirkung" von Sondervorschriften: Schaffung von bundesweitem Dauerrecht.. 122

III. Überblick über die Änderungen des InvWoBauLG im Planungsrecht und im verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz 123

1. Änderungen des Raumordnungsgesetzes (Art. 4 InvWoBauLG) 123
   - 1.1. Art. 4 Nr. 1 InvWoBauLG (§ 2 Abs. 1 Nr. 13 ROG (1993)) 124
   - 1.2. Art. 4 Nr. 2 InvWo BauLG (§ 5 Abs. 5 ROG (1993)) 124
   - 1.3. Art. 4 Nr. 3 InvWoBauLG (§ 6a ROG (1993)) 124
     - 1.3.1. Verzicht auf eine UVP-Regelung 125
     - 1.3.2. Absehen von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens 126
     - 1.3.3. Befristung des Raumordnungsverfahrens 127
     - 1.3.4. Sonstige Änderungen 128
2. Änderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 11 InvWoBauLG) 128
3. Gesetz zur Beschränkung der Rechtsmittel in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Art. 13 InvWoBauLG) 129

6. Kapitel:
Bewertung der normativen Veränderungen des InvWoBauLG

I. Bewertungskriterien 131

1. Bewertungskriterien zur Nivellierung und Verbesserung des Umweltschutzes 131

1.1. Prinzipientrias des Umweltrechts 131

1.2. Gewährleistung von Umweltschutzstandards 132

1.2.1. Umweltqualität 133
1.2.2. Umweltplanung 133
1.2.3. "Bestandsschutz" im Umweltrecht 135

2. Bewertungskriterien zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse 136

2.1. Öffentlichkeitsbeteiligung 136

2.2. Verfassungsrechtlicher Anspruch auf effektive und rasche Durchführung des Verwaltungsverfahrens 138

2.3. Rechtsgleichheit durch Raumordnung 139

2.3.1. Anforderungen an das Raumordnungsrecht 139
2.3.2. Umsetzung durch Sondervorschriften 140

2.4. Rechtsschutzgewährung 142

2.4.1. Rechtsschutzgarantie gegen Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt 142
2.4.2. Anspruch auf effektiven Rechtsschutz 142
2.4.2.1. Durchsetzbarkeit des Rechts 143
2.4.2.2. Angemessene Verfahrensdauer 144

2.4.3. Rechtsstaatlicher Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes 144
2.4.3.1. Rechtssicherheit und der verfahrensrechtliche Grundsatz der Rechtsmittelsicherheit 144
2.4.3.2. Vertrauensschutz 145

II. Bewertung 146

1. Bewertung des Art. 4 InvWoBauLG 146

1.1. Verzicht auf zwingende UVP-Regelung 146

1.2. Absehen von der Durchführung des Raumordnungsverfahrens 148

1.2.1. Erweiterte Absehensregel nach § 6a Abs. 3 ROG (1993) 148
1.2.2. Sondervorschrift des § 6a Abs. 12 ROG (1993) 150
1.2.2.1. Einsatz von Sondervorschriften 150
1.2.2.2. Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe 151
1.2.2.3. Wirtschaftsfördernd und umweltschützend? 153

1.3. Befristung des Raumordnungsverfahrens 153

1.4. Verzicht auf Öffentlichkeitsbeteiligung 155
1.5. Berücksichtigungsgebot nach § 6a Abs. 9 ROG (1993) 157

2. Bewertung des Art. 11 InvWoBauLG 158

3. Bewertung des Art. 13 InvWoBauLG 159

3.1. Rechtsmittelbefristung für die Normenkontrolle..... 159

3.1.1. Rechtstheoretische Beurteilung der Rechtsmittelbefristung..... 159
3.1.2. Praktische Auswirkung der Rechtsmittelbefristung..... 159

3.2. Rechtsmittelbeschränkung in Form der Zulassungsberufung..... 160
3.3. Fortfall des Suspensiveffektes..... 161
3.4. Das Rechtsmittelbeschränkungsgesetz als Sondervorschrift 163

III. Schlußfolgerungen aus den Bewertungsergebnissen..... 166

1. Schwächung des Raumordnungsverfahrens..... 166

2. Minderer Verwaltungsrechtsschutz in den neuen Bundesländern..... 169

3. Verkennen der Gestaltungsmöglichkeiten beim Einsatz von Sondervorschriften..... 173

4. Fehlende Berücksichtigung von Begleitmaßnahmen und Alternativen 174

5. Ökonomische Ziele haben Vorrang..... 176

6. Gesetzgebungsaufträge nicht erfüllt..... 178

Zusammenfassung..... 183

Anhangsverzeichnis..... 195

Literaturverzeichnis

Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.)	Handwörterbuch der Raumforschung und Landesplanung, Band I, A - H, Hannover, 1970
Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.)	Verwaltungsrecht (Lehrbuch) 1. Aufl., Berlin, 1979
Arndt, Hans-Wolfgang	Forum: Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland JuS 1993, 360 - 364
Bayerische Staatsregierung (Hrsg.)	Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Bericht des Normprüfungsausschusses, München, 1990 (zit.: Bayerische Staatsregierung (Hrsg.), Beschleunigung)
Becher, Jürgen	Der Staat in der Marktwirtschaft: Klarstellungen aus Sicht der neuen Bundesländer, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 51 (1/1992), S. 60 - 64
Beckmann, Martin	Bewerten und Gesetzesanwendung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung DVBl. 1993, 1335 - 1337
Beckmann, Martin	Der Rechtsschutz des Vorhabensträgers bei der Umweltverträglichkeitsprüfung NVwZ 1991, 427 - 431
Beckmann, Martin	Neue Entwicklungen im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung, Münster, 1995 (maschinenschriftlich; überarbeitetes Manuskript eines Vortrages auf den Rostocker Umweltrechtstagen 1995 mit dem Tagungsthema "Die Beschleunigungsgesetze: Rechtsfragen und Erfahrungen", 30./31. Mai 1995) (zit.: Beckmann, Neue Entwicklungen)
Beckmann, Martin	Rechtsschutz für Drittbetroffene bei der Umweltverträglichkeitsprüfung DVBl. 1991, 358 - 365
Benda, Ernst / Maihofer, Werner / Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.)	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Berlin, 1994 (zit.: Bearbeiter, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), HdVerfR, §, Rdnr.)
Bernet, Wolfgang / Schöwe, Axel / Schüler, Richard	Funktionen, Gestaltung und Wirksamkeit von Verwaltungsverfahrensrecht in der DDR StuR 1986, 612 - 622

Biedenkopf, Kurt H.
Die ökologische Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft in Ost und West, in: Jens, Uwe (Hrsg.), Der Umbau. Von der Kommandowirtschaft zur ökosozialen Marktwirtschaft, 1. Aufl., Baden-Baden, 1991, S. 240 - 253
(zit.: Biedenkopf, Ökologische Erneuerung)

Bielenberg, Walter / Erbguth, Wilfried / Söfker, Wilhelm
Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder; ergänzbarer Kommentar (Loseblattausgabe, Grundwerk 1979)
(zit.: Bielenberg/Erbguth/Söfker, ROG, §, Rdnr.)

Bihr, Ulrich
Neues im Landesplanungsgesetz: Raumordnungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung
BWVP 1993, 1 - 4

Bley, Jochen
Verwaltungsentscheidungen und Verwaltungsvollzug, in: König, Klaus (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, 1. Aufl., Baden-Baden, 1991, S. 249 - 262
(zit.: Bley, Verwaltungsentscheidungen)

Blümel, Willi (Hrsg.)
Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin, 1982
(zit.: Bearbeiter, in: Blümel (Hrsg.), Bürgerbeteiligung)

Bönninger, Karl
Theorie des Verwaltungsrechts im administrativen System und im demokratischen Rechtsstaat
NJ 1990, 102 - 104

Bothe, Michael (Mitbearbeiter)
Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in 2 Bänden (Reihe Alternativkommentare), 2. Aufl., Neuwied/Frankfurt, 1989
(zit.: Bothe, in: Alternativkommentar zum GG, Art., Rdnr.)

Bothe, Michael / Prieur, Michael / Ress, Georg (Hrsg.)
Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, 1984
(zit.:Bearbeiter, in: Bothe/Prieur/Ress (Hrsg.), Umweltbelastungen)

Brohm, Wilfried
Beschleunigung der Verwaltungsverfahren - Straffung oder konsensuales Verwaltungshandeln? Zugleich ein Beitrag zu den Voraussetzungen der "Mediation" in den USA und den strukturellen Unterschieden zwischen amerikanischem und deutschem Recht
NVwZ 1991, 1025 - 1033

Brunner, Georg
Einführung in das Recht der DDR, 2. Aufl., München, 1979

Brunner, Georg
Verwaltungsrecht in der DDR
Die Verwaltung 1981, 92 - 98

Büchner-Uhder, Willi / Hieblinger, Rudolf / Poppe, Eberhard
Zur Stellung des sozialistischen Verwaltungsrechts im Rechtssystem der DDR,
StuR 1976, 1346 - 1353

Bullinger, Martin
Aktuelle Probleme des deutschen Verwaltungsverfahrensrechts - Das Beschleunigungsgebot und seine Vereinbarkeit mit rechtsstaatlichen und demokratischen Verfahrensprinzipien
DVBl. 1992, 1463 - 1468

Bullinger, Martin
Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben. Ein Beitrag zur zeitlichen Harmonisierung von Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft
Serie Verwaltung 2000, Baden-Baden, 1992
(zit.: Bullinger, Verwaltung 2000)

Bullinger, Martin
Investitionsförderung durch nachfragegerechte und kooperative Beschleunigung von Genehmigungsverfahren
JZ 1994, 1129 - 1132

Bullinger, Martin
Verwaltung im Rhythmus von Wirtschaft und Gesellschaft
JZ 1991, 53 - 62

Bundesminister des Inneren (Hrsg.)
Erleichterung von Gewerbeansiedlungen in den neuen Bundesländern - Ein Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn, 1992
(zit.: BMI (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen)

Bundesminister des Inneren / Bundesminister der Justiz (Hrsg.)
Staatszielbestimmungen - Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission, Bonn, 1983
(zit.: BMI/BMJ (Hrsg.), Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen)

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)
Ökologischer Aufbau: Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern, Bonn, 1991
(zit.: BMU (Hrsg.), Eckwerte ökologischer Sanierung)

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)
Umweltschutz in Deutschland. Umweltbericht 1990, Bonn, 1990
(zit.: BMU (Hrsg.), Umweltbericht 1990)

Burmeister, Joachim
Vertrauensschutz im Prozeßrecht. Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 12. Juli 1978 - erweiterte Fassung, Berlin/New York, 1979
(zit.: Burmeister, Vertrauensschutz im Prozeßrecht)

Busse, Jürgen
Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz. Übersicht über die wichtigsten Neuregelungen für die alten Bundesländer
BayVBl 1993, 193 - 200; 231 - 236

Bussek, Michael Joachim
Die Wirksamkeit von Raumordnungsverfahren: eine rechtstatsächliche Untersuchung zur Funktion, Bindungswirkung und Rechtsnatur der landesplanerischen Beurteilung sowie Rechtsschutzmöglichkeiten dagegen, Konstanz (Diss.), 1986
(zit.: Bussek, Raumordnungsverfahren)

Chemielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (Hrsg.)
Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre, Band 11, Stuttgart, 1989
(zit: Chemielewicz/Eichhorn (Hrsg.), HWÖ)

Creifelds, Carl / Hoffmann, Hans (Hrsg.)/ Guntz, Dieter (Bearb.)
Rechtswörterbuch, 11. Aufl., München, 1992
(zit.: Creifelds, Rechtswörterbuch)

Cupei, Jürgen
Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Ein Beitrag zur Strukturierung der Diskussion. Zugleich eine Erläuterung der EG-Richtlinie, Köln/Berlin/Bonn/München, 1986
(zit.: Cupei, UVP)

Däubler, Wolfgang
Die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" als Verfassungsgebot, in: Däubler-Gmelin, Herta/Kinkel, Klaus u.a. (Hrsg.), Gegenrede. Aufklärung, Kritik, Öffentlichkeit. Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, Baden-Baden, 1994, S. 455 - 471
(zit.: Däubler, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse)

Dohle, Rolf
Anwendungsprobleme eines Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz)
NVwZ 1989, 697 - 705

Dreier, Horst (Hrsg.)
Grundgesetz Kommentar. Band 1, Art. 1 - 19, Tübingen, 1996
(zit: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Art., Rdnr.)

Ellwein, Thomas
Führungsstruktur im Bundesland
DÖV 1987, 464 - 474

Endemann, Wolfgang
Zur Bedeutung neuerer und geplanter Änderungen der VwGO für Gericht, Wirtschaft und Rechtsanwälte
VBlBW 1994, 297 - 301

Erbguth, Wilfried
Beschleunigung von Infrastrukturplanungen versus private oder staatliche Mediation: Warum wird das Raumordnungsverfahren übersehen?
NVwZ 1992, 551 - 553

Erbguth, Wilfried — Die materielle Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung nach Erlaß des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes
NVwZ 1993, 956 - 958

Erbguth, Wilfried — Rechtliche Grundlagen für Raumordnungsverfahren in den neuen Bundesländern
LKV 1993, 145 - 151

Erbguth, Wilfried — Steuerung von großräumigen bedeutsamen Investitionen in den neuen Bundesländern durch Raumordnungsverfahren?
VIZ 1991, 95 - 97

Erbguth, Wilfried — Zur Rechtsnatur von Programmen und Plänen der Raumordnung und Landesplanung
DVBl. 1981, 557 - 564

Erbguth, Wilfried / Schink, Alexander — Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, 2. Aufl., München, 1996
(zit.: Erbguth/Schink, UVPG, §, Rdnr.)

Eucken, Walter — Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen, 1990
(zit.: Eucken, Wirtschaftspolitik)

Ewer, Wolfgang — Beschränkung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe - Zulässiges und geeignetes Mittel zur Beschleunigung behördlicher und gerichtlicher Verfahren?
NVwZ 1994, 140 - 142

Feldhaus, Gerhard / Eisenbarth, Siegfried — Umweltrechtliche Vorschriften im vereinten Deutschland
UPR 1990, 401 - 406

Fikentscher, Wolfgang — Die umweltsoziale Marktwirtschaft - als Rechtsproblem, Heidelberg, 1991
(zit.: Fikentscher, Umweltsoziale Marktwirtschaft)

Gabler Wirtschafts-Lexikon — 6 Bände, 12. Aufl., Wiesbaden, 1988
(zit.: Gabler Wirtschafts-Lexikon, Band, Spalte)

Gassner, Erich — Umweltverträglichkeitsprüfung in der planerischen Abwägung
UPR 1993, 240 - 244

Gaßner, Hartmut / Groth, Klaus-Martin — Minderer Rechtsschutz in den neuen Bundesländern? Anmerkungen zum "Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit"
LKV 1993, 189 - 191

Gerhard, Michael / Jacob, Peter — Die ungeliebte Öffentlichkeit - Drittbeteiligung im Atomrecht zwischen Verfassungsgebot und Farce
DÖV 1986, 258 - 273

Gusy, Christoph — Der Gleichheitssatz
NJW 1988, 2505 - 2512

Haurand, Günter / Vahle, Jürgen — Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Wirtschaftsunternehmen
NWB 1996, 3761 - 3766

Hein, Piet G. — Die Territorialplanung der DDR. Anspruch, Entwicklung und Grundprobleme, Diss. Freiburg 1976
(zit.: Hein, Territorialplanung)

Heintz, Detlef / Lenz, Wolfgang / Lüttgau, Thomas — Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, Köln, 1993
(zit.: Heintz/Lenz/Lüttgau, InvWoBauLG)

Held, Jürgen — Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, Berlin, 1984
(zit.: Held, Grundrechtsbezug)

Hendler, Reinhard — Gleicher Inhalt und gleiche Anwendung von Bundesrecht bei (noch) ungleichen Verhältnissen. Verwaltungsrecht in den neuen Bundesländern
NJ 1994, 342 - 346

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten (Hrsg.) — 10-Punkte-Katalog zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren zur Verbesserung der Umweltaufsicht, Mai 1990, maschinenschriftlich
(zit.: Hessisches Ministerium für Umwelt (Hrsg.), 10-Punkte-Katalog)

Hettlage, K. M. — Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Salzburg vom 04. - 07. Oktober 1972
VVDStRL 31 (1973), 87 - 146

Hoffmann, Gert — Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz als Durchbruch für den "Aufschwung Ost"?
LKV 1993, 281 - 287

Hohmann, Harald — Der Verfassungsgrundsatz der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet - Erläutert anhand der fünf neuen Bundesländer
DÖV 1991, 191 - 198

Hoppe, Werner — Staatsaufgabe Umweltschutz. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Berlin vom 03. - 06. Oktober 1979

VVDStRL 38 (1980), 211 - 317

Hoppe, Werner (Hrsg.) — Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar, Köln/Berlin/Bonn/München, 1995
(zit.: Bearbeiter, in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, §, Rdnr.)

Hoppe, Werner / Beckmann, Martin — Umweltrecht: juristisches Kurzlehrbuch, München, 1989
(zit.: Hoppe/Beckmann, Umweltrecht)

Hoppe, Werner / Haneklaus, Winfried — Raumordnungsverfahren in den fünf neuen Bundesländern - Rechtslage, Durchführungshindernisse und Lösungsansätze
DVBl. 1991, 549 - 558

Hoppe, Werner/Schoeneberg, Jörg — Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln/Berlin/Bonn/München, 1987
(zit.: Hoppe/Schoeneberg, Raumordnungsrecht, Rdnr.)

Hübler, Karl-Hermann — DDR-Umweltpolitik. Anmerkungen zum Stand der Dinge
UPR 1990, 241 - 249

Ibler, Martin — Die Gerichtskontrolle mehrstufiger Fachplanungen, insbesondere der Abfallentsorgungsplanung
DVBl. 1989, 639 - 647

Institut für Theorie des Staates und des Rechts der Akademie der Wissenschaften der DDR (Hrsg.) — Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie, Lehrbuch, 3. Aufl., Berlin, 1980
(zit.: Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie (Lehrbuch))

Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.) — Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland,
Band III: Das Handeln des Staates, Heidelberg, 1988
Band V: Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg, 1992
(zit.: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR, Band)

Jaag, Tobias — Gesetzgebungsaufträge, in: Haller, Walter u.a. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich, 1989, S. 275 - 297
(zit.: Jaag, Gesetzgebungsaufträge)

Jäde, Henning — Probleme des Gesetzes zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit
SächsVBl 1993, 197 - 200

Jänkel, Ralph — Überleitungsregelungen zum Umweltrecht für die neuen Bundesländer
Wirtschaftsrecht 1991, 209 - 215

Jarass, Hans D. — Grundstrukturen des Gesetzes über die Umweltver-

träglichkeitsprüfung
NuR 1991, 201 -207

Jarass, Hans D. — Umweltverträglichkeitsprüfung bei Industrievorhaben. Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Köln/Berlin/Bonn/München, 1987
(zit.: Jarass, UVP bei Industrievorhaben)

Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 3. Aufl., München, 1994
(zit.: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art., Rdnr.)

Jürk, Willy — Struktur des DDR Umweltministeriums,
IUR 1991, 70 - 73

Kantzenbach, Erhard — Wirtschaftspolitische Probleme der Systemtransformation in Ostdeutschland und der deutschen Vereinigung, in: Jens, Uwe (Hrsg.), Der Umbau. Von der Kommandowirtschaft zur ökosozialen Marktwirtschaft, 1. Aufl., Baden-Baden, 1991, S. 35 - 47
(zit.: Kantzenbach, Wirtschaftspolitische Probleme der Systemtransformation)

Kimminich, Otto / Frhr. von Lersner, Heinrich / Storm, Peter-Christoph (Hrsg.) — Handwörterbuch des Umweltrechts, Band 1 und 2, 2. Aufl., Berlin, 1994
(zit.: Bearbeiter, in: Kimminich/von Lersner/Storm (Hrsg.), HdUR, Band, Spalte)

Kirchhof, Paul — Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie. Zur Vereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes mit Art. 107 Abs. 2 GG, Köln, 1982, S. 15 - 27
(zit.: Kirchhof, Verfassungsauftrag)

Kittke, Horst-Dieter — Zum Verwaltungshandeln in der DDR, in: Ziegler, Gottfried (Hrsg.), Festschrift für Siegfried Mampel zum 70. Geburtstag am 13. September 1983, Köln/Berlin/Bonn/München, 1983, S. 157- 166
(zit.: Kittke, Verwaltungshandeln in der DDR)

Kittke, Horst-Dieter / Rieger, Gerhard — Zur (Wieder-)Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in der DDR
Dtschl. Archiv 1989, 174 - 179

Klett, Wolfgang / Gerold, Thomas — Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz aus abfall- und immissionsschutzrechtlicher Sicht
NuR 1993, 421 - 429

Kloepfer, Michael — Das Umweltrecht in der deutschen Einheit: Zum Umweltrecht im Einigungsvertrag und zum Umweltrahmengesetz, Berlin, 1991

(zit.: Kloepfer, Das Umweltrecht in der deutschen Einheit)

Kloepfer, Michael — Umweltrecht, München, 1989

Kloepfer, Michael — Umweltrecht im geeinten Deutschland
DVBl. 1991, 1 - 7

Kloepfer, Michael / Reinert, Sigrid — Aspekte des Umweltrechts in der DDR
ZfU 1990, 1 - 17

Knack, Hans-Joachim — Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar, 3. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München, 1989
(zit.: Knack, VwVfG, §, Rdnr.)

Knopp, Lothar — Novellierung der Verwaltungsgerichtsordnung: Verfahrensbeschleunigung durch Rechtsschutzverkürzung?
BB 1997, 1001 - 1007

König, Klaus — Zum Verwaltungshandeln der DDR, in: ders. (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, 1. Aufl., Baden-Baden, 1991, S. 9 - 44
(zit.: König, Verwaltungshandeln)

König, Manfred / Feige, Konrad — Bürgernähe in der Verwaltung,
BWVP 1979, 146 - 149, 177 - 179

Kopp, Ferdinand — Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Aufl., München, 1995
(zit.: Kopp, VwGO, §, Rdnr.)

Kopp, Ferdinand — Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl., München, 1996
(zit.: Kopp, VwVfG, §, Rdnr.)

Krautzberger, Michael — Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz. Zu den Änderungen im Städtebau- und Raumordnungsrecht
NVwZ 1993, 520 - 525

Krautzberger, Michael — Vereinfachung des Planungs- und Baurechts in den neuen Bundesländern
ZG 1991, 249 - 255

Krautzberger, Michael — Wohnbaulandsituation - aktuelle gesetzgeberische Überlegungen
UPR 1993, 1 - 4

Krautzberger, Michael / Runkel, Peter — Die städtebaulichen Vorschriften des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466)
DVBl. 1993, 453 - 464

Kreuzberger, Josef / Kühner, Rudolf — Verwaltungsreform in Baden-Württemberg - Auftrag

und Tätigkeit der Regierungskommission Verwaltungsreform
BWVP 1993, 49 - 52

Kringe, Otto — Verwaltungsrecht in der DDR
NJW 1981, 158/159

Kroske, Heinz — Plan-, Programm- und Raum-UVP. Mögliche und notwendige Instrumentarien vorsorgender Umweltpolitik, in: Arbeitsgruppe ökologische Wirtschaftspolitik (Hrsg.), Probleme der Einheit (Bd. 7), Ökologische Probleme regionaler Strukturpolitik: Probleme und Lösungsmöglichkeiten nach der Vereinigung, Marburg, 1992, S. 103 - 110
(zit.: Kroske, Plan-, Programm- und Raum-UVP)

Kunert, Christine — Umweltverträglichkeitsprüfung in Raumordnung und Landesplanung. Anspruch und Wirklichkeit in den neuen Bundesländern, in: Arbeitsgruppe ökologische Wirtschaftspolitik (Hrsg.), Probleme der Einheit (Bd. 7), Ökologische Probleme regionaler Strukturpolitik: Probleme und Lösungsmöglichkeiten nach der Vereinigung, Marburg, 1992, S. 91 - 102
(zit.: Kunert, UVP in Raumordnung und Landesplanung)

Kunig, Philip — Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, Grundprinzipien und Instrumente des Umweltschutzes
NJ 1991, 7 - 10

Kurz, Alexander — Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben, Speyerer Forschungsberichte 104, Speyer, 1991
(zit.: Kurz, Öffentlichkeitsbeteiligung)

Kuss, Klaus-Jürgen — Gerichtliche Verwaltungskontrolle in der DDR - Entstehungsgeschichte und intrasozialistische Standortbestimmung
ROW 1989, 209 - 218

Lammich, Siegfried — Grundzüge des Umweltschutzrechts in der DDR
UPR 1987, 55 - 60

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) — Überprüfung von Genehmigungsverfahren. Bericht einer Arbeitsgruppe, Düsseldorf, 1989
(zit.: Landesregierung NRW (Hrsg.), Genehmigungsverfahren)

Lehners, Andreas — Schwerpunkte des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998
DVBl. 1998, 130 - 132

Lerche, Peter	Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: Blumenwitz, Dieter/Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.), Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag, München, 1973, S. 299 - 319 (zit.: Lerche, Finanzausgleich)
Lorenz, Dieter	Der grundrechtliche Anspruch auf effektiven Rechtsschutz AöR 1980 (105), 623 - 649
Lüers, Hartwig	Bauland tut not. Zum Beispiel der Bund-Länder-Kommission Wohnbauland BBauBl 1991, 646 - 654
Lüers, Hartwig	Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz ZfBR 1993, 106 - 114
Lüers, Hartwig	Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz. Überblick über die für die neuen Länder besonders bedeutsamen Rechtsänderungen LKV 1993, 185 - 189
Mangoldt, Hermann von / Klein, Friederich / Pestalozza, Christian	Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., München 1996 (zit.: von Mangoldt/Klein/Pestalozza, Bonner Grundgesetz, Art., Rdnr.)
Maunz, Theodor / Dürig, Günter	Grundgesetz, Kommentar (Loseblatt), München, seit 1958 (zit.: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art., Rdnr.)
Maunz, Theodor / Zippelius, Reinhold	Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, 29. Aufl., München, 1994 (zit.: Maunz/Zippelius, Staatsrecht)
Maurer, Hartmut	Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., München, 1995 (zit.: Maurer, Verwaltungsrecht)
Maurer, Hartmut / Hendler, Reinhard (Hrsg.)	Baden-Württembergisches Staats- und Verwaltungsrecht, Frankfurt, 1990 (zit.: Bearbeiter, in: Maurer/Hendler (Hrsg.), BaWü Staats- und Verwaltungsrecht)
Müller, R. / Süß, B. / Heber, M.	Umweltrelevantes Recht in den neuen Bundesländern im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftsförderung und ökologischer Notwendigkeit NuR 1993, 62 - 69
Münch, Ingo von	Staatsrecht, Band 1, 5. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln, 1993 (zit.: von Münch, Staatsrecht)

Münch, Ingo von / Kunig, Philip (Hrsg.) — Grundgesetz Kommentar
Band 1, 4. Aufl., München, 1992
Band 2, 3. Aufl., München, 1995
Band 3, 3. Aufl., München, 1996
(zit.: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, Art., Rdnr.)

Münch, Ingo von / Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.) — Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl., Berlin/New York, 1992
(zit.: Bearbeiter, in: von Münch/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr.)

Mutius, Albert von — Naturschutz in der DDR. Beispiel für Rechtsvereinheitlichung und Rechtserneuerung
NuR 1990, 241 - 254

Neef, Ernst / Neef, Eva — Brockhaus Handbuch: Sozialistische Landeskultur. Umweltgestaltung - Umweltschutz, Leipzig, 1977
(zit.: Neef/Neef, Sozialistische Landeskultur)

Oehler, Ellenor — Umweltschutz und Umweltrecht in der DDR
DVBl. 1990, 1322 - 1333

Oehler, Ellenor — Zum Stand des Umweltrechts in der (ehemaligen) DDR, Teil 1, in: Hendler, Reinhard/Czechowski, Pawel (Hrsg.), Umweltrecht in Mittel- und Osteuropa. Referate der ersten "Warschauer Gespräche zum Umweltrecht" vom 26. bis 29. September 1989, Stuttgart, 1992, S. 111 - 135
(zit.: Oehler, Zum Stand des Umweltrechts in der DDR (Teil 1))

Oehler, Ellenor (Hrsg.) — Landeskulturrecht, 1. Aufl., Berlin, 1986

Ostwald, Werner — Raumordnung und Regionalplanung in der DDR
Der Landkreis 1990, 103 - 107

Pagenkopf, Hans — Harmonisierungsgebote und Nivellierungsverbote im bundesstaatlichen Finanzausgleich
DÖV 1979, 613 - 622

Pein, Karl — Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren
BB 1996, 1399 - 1402

Petschow, Ulrich — Umweltsituation in den neuen Bundesländern
IUR 1991, 67 - 69

Pfeil, Martin — Reform des Verwaltungsverfahrensrechts - Bericht über ein Forschungsseminar am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 03. bis 05. März 1993

DVBl. 1993, 474 - 482

Pohl, Heidrun — Entwicklung des Verwaltungsrechts, in: König, Klaus (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, 1. Aufl., Baden-Baden, 1991, S. 235 - 248 (zit.: Pohl, Entwicklung des Verwaltungsrechts)

Pohl, Heidrun — Verwaltungsrechtsschutz, in: König, Klaus (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, 1. Aufl., Baden-Baden, 1991, S. 263 - 276 (zit.: Pohl, Verwaltungsrechtsschutz)

Pohl, Heidrun / Schulze, Gerhard — Vertrauensvolles Staat-Bürger-Verhältnis im Sozialismus durch konsequente Anwendung des Verwaltungsrechts StuR 1988, 561 - 569

Prosi, Gerhard — Die Transformationsschritte aus politökonomischer Sicht Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 52 (2/1992), S. 15 - 21

Püttner, Günter — Zur Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in der DDR, in: Ziegler, Gottfried (Hrsg.), Recht, Wirtschaft, Politik im geteilten Deutschland: Festschrift für Siegfried Mampel zum 70. Geburtstag am 13. September 1983, Köln/Berlin/Bonn/München, 1983, S. 143-155 (zit.: Püttner, Entwicklung des Verwaltungsrechts)

Rahner, Thomas — Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz ZUR 1993, 140 - 143

Redeker, Konrad — Neue Experimente mit der VwGO? NVwZ 1996, 521 - 526

Redeker, Konrad / von Oertzen, Hans-Joachim — Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 11. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln, 1994 (zit.: Redeker/von Oertzen, VwGO, §, Rdnr.)

Rehbinder, Eckard — Umweltrecht. Rechtsvergleichendes Generalreferat RabelsZ 40 (1976), 363 - 408

Reichel, Hans-Christian — Die Wiedereinführung des Verwaltungsrechts als selbständige Rechtsdisziplin in der Rechtswissenschaft der DDR ROW 1975, 8 - 12

Reichert, Bernd / Röber, Klaus-Ulrich — Polizeirecht, 4. Aufl., Baden-Baden, 1994

Rengeling, Hans-Werner — Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Köln/Berlin/Bonn/München, 1988 (zit.: Rengeling, Kooperationsprinzip)

Robbers, Gerhard — Der Gleichheitssatz
DÖV 1988, 749 - 758

Rohde, Günther — Zum Stand des Umweltrechts in der (ehemaligen) DDR, Teil 2, in: Hendler, Reinhard/Czechowski, Pawel (Hrsg.), Umweltrecht in Mittel- und Osteuropa. Referate der ersten "Warschauer Gespräche zum Umweltrecht" vom 26. bis 29. September 1989, Stuttgart, 1992, S. 129 - 135
(zit.: Rohde, Zum Stand des Umweltrechts in der DDR (Teil 2))

Ronellenfitsch, Michael — Die Planfeststellung
VerwArch 1989, 92 - 123

Ronellenfitsch, Michael — Verkehrswegeplanung in Deutschland,
LKV 1992, 115 - 119

Rüfner (Mitbearbeiter) — Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Loseblattausgabe, Hamburg, 1950 ff.
(zit.: Rüfner, in: Bonner Kommentar, Art., Rdnr.)

Runkel, Peter — Zur geplanten Neuregelung des Rechts der Raumordnung
UPR 1998, 1 - 8

Rybak, Hubertus / Hofmann, Hans — Verteilung der Gesetzgebungsrechte zwischen Bund und Ländern nach der Reform des Grundgesetzes
NVwZ 1995, 230 - 235

Salzwedel, Jürgen (Hrsg.) — Grundzüge des Umweltrechts, Berlin, 1982
(zit.: Bearbeiter, in: Salzwedel (Hrsg.), Umweltrecht)

Schäuble, Wolfgang — Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, München, 1993
(zit.: Schäuble, Der Vertrag)

Schenke, Wolf-Rüdiger — "Reform" ohne Ende - Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG)
NJW 1997, 81 - 93

Scherzinger, Angela / Wilkens, Herbert — Regionalplanung und regionale Wirtschaftsstruktur in der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin, 1979
(zit.: Scherzinger/Wilkens, Regionalplanung)

Schmidt, Alexander — Investitionserleichterung und UVP. Zur Veränderung der Umweltverträglichkeitsprüfung
ZUR 1993, 197 - 200

Schmidt, Gerd — Die neue Subsidiaritätsprinzipregelung des Art. 72 GG in der deutschen und europäischen Wirtschaftsverfassung
DÖV 1995, 657 - 668

Schmidt, Reiner — Einführung in das Umweltrecht, 4. Aufl., München, 1995

(zit.: Schmidt, Umweltrecht)

Schmidt, Reiner / Müller, Helmut — Grundfälle zum Umweltrecht
JuS 1985, 694 - 700

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Die Entwicklung des öffentlichen Rechts. These zur Einbindung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach EG-Recht in das Raumordnungsverfahren
DVBl. 1987, 826 - 829

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Konzentrierter oder phasenspezifischer Rechtsschutz?
DVBl. 1981, 334 - 339

Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.) — Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl., Berlin/New York, 1995
(zit.:Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr.)

Schmieszek, Hans-Peter — Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG)
NVwZ 1996, 1151 -1155

Schmitt Glaeser, Walter — Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Salzburg vom 04. - 07. Oktober 1972
VVDStRL 31 (1973), 180 - 265

Schmitz, Heribert / Wessendorf, Franz — Das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und der Wirtschaftsstandort Deutschland
NVwZ 1996, 955 - 962

Schoeneberg, Jörg — Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren, Münster, 1984
(zit.: Schoeneberg, UVP und Raumordnungsverfahren)

Schoeneberg, Jörg — Verfahrensrechtliche Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung bei raumbezogenen Projekten
DVBl. 1984, 929 - 939

Schulze, Gerhard — Aufgabenfelder der Verwaltung, in: König, Klaus (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, 1. Aufl., Baden-Baden, 1991, S. 71 - 90
(zit.: Schulze, Aufgabenfelder der Verwaltung)

Schulze, Gerhard — Entwicklung der Verwaltungsstruktur der DDR, in: König, Klaus (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, 1. Aufl., Baden-Baden, 1991, S. 45 - 70
(zit.: Schulze, Entwicklung der Verwaltungsstruktur)

Schwanengel, Wito / Michler, Hans-Peter — Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozeßrecht - Bericht über ein deutsch-deutsches Verwaltungskolloquium
DÖV 1990, 829 - 836

Seeliger, Per — Verwaltungsvereinfachung in den neuen Bundes-

	ländern ZG 1991, 263 - 268
Sendler, Horst	Grundprobleme des Umweltrechts JuS 1983, 255 - 260
Sendler, Horst	Rechtssicherheit bei Investitionen und normative Anforderungen des modernen Umweltschutzrechts UPR 1990, 41 - 49
Sommermann, Karl-Peter	Die Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder durch die Grundgesetzreform von 1994 Jura 1995, 393 - 399
Spannowsky, Willy	Entwicklungen im Bereich des Rechtsschutzes bei städtebaulichen Maßnahmen der Gemeinden und bei städtebaulichen Verträgen, in: "Schwerpunkte des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998", Kurzfassung der Vorträge auf der Wissenschaftlichen Fachtagung am 22./23. September 1997 und 1./2. Oktober 1997 an der Universität Kaiserslautern (zit.: Spannowsky, Rechtsschutz bei städtebaulichen Maßnahmen)
Sprenger, Rolf-Ulrich (Hrsg.)	Umweltschutz in den neuen Bundesländern: Anpassungserfordernisse, Investitionsbedarf, Marktchancen für Umwelttechnik und Handlungsbedarf für eine ökologische Sanierung und Modernisierung, Ifo-Studien zur Umweltökonomie, Nr. 16, München, 1991 (zit.: Sprenger (Hrsg.), Umweltschutz in den neuen Bundesländern)
Stein, Ekkehart	Staatsrecht, 14. Aufl., Tübingen, 1993
Steinberg, Rudolf	Die gestufte Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren, NuR 1992, 164 - 174
Stelkens, Paul	Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Gebiet der früheren DDR - eine Wende? DtZ 1990, 305 - 308
Stelkens, Paul / Bonk, Hans-Joachim / Sachs, Michael	Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 4. neubearbeitete Aufl., München, 1993 (zit.: Bearbeiter, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, §, Rdnr.)
Stern, Klaus	Das Gebot zur Ungleichbehandlung, in: Maurer, Hartmut (Hrsg.), Das akzeptierte Grundgesetz. Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag, München, 1990, S. 207 - 219

(zit.: Stern, Festschrift für Dürig)

Stern, Klaus / Schmidt-Bleibtreu, Bruno — Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit Vertragsgesetz, Begründungen und Materialien. Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Band 1, München, 1990
(zit.: Stern/Schmidt-Bleibtreu, Staatsvertrag)

Stich, Rudolf — Die umweltrechtlichen Probleme der Aufschließung von Gewerbe- und Industrieflächen
WiVerw 1994, 142 - 166

Storm, Peter-Christoph — Umweltrecht, 5. Aufl., Berlin, 1992

Storm, Peter-Christoph / Bunge, Thomas / Nicklas, Cornelia (Hrsg.) — Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (HdUVP), Loseblatt, Berlin, Grundwerk 1988
(zit.: Bearbeiter, in: Storm/Bunge/Nicklas (Hrsg.), HdUVP)

Stüer, Bernhard — Das neue Bau- und Raumordnungsrecht 1998, München 1997
(zit.: Stüer, BauROG)

Tettinger, Peter J. — Rechtliche Grundlagen einer "Verwaltung des Mangels" in den neuen Bundesländern
DÖV 1993, 236 - 244

Thoma, Cornelius — Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz. Eine Erleichterung für die Ansiedlung von Abfallentsorgungsanlagen
BayVBl 1994, 137 - 141

Tilch, Horst — Deutsches Rechts-Lexikon. In drei Bänden, 2. Aufl., München, 1992
(zit.: Tilch, Dt. Rechts-Lexikon, Band)

Ule, Carl Hermann — Gerichtliche Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen in der DDR
DVBl. 1989, 581 - 589

Ule, Carl Hermann — Gesetzlichkeit in der Verwaltung durch Verwaltungsverfahren und gerichtliche Kontrolle in der DDR
DVBl. 1985, 1029 - 1041

Ule, Carl Hermann — Verwaltungsprozeßrecht, 9. Aufl., München, 1987

Ule, Carl Hermann / Laubinger, Hans-Werner — Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht? - Gutachten B für den 52. Deutschen Juristentag, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des

Zweiundfünfzigsten Deutschen Juristentages, Wiesbaden, 1978, Band 1 (Gutachten), München, 1978
(zit.: Ule/Laubinger, Gutachten B 52. Dt. Juristentag)

Ule, Carl Hermann / Laubinger, Hans-Werner — Verwaltungsverfahrensrecht: ein Lehrbuch für Studium und Praxis, 4. neub. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München, 1995
(zit.: Ule/Laubinger, Verwaltungsverfahrensrecht)

Wagner, Jörg / Mitschang, Stephan — Novelle des BauGB 1998: Neue Aufgaben für die Bauleitplanung und die Landschaftsplanung
DVBl. 1997, 1137 - 1146

Wagner, Jörg — Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung und im Raumordnungsverfahren - Änderungen durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz
DVBl. 1993, 583 - 589

Wagner, Jörg — Verfahrensbeschleunigung durch Raumordnungverfahren
DVBl. 1991, 1230 - 1237

Wahl, Rainer — Das Raumordnungsverfahren am Scheideweg, in: Fraußen, Everhardt (Hrsg.), Bürger - Richter - Staat: Festschrift für Horst Sendler zum Abschied aus seinem Amt, München, 1991, S. 199 - 223
(zit.: Wahl, FS Sendler)

Wahl, Rainer — Rechtsschutz in der Fachplanung,
NVwZ 1990, 923 - 928

Weber, Albrecht / Hellmann, Ulrich — Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
NJW 1990, 1625 - 1633

Weidemann, Clemens — Gerichtlicher Rechtsschutz der Gemeinden gegen regionale Raumordnungspläne, Münster, 1983
(zit.: Weidemann, Gerichtlicher Rechtsschutz der Gemeinden)

Werner, Frank — Die Raumordnungspolitik der DDR, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 82, Hannover, 1985
(zit.: Werner, Raumordnungspolitik der DDR)

Werner, Frank — Zur Raumordnung in der DDR, 2. Aufl., Berlin, 1973

Wicke, Lutz — Umweltökonomie - Eine praxisorientierte Einführung, 3. Aufl., München, 1991
(zit.: Wicke, Umweltökonomie)

Wilkes, Christopher — Rechtspolitische Probleme der Rechtsvereinheitlichung - Untersuchungsbericht Bauplanungsrecht, in: Görlitz/Voigt (Hrsg.), Rechtsvereinheitlichung, Jahresschrift für Rechtspolitologie, Band 6, 1992, S. 235 - 253

(zit.: Wilkes, Rechtsvereinheitlichung)

Willner, Klaus Rainer — Das neue baden-württembergische Landesgesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (LUVPG)
VBlBW 1992, 281 - 287

Ziegler, Astrid — Angleichung der Lebensbedingungen zwischen den ost- und westdeutschen Regionen als Herausforderung der Strukturpolitik
WSI-Mitteilungen 1992, 729 - 735

Ziegler, Uwe — Zur Diskussion um Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft in der DDR
Dtschl. Archiv 1974, 1036 - 1044

Das verwendete Schrifttum ist, soweit es sich um selbständige Veröffentlichungen oder unselbständige Veröffentlichungen in Sammelwerken oder Festschriften handelt, in den Fußnoten jeweils mit dem Verfassernamen und einem Titelschlagwort zitiert (z.B. Bley, Verwaltungsentscheidungen). Andere unselbständige Veröffentlichungen, insbesondere Aufsätze in Zeitschriften, sind nach Verfassernamen und Fundstellen ohne den Titel zitiert.

Die verwendeten Abkürzungen entsprechen **Kirchner**, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin/New York, 1993. Soweit darüber hinaus andere Abkürzungen verwendet werden, sind sie jeweils beim ersten Zitat in den Fußnoten erläutert.

Einleitung und Gang der Untersuchung

Gegenstand der Arbeit ist die Untersuchung des Rechtsvereinheitlichungsprozesses zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik im Zuge der Wiedervereinigung. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich dabei auf die Rechtsgebiete des Umwelt- und Planungsrechts sowie auf Aspekte des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Im Mittelpunkt steht die Prüfung der normativen Veränderungen durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993[1], soweit davon das Raumordnungsrecht, das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Verwaltungsrechtsschutz betroffen sind[2]. Herausgearbeitet werden soll insbesondere, ob und inwieweit durch den Einsatz von Sondervorschriften als gesetzgeberisches Gestaltungsmittel Lösungen für die folgenden Aufgaben und Zielkonflikte gefunden werden konnten: Angleichung der Rechts- und Lebensverhältnisse, Nivellierung und Verbesserung des Umweltschutzes sowie im Rahmen der Standortdiskussion Investitionsförderung durch Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren und des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes.

Im 1. Kapitel sollen zunächst die sich aus dem Wiedervereinigungsprozeß ergebenden Gesetzgebungsaufträge dargestellt werden, aus denen sich insbesondere die Anforderungen an die Entwicklung eines gemeinsamen Umweltrechts ableiten lassen. In diesem Zusammenhang wird der Begriff der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" definiert und der Zielkonflikt zwischen Umweltschutz und Wirtschaftsförderung skizziert. Dabei werden die Zielsetzungen für den Gesetzgeber des InvWoBauLG vorgestellt, an denen sich die Gesetzgebungsmaßnahmen messen lassen müssen.

Das 2. Kapitel enthält eine zusammenfassende Darstellung der Geschichte und Entwicklung des Verwaltungsrechts, einschließlich seiner Organisationsstruktur und des Verwaltungsrechtsschutzes, der Umweltsituation sowie des Umwelt- und Planungsrechts der DDR. Dabei soll auf die daraus resultierenden Defizite eingegangen werden, die sich im Wiedervereinigungsprozeß investitionshemmend auswirken. Es wird nachzuweisen sein, daß diese allein durch die juristische Überleitung westdeutschen Rechts nicht beseitigt werden konnten.

---

[1] Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993), BGBl. 1993 I S. 466 ff., im folgenden: InvWoBauLG.

[2] Vgl. Art. 4, 11 und 13 InvWoBauLG; Anhang I S. 193.

Die defizitäre Umwelt- und Wirtschaftssituation der neuen Bundesländer läßt sich vor allem wegen der langen Dauer der Verwaltungsverfahren nicht einfach beseitigen. Der investitionsverzögernde Zeitfaktor, seine Ursachen und mögliche Beschleunigungsansätze sind deshalb im 3. Kapitel gesondert darzustellen.

Im 4. Kapitel sollen Entwicklung und Stand des Raumordnungsrechts einschließlich der damit zusammenhängenden Rechtsschutzmöglichkeiten bis zum Zeitpunkt des Erlasses des InvWoBauLG dargestellt werden. Die Einführung des Raumordnungsverfahrens mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung wird unter ökologischen und verfahrensökonomischen Gesichtspunkten bewertet werden. Diese Bewertungsergebnisse bilden die Grundlage für die Untersuchung der normativen Veränderungen des InvWoBauLG im 5. Kapitel. Dazu werden zunächst die Entstehungsgeschichte und die inhaltlichen Neuregelungen des Gesetzes vorgestellt. Darüber hinaus wird aufzuzeigen sein, welche Bedeutung dem Einsatz von Sondervorschriften zukommt.

Schwerpunkt der Arbeit soll im 6. Kapitel die Bewertung der Gesetzesänderungen der Art. 4, 11 und 13 InvWoBauLG sein. Ausgehend von den Zielvorgaben sollen Bewertungskriterien entwickelt werden. Die gesetzlichen Neuregelungen sind im folgenden zu bewerten. Die Veränderungen sind der alten Rechtslage gegenüberzustellen und im Hinblick auf die gesetzgeberischen Intentionen zu analysieren. Kritisch hinterfragt werden soll dabei insbesondere der Einsatz von Sondervorschriften als gesetzgeberisches Gestaltungsmittel. Schließlich ist der Versuch zu unternehmen, aus den herausgearbeiteten Ergebnissen Schlußfolgerungen zu ziehen, die alternative Lösungsansätze aufzeigen, um die Zielsetzungen zu erreichen.

1. Kapitel
Rechtsvereinheitlichung und Nivellierung von Umweltstandards

Mit der Vollendung der deutschen Einheit durch das Inkrafttreten des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - vom 31. August 1990[1] am 03. Oktober 1990 sind verschiedene Regelungen und Maßnahmen zur Herstellung gleicher Lebens- und Umweltbedingungen in Deutschland in Kraft getreten. Insbesondere der Umweltschutz ist als integraler Bestandteil bei der Gestaltung der inneren Einheit anzusehen.

Zunächst sollen die entscheidenden gesetzlichen Grundlagen dargestellt und erörtert werden, die gerade für das in dieser Arbeit zu betrachtende Planungs- und Umweltrecht eine wesentliche Rolle spielen.

I. Staatsaufgabe "Umweltunion"

Die Umweltunion wurde schon im Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990[2], der am 30. Juni 1990 in Kraft trat, geregelt. In der Grundkonzeption zum Staatsvertrag haben sich die Verhandlungspartner nicht nur über eine prinzipielle Entscheidung hinsichtlich der weiteren Schritte geeinigt, um das Ziel der Vollendung der deutschen Einheit "alsbald" zu verwirklichen[3], vielmehr wollten sie im Vertrag auch bereits die Geltung grundlegender inhaltlicher Regelungen des grundgesetzlichen Verfassungsrechts für die DDR vereinbaren. Dabei ist der am 18. Mai 1990 abgeschlossene Vertrag seiner Rechtsnatur nach ein Staatsvertrag besonderer Art, der in zulässiger Weise deutsch-deutsche Regelungen enthält[4]. Dieser bilaterale Vertrag zwischen den beiden Teilen Deutschlands enthält in seiner Präambel[5] den ausdrücklichen Hinweis,

---

1 BGBl. II 1990 S. 889, geändert durch Vereinbarung vom 18. September 1990, BGBl. II 1990 S. 1239; im folgenden: Einigungsvertrag.

2 BGBl. II 1990 S. 518; GBl. DDR I Nr. 34 S. 331; im folgenden: Staatsvertrag.

3 Die Präambel des Staatsvertrages lautet in Abs. 2: "... entschlossen, in Freiheit die Einheit Deutschlands in einer europäischen Friedensordnung alsbald zu vollenden ...".

4 Der Rechtsprechung des BVerfG zum Grundlagenvertrag (BVerfGE 36, 1 ff.) folgend gilt: Das Verhältnis der beiden Teile Deutschlands zueinander wurde seitens der Bundesrepublik Deutschland als staatsrechtlich, seitens der DDR als völkerrechtlich angesehen.

5 Die Präambel des Staatsvertrages lautet in Abs. 4: "... ausgehend von dem beiderseitigen Wunsch, durch die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion einen ersten bedeutsamen Schritt in Richtung auf die Herstellung der staatlichen Einheit nach Artikel 23 des Grundgesetzes ... zu unternehmen ...".

daß er einen ersten Schritt in Richtung Herstellung der deutschen Einheit nach Art. 23 GG darstellt. Seinem Wesensgehalt nach ist der Staatsvertrag somit auch ein "Verfassungsvertrag". Dadurch wurden wesentliche Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes schon mit dem Inkrafttreten des Staatsvertrages am 30. Juni 1990 - und somit noch vor dem eigentlichen Inkrafttreten des Grundgesetzes für das Beitrittsgebiet - verbindlich[6].

Bereits in den Regelungen des Kapitel I des Staatsvertrages wurden wichtige Bestimmungen Vertragsbestandteil, die im Hinblick auf den hier in Frage stehenden Rechtsvereinheitlichungsprozeß im Bereich des Umweltrechts eine Rolle spielen.

In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf Art. 1 Abs. 3 Satz 3 Staatsvertrag[7] hingewiesen, in dem der Umweltschutz als Element sozialer Marktwirtschaft ausdrücklich genannt wird, sowie auf Art. 16 Staatsvertrag[8].

Art. 16 Staatsvertrag enthält die Kernbestimmung zum Umweltschutz. Dabei betont Absatz 1 den hohen Stellenwert des Umweltschutzes. In Art. 16 Abs. 2 Staatsvertrag wird einerseits die möglichst schnelle Anpassung bestehender Regelungen an bundesdeutsches Recht festgelegt, andererseits normiert, daß für alle neuen Maßnahmen bundesdeutsche Umweltschutzanforderungen unmittelbar zu gelten haben[9]. Die Absätze 3 bis 5 enthalten Regelungen zur Übernahme bundesdeutschen Umweltrechts im Gebiet der DDR, zur weiteren Gestaltung eines gemeinsamen Umweltrechts und zur Harmonisierung der staatlichen Förderungsmaßnahmen im Umweltschutzbereich.

Insbesondere sei auf den Inhalt des Art. 16 Abs. 4 Staatsvertrag hingewiesen, wonach die weitere Gestaltung eines gemeinsamen Umweltrechts "so schnell wie möglich auf hohem Niveau angeglichen und weiterentwickelt" werden soll[10].

---

6 **Stern/Schmidt-Bleibtreu**, Staatsvertrag, S. 43.

7 Art. 1 Abs. 3 Satz 1 und 3 Staatsvertrag lauten: "Grundlage der Wirtschaftsunion ist die Soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragsparteien. ... . Sie trägt den Erfordernissen des Umweltschutzes Rechnung".

8 Vgl. unten Anhang II S. 196.

9 **Stern/Schmidt-Bleibtreu**, Staatsvertrag, S. 62, 63, 122, 123.

10 Bereits im Staatsvertrag wurde der Umweltschutz im Geltungsbereich des Vertrages durch das Umweltrahmengesetz (GBl. DDR I Nr. 42 S. 649 ff.; kurz: URG) besonders geregelt. Dieses erlangte am 01. Juli 1990 auf Beschluß der Volkskammer für die DDR Gesetzeskraft. Grundlage dafür bildeten die oben dargestellten Art. 1 Abs. 3, Art. 16 Staatsvertrag. Dadurch wurde ein erster Katalog der wichtigsten Umweltgesetze der Bundesrepublik Deutschland in der noch bestehenden DDR zur Anwendung gebracht.

Es handelt sich insofern beim URG um ein Umweltanpassungs- bzw. Umweltrechtsübernahmegesetz, das insgesamt noch vor der Vereinigung beider Staaten eine weitgehende Umweltrechtsangleichung mit sich brachte. Das Erreichen eines hohen Umweltschutzniveaus wurde dadurch materiellrechtlich geschafft (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 Staatsvertrag), jedoch das

Zu bedenken ist dabei, daß die Absätze 2, 3 und 5 des Art. 16 Staatsvertrag nur die DDR, die Absätze 1 und 4 dagegen sowohl die DDR als auch die Bundesrepublik Deutschland unmittelbar verpflichten[11], also einen Gesetzgebungsauftrag beinhalten. Auch durch die zeitlich nachfolgenden Regelungen im Einigungsvertrag ergibt sich hinsichtlich dieser Verpflichtung nichts anderes, weil die Regelungen des Staatsvertrages gemäß Art. 40 Abs. 1 Einigungsvertrag grundsätzlich fortgelten[12]. Gesetzgebungsaufträge sind darauf gerichtet, den Gesetzgeber zu verpflichten, in einem bestimmten Sachgebiet Regelungen zu schaffen oder auf ein bestimmtes Ziel hin tätig zu werden[13]. In der Regel finden sich Gesetzgebungsaufträge in der Verfassung[14], sie können sich daneben aber auch aus anderen Rechtsquellen herleiten. Für diese Arbeit wird der Begriff 'Gesetzgebungsauftrag' wie folgt definiert: Ein Gesetzgebungsauftrag beinhaltet die Aufforderung an den Gesetzgeber, rechtssetzend tätig zu werden, unabhängig von der Rechtsnatur der Rechtsnorm, aus der sich der Auftrag ableiten läßt[15].

Die Schaffung einer Wirtschafts- und Umweltunion ist im Grundgesetz nicht vorgeschrieben, dennoch liegt - der obenstehenden Definition folgend - im Zusammenhang mit den zu betrachtenden Normen des Staats- bzw. des Einigungsvertrages ein Gesetzgebungsauftrag vor. Auch ohne daß das Grundgesetz ausdrückliche Bestimmungen über die Aufgabe des Staates und die Ziele der Staatstätigkeit enthält, führt der politische Prozeß der deutschen Vereinigung, gekoppelt an praktische Notwendigkeit, zur Anerkennung und zur Erledigung damit zusammenhängender öffentlicher Erfordernisse und politischer Forderungen als Staatsaufgabe[16].

Im Einigungsvertrag ist Art. 34[17] die zentrale umweltrechtliche Regelung. Darin kommen die besondere Bedeutung und der hohe Stellenwert des Umweltschutzes zum Ausdruck. Dort ist - ausgehend von der in Art. 16 Staatsvertrag begründeten deutschen Umweltunion - ausdrücklich festgelegt, daß die "Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern ist". Diese Aufgabenstellung

---

wesentliche Ziel, tatsächlich gleiche Umweltbedingungen zu erzielen (wie in Art. 16 Abs. 4 Staatsvertrag vorgesehen), wurde damit nicht bewirkt - war jedoch auch in der Kürze der Zeit nicht möglich.

11 **Kloepfer**, DVBl. 1991, 3.

12 **Kloepfer**, Das Umweltrecht in der deutschen Einheit, S. 25, 27.

13 **Isensee/Kirchhof** (Hrsg.), HbStR, Band III, S. 357; **BMI/BMJ** (Hrsg.), Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen, S. 21.

14 Gebräuchliche Terminologie dafür: Verfassungsauftrag.

15 **Jaag**, Gesetzgebungsaufträge, S. 276.

16 **BMI/BMJ** (Hrsg.), Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen, S. 17, 18.

17 Vgl. unten Anhang III S. 197.

verpflichtet den Gesetzgeber einerseits zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Andererseits enthält der Einigungsvertrag insoweit ebenso wie Art. 16 Staatsvertrag eine gewisse umweltschutzrechtliche "Staatszielbestimmung"[18].

II. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet

1. Begriffsbestimmung und gesetzliche Grundlagen

Im Wiedervereinigungsprozeß hat für die neuen Bundesländer die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse - auch und gerade im ökologischen Bereich nach Art. 34 Einigungsvertrag - Priorität. Was der Begriff "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" bedeutet, ist unklar.

Aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) wird häufig das Erfordernis der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse abgeleitet. Das Sozialstaatsprinzip verlangt eine gewisse Gleichwertigkeit der staatlichen Leistungen im gesamten Staatsgebiet[19].

Die Terminologie "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" wird bzw. wurde im Grundgesetz nur an zwei Stellen explizit verwendet:

Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG enthält den Auftrag, als Maßstab für die Aufteilung der Umsatzsteuer auf Bund und Länder die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren.

Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG lautete in seiner ursprünglichen und bis zum 14. November 1994 geltenden Fassung[20]:

"(2) Der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil ...
3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert."

---

[18] **Kloepfer**, Das Umweltrecht in der deutschen Einheit, S. 33; wobei hier das Wort "Staatszielbestimmung" im Zusammenhang mit dem oben definierten Begriff "Gesetzgebungsauftrag" zu sehen ist, vgl. S. 3. Nicht gemeint ist daher die Definition i.e.S. nach der die Staatszielbestimmung als Verfassungsnorm mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung einer bestimmten Aufgabe vorschreibt, anzusehen ist (vgl. **BMI/BMJ** (Hrsg.), Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen, S. 21).

[19] **Bothe**, in: Alternativkommentar zum GG, Art. 20, Rdnr. 28.

[20] BGBl. I 1949 S.1.

Art. 72 Abs. 1 und 2 GG wurde durch das 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetz vom 27. Oktober 1994[21] neu gefaßt, Abs. 3 wurde im Zuge der Verfassungsänderung neu eingefügt. Die Grundgesetzänderung von 1994 setzt die Ergebnisse der Verfassungsreformdiskussion um, die durch die Wiedervereinigung ausgelöst und durch Art. 5 Einigungsvertrag als Aufgabe der gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands vorgegeben war[22]. Der Schwerpunkt der Änderung ist darin zu sehen, daß die frühere "Bedürfnisklausel" des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. durch die "Erforderlichkeitsklausel" abgelöst wurde[23]. Mit der Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG sollte die Rolle der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gestärkt werden. Zudem wurde versucht, die Voraussetzungen zu präzisieren, um die als unzureichend empfundene Justiziabilität der Bedürfnisklausel zu verbessern[24]. Die früheren Nr. 1 und Nr. 2 dieser Vorschrift wurden ganz gestrichen und die alte Nr. 3 in der folgenden Fassung zum alleinigen Inhalt des neuen Abs. 2 zusammengefaßt[25]:

"(2) Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen."

Die wesentliche Veränderung liegt darin, daß die nach der früheren Regelung als Unter- oder Beispielsfall für die "Rechts- oder Wirtschaftseinheit" genannte "Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" nunmehr als "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" verselbständigt wurde und als gleichwertige Alternative in Art. 72 Abs. 2 GG aufgenommen wurde.[26] Dabei knüpfen jedoch die neuen Formulierungen an die Vorgaben des Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F. an. Es werden "alte[27], neue[28] und 'halb-neue'[29] unbestimmte Gesetzesbegriffe"[30] weiter verwendet, deren Auslegung an diejenige der alten Fassung angelehnt bzw. inhaltlich übernommen wird.

---

21 BGBl. I 1994 S. 3146.

22 **Sommermann**, Jura 1995, 394.

23 **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 72, Rdnr. 18.

24 **Rybak/Hofmann**, NVwZ 1995, 231; **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 72, Rdnr. 4.

25 **Schmidt**, DÖV 1995, 657; **von Mangoldt/Klein/Pestalozza**, Bonner Grundgesetz, Art. 72, Rdnr. 345.

26 **Schmidt**, DÖV 1995, 658; **Sommermann**, Jura 1995, 395.

27 Lebensbedingungen, Wahrung der Rechtseinheit, erforderlich.

28 Gleichwertig.

29 Im gesamtstaatlichen Interesse, vgl. früher Nr. 2: Interessen der Gesamtheit.

30 Vgl. **von Mangoldt/Klein/Pestalozza**, Bonner Grundgesetz, Art. 72, Rdnr. 346, Fußnote 424.

Die frühere Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG behält jedoch darüber hinaus ihre Bedeutung, als nach ihr die Kompetenzmäßigkeit für Bundesgesetze beurteilt wird, die vor dem 15. November 1994 erlassen wurden. Art. 125a Abs. 2 GG bestimmt ausdrücklich, daß solche Gesetze als Bundesrecht in Kraft bleiben.[31]

Da die im Rahmen dieser Arbeit zu untersuchenden Regelungen des InvWoBauLG vor dem in Art. 125a Abs. 2 GG genannten Stichtag erlassen wurden, ist hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz weiterhin auf Art. 72 Abs. 2 GG a.F. abzustellen. Folglich kann für die Frage der Begriffsbestimmung nichts anderes gelten. Vor diesem Hintergrund ist somit auf die Ausführungen zur Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F. zurückzugreifen.

Aus der auch als "Einheitswahrungsklausel"[32] bezeichneten Bestimmung leitete sich die Zielaussage der "Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen der Bundesrepublik" her. Art. 72 GG enthielt in seinem Absatz 2 Grundsätze für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes. Soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung bestand, weil "die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert", hatte der Bund danach das Gesetzgebungsrecht. Dabei wird unter "Rechtseinheit" das Gelten gleicher Normen für gleiche Angelegenheiten in mehreren Ländern, unter "Wirtschaftseinheit" das Gelten etwa gleicher Voraussetzungen/Bedingungen für die wirtschaftliche Betätigung im ganzen Bundesgebiet verstanden. Unter dem Begriff "Wahrung" wird nicht nur das Bewahren von bereits Vorhandenem, sondern auch das Erreichen und Herstellen von etwas Neuem verstanden[33].

Inhaltlich ist dieser unbestimmte Rechtsbegriff[34] als Ausdruck des Harmonisierungsgebotes[35] dahingehend zu verstehen, in allen Ländern schrittweise die Annäherung der Lebensverhältnisse und Verwaltungsleistungen[36] zu schaffen. Dies beinhaltet ein angemessenes Angebot an öffentlichen Einrichtungen und Leistungen an allen Orten der Bundesrepublik; Mindeststandards an öffentlicher Daseinsvor-

---

31 **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 72, Rdnr. 18, Art. 125a, Rdnr. 5.

32 **Pagenkopf**, DÖV 1979, 614.

33 **Maunz/Dürig**, GG-Kommentar, Art. 72, Rdnr. 23; **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 72, Rdnr. 20; **Hohmann**, DÖV 1991, 194.

34 Terminologie des BVerfG, vgl. BVerfGE 13, 233; 26, 382; 78, 270.

35 **Pagenkopf**, DÖV 1979, 614.

36 **Lerche**, Finanzausgleich, S. 305.

sorge, die ein annähernd gleiches Versorgungsniveau sowie Gleichmäßigkeit der Beachtung wirtschaftlicher und sozialer Belange ermöglichen[37].

2. Anforderungen an die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse

Die sich im Zusammenhang mit der modernen Gesellschaft stellenden Probleme auf dem Gebiet der Sicherheits-, Wirtschafts-, Bildungs-, Sozial-, Finanz- und auch Umweltpolitik haben es mit sich gebracht, daß regionale und einzelstaatliche Lösungen vielfach nicht mehr hingenommen werden können und nicht mehr wirksam greifen. Die Zielvorstellung, die Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet anzunähern, wird in der Literatur mehrheitlich lediglich als politische Leitlinie gesehen. Ein Gesetzgebungsauftrag zur Wahrung und Herstellung der Lebensverhältnisse soll aus Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F. nicht entnommen werden[38].

Hingegen sieht Hettlage[39] in der Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F. einen mittelbaren Verfassungsauftrag, den er wie folgt begründet: "Aus dieser Kompetenznorm kann und muß man einen mittelbaren Verfassungsauftrag zur Förderung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet ableiten. Die allgemeine Sozialstaatsklausel in Art. 20 GG weist in die gleiche Richtung. Dieser Verfassungsauftrag kann sinnvollerweise nicht bedeuten, daß an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes eine gleiche oder auch nur gleichwertige Erfüllung aller öffentlicher Aufgaben gewährleistet sein soll. Gewisse Unterschiede ergeben sich aus unabänderlichen regionalen und örtlichen Besonderheiten von Bevölkerung, Landschaft, Siedlungsform, Verkehrswesen und vor allem Wirtschafts- und Steuerkraft. Aber eine Tendenz zur Annäherung mit dem Ziel einer überall gleichwertigen Erfüllung der wichtigsten öffentlichen Aufgaben ist deutlich vorgezeichnet."

Dieser Auffassung folgt die vorliegende Arbeit insoweit, als auch hier eine Verpflichtung des Gesetzgebers angenommen wird, eine gleichwertige Erfüllung wichtiger öffentlicher Aufgaben i.S. der Schaffung eines notwendigen Mindeststandards der Einrichtungen der Daseinsvorsorge und notwendiger öffentlicher Verwaltung zu erreichen. Damit ist auch gerade im Zusammenhang mit der in Art. 34 Einigungsvertrag normierten Forderung nach "Einheitlichkeit der ökologischen Le-

---

[37] **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 107, Rdnr. 2, 14; **Tilch**, Dt. Rechts-Lexikon, Band 2, S. 857; **Kirchhof**, Verfassungsauftrag, S. 17; **Hettlage**, VVDStRL 31 (1973), 99, 100.

[38] **Maunz/Dürig**, GG-Kommentar, Art. 72, Rdnr. 23 (Das Grundgesetz spricht keine Verpflichtung des Bundesgesetzgebers aus, vereinheitlichend vorzugehen); **Bothe**, in: Alternativkommentar zum GG, Art. 72, Rdnr. 14; **Hohmann**, DÖV 1991, 194.

[39] **Hettlage**, VVDStRL 31 (1973), 99, 100.

bensverhältnisse" von einem Gestaltungs- und Angleichungsauftrag[40] an den Gesetzgeber auszugehen, der die angestrebten Zielvorstellungen unter Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes verwirklicht. Aufgabe des Gesetzgebers sowie aller Träger der Staatsgewalt ist es - gezielt auch auf die Situation in den neuen Bundesländern bezogen -, das Leitbild der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse und die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips umzusetzen.

Betroffene Bereiche sind etwa die Schaffung von Wohnraum, Bereitstellung industrieller und sonstiger der Daseinsvorsorge dienender Anlagen, Investitionsförderung strukturschwacher Wirtschaftsräume und notleidender Branchen wie auch die optimale Ausnutzung des vorhandenen Entwicklungspotentials. Dabei sind regionale Unterschiede, die nicht mit natürlichen, d.h. geographischen und siedlungsmäßigen Gegebenheiten zu erklären sind, schrittweise abzubauen und die Lebensbedingungen und Entwicklungschancen im gesamten Bundesgebiet soweit wie möglich anzunähern[41].

In den neuen Bundesländern fällt darunter insbesondere der Auf- und Ausbau der Kommunikationsmöglichkeiten und des Verkehrswesens, Infrastrukturierung unter Beachtung der Grundsätze von Landschaftsplanung, Städtebau und des Natur- und Umweltschutzes, nicht zuletzt der Aufbau einer dem heutigen Zivilisationsstandard entsprechenden öffentlichen Verwaltungsleistung im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung.

Als dazu geeignete Mittel können herangezogen werden 1. Finanzierungsregelungen[42], 2. enge politische Zusammenarbeit und gegenseitige Abstimmung zwischen Bund und Ländern[43] sowie 3. Rechtsvereinheitlichung, d.h. Schaffung von Regelungen, die über das Gebiet eines Landes hinaus für gleiche Angelegenheiten Gültigkeit haben.

3. Grenzen der Vereinheitlichungstendenzen

Anzumerken bleibt jedoch, daß der Verwirklichung des Angleichungs- und Gestaltungsauftrages hinsichtlich der "Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse" auch Grenzen gesetzt sind. Die eingangs definierten Gesetzesbegriffe der "Einheitlichkeit

---

40 **Pagenkopf**, DÖV 1979, 613, 614; **Kirchhof**, Verfassungsauftrag, S. 23.

41 **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 106, Rdnr. 26e.

42 Auf die Aspekte der Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Verhältnisse in den neuen Bundesländern durch die Verteilung des Steueraufkommens (Art. 106, 107 GG) oder sonstige Formen der Finanzierung soll im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden.

43 **Maunz/Dürig**, GG-Kommentar, Art. 20, Rdnr. 91.

der Lebensverhältnisse" und des "Sozialstaatsgebotes" (vgl. II 1) sind Ausdrucksformen des Harmonisierungsgebotes. Als solche sind sie aber keiner extensiven Auslegung und Anwendung i.S. einer Nivellierung zugänglich. Erreicht werden soll eine gewisse Gleichwertigkeit, keine Uniformität. Notwendig zu erhalten ist der föderative Staatsaufbau der Bundesrepublik. Dazu ist die Eigenständigkeit der Länder, der administrative Pluralismus ebenso wie die regionale Vielfalt der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu bewahren[44]. Dies sind unabdingbare Grundwerte i.S.d. Art. 79 Abs. 3 GG, der auf diese Weise dem Harmonisierungsgebot ein Nivellierungsverbot entgegensetzt.

III. Zielkonflikt zwischen Rechtsangleichung, Investitionserfordernissen und Sicherung von Umweltstandards

1. Problemstellung

Betrachtet werden die Beziehungen zwischen dem gesellschaftlichen bzw. ökonomischen System und dem ökologischen System. Dabei werden folgende Aspekte besonders berücksichtigt: Die Besonderheiten der Situation der DDR, der Prozeß der Rechtsvereinheitlichung zwischen beiden deutschen Staaten, der Auftrag des Art. 16 Staatsvertrag und Art. 34 Einigungsvertrag, die Angleichung und Weiterentwicklung von Umweltstandards betreffend.

Es geht in dem Wiedervereinigungsprozeß nicht allein darum, rasch das soziale und wirtschaftliche Gefälle zwischen Ost und West abzubauen, sondern insbesondere auch darum, die Folgen eines ökologischen Desasters, verursacht durch das 40-jährige SED-Regime, zu bewältigen. Für die wirtschaftliche Strukturkrise der Betriebe in den neuen Bundesländern sowie die brisanten ökologischen Hinterlassenschaften der Kommandowirtschaft des real existierenden Sozialismus gilt es eine Lösung zu finden[45].

Hervorgehoben werden die beiden wesentlichen Aspekte: Zum einen die Integration des Umweltschutzes in den Wirtschaftsprozeß - Bewältigung von Umweltproblemen als Ausdruck des inneren Vollzugs der deutschen Einheit - und zum anderen die Notwendigkeit der Ankurbelung von Wirtschaftswachstum und Investitionsleistungen im Beitrittsgebiet.

---

[44] **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 107, Rdnr. 2; **Pagenkopf**, DÖV 1979, 615.

[45] **Kantzenbach**, Wirtschaftspolitische Probleme der Systemtransformation, S. 35; **Biedenkopf**, Ökologische Erneuerung, S. 240.

2. Politischer und theoretischer Hintergrund des Zielkonfliktes aus westdeutscher Sicht

Die Umweltpolitik der Bundesregierung "gründet auf der Verantwortung des Menschen für die Schöpfung". Umweltpolitik definiert sich als Gesamtheit aller Maßnahmen, die "den Zustand der Umwelt so erhalten und verbessern, daß

- bestehende Umweltschäden vermindert und beseitigt werden,
- Schäden für Mensch und Natur abgewehrt werden,
- Risiken für Menschen, Tiere und Pflanzen, Natur und Landschaft, Umweltmedien und Sachgüter minimiert werden und
- Freiräume für die Entwicklung künftiger Generationen sowie Freiräume für die Entwicklung der Vielfalt von wildlebenden Arten sowie Landschaftsräume erhalten bleiben und erweitert werden"[46].

Darüber hinaus erfordert die deutsche Vereinigung auf diesem Gebiet die Bewältigung folgender, neuer umweltpolitischer Aufgaben:

"1. Die umgehende Beseitigung der die Gesundheit beeinträchtigenden Gefahrenquellen und Sicherheitsmaßnahmen gegen weitere Gefahren.
2. Den gezielten Abbau von Schadenspotentialen im Wasser und im Boden, in Natur und Landschaft.
3. Die Sicherheit und Entwicklung der noch vorhandenen Naturpotentiale.
4. Die systematische Sanierung von weiter zu betreibenden Produktionsanlagen und Einrichtungen der Ver- und Entsorgung.
5. Die umweltorientierte Gestaltung des Neuaufbaus der Städte und Dörfer, der Wirtschaft und der Infrastruktur"[47].

Das Leitziel, im gesamten Bundesgebiet einheitliche ökologische Lebensverhältnisse auf hohem Niveau herzustellen, bringt in der Situation des Umbaus und Neuaufbaus der ehemaligen DDR die Möglichkeit mit sich, eine moderne, ökologisch ausgerichtete Industriegesellschaft aufzubauen. Damit soll auch die Möglichkeit, den bestehenden Grundkonflikt zwischen Industrie und Umwelt[48] zu entschärfen, genutzt werden. Dieser basiert auf der Tatsache, daß Umweltschutz meist als Kostenfaktor gesehen wird, der die Erreichung der sich aus § 1 StWG[49] abgeleiteten vier gesamtwirtschaftlichen Ziele hemmt: Hoher Beschäftigungsgrad, Preisniveaustabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes

---

[46] **BMU** (Hrsg.), Umweltbericht 1990, S. 75, 76; **Wicke**, Umweltökonomie, S. 120.

[47] Vgl. **BMU** (Hrsg.), Eckwerte ökologischer Sanierung, S. 8.

[48] **Sendler**, UPR 1990, 41.

[49] Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) v. 08. Juni 1967 (BGBl. I S. 582).

Wirtschaftswachstum[50]. So sehr sich die Interessen wirtschaftlicher Investoren auf der einen Seite und die Anforderungen des Umweltschutzes auf der anderen Seite gegenüberstehen, so sehr sollte eine Einigung angestrebt werden, die das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme berücksichtigt und auf einen Ausgleich der Entwicklungs- und Erweiterungsinteressen der Wirtschaftsvertreter mit dem Schutzinteresse der Allgemeinheit an einer intakten Umwelt gerichtet ist.

Die in der Bundesrepublik ergriffenen Umweltschutzmaßnahmen beschränken sich grundsätzlich auf den Bereich der Gefahrenabwehr oder die Verringerung bestehender Belastungen. Dabei stößt diese ordnungsrechtlich orientierte Umweltpolitik häufig auf den Widerstand der jeweils betroffenen Besitzstände, so daß eine wirkliche und selbstverständliche Integration ökologischer Problembewältigung in das Wirtschaftsgefüge der sozialen Marktwirtschaft bislang nicht gelungen ist.

3. Brisante Situation in den neuen Ländern

Zu diesem grundsätzlich bestehenden und nur in Ansätzen gelösten Zielkonflikt treten im deutsch-deutschen Vereinheitlichungsprozeß zusätzliche Besonderheiten und Schwierigkeiten auf, die den angestrebten Ausgleich der widerstreitenden Interessen erschweren.

Zum einen belastet den Transformationsprozeß von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft die Tatsache, daß Ausgangspunkt des Prozesses eine völlig "heruntergewirtschaftete und ausgeplünderte sozialistische Volkswirtschaft"[51] ist. Der desolate Zustand der Volkswirtschaft der ehemaligen DDR liegt in veralteten Betriebs- und Produktionstechniken, der Herstellung international nicht wettbewerbsfähiger Produkte, dem katastrophalen Zustand der Infrastruktur, des Wohnungswesens, der mangelhaften Ausstattung mit materiellen und personellen Produktionsmitteln sowie erheblichen Defiziten in Staat und Verwaltung begründet.

Zum anderen wiegt die ökologische Hypothek schwer. Sie ist gleichsam das Ergebnis eines jahrzehntelang betriebenen Raubbaus an natürlichen Ressourcen und an der Gesundheit der Bevölkerung[52].

---

[50] **Wicke**, Umweltökonomie, S. 463.

[51] Vgl. **Prosi**, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 52 (2/1992), S. 15; ausführlicher zu den entstandenen Defiziten, insbesondere in Staat und Verwaltung, vgl. unten 2. Kapitel I 1, S. 17 ff.

[52] **Sprenger** (Hrsg.), Umweltschutz in den neuen Bundesländern, S. 1, 2; ausführlicher zum Zustand der Umwelt in der ehemaligen DDR vgl. unten 2. Kapitel I 2, S. 35 ff.

4. Lösungsansatz

Die gewaltige Herausforderung des mit der Vollendung der staatlichen Einheit angestrebten Zieles, das bestehende Wirtschafts-, Sozial- und Umweltgefälle zwischen beiden Teilen Deutschlands anzugleichen und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse rasch zu erreichen, fordert enorme Anstrengungen von Staat, Wirtschaft und den Bürgern.

Ohne Wirtschaftsförderung, d.h. Maßnahmen, die von Bund, Ländern und Kommunen getroffen werden, um das Wirtschaftsleben und Wirtschaftswachstum innerhalb eines bestimmten Gebietes für ein übergeordnetes Ziel günstig zu beeinflussen[53], wird diese Entwicklung nicht möglich sein.

Zwar soll, wie schon Walter Eucken[54] betont hat, der Staat in der Marktwirtschaft so wenig wie möglich in den Wirtschaftsprozeß eingreifen. Für die Bereitstellung öffentlicher Güter, für ein Mindestmaß an sozialem Ausgleich und vor allem für die Schaffung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen sind staatliche Maßnahmen aber unverzichtbar. Erforderlich ist eine funktionsfähige Privatrechtsordnung[55] mit einer effizienten Verwaltung und Rechtsprechung sowie eine leistungsfähige Infrastruktur. Darüber hinaus ist der Staat auch als Gestalter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Bedingungen der Marktwirtschaft, als Wettbewerbsgarant und zeitweilig auch als Notregler unentbehrlich.

Um Investitionen im Industriestandort Deutschland-Ost rasch anzukurbeln, müssen politische Stabilität, Rechtssicherheit und Ordnung und eine aktive Struktur- und Regionalpolitik auch in den neuen Bundesländern spürbar werden. All dies sind Faktoren, die der alten Bundesrepublik zu Standortvorteilen verholfen haben[56].

---

53 **Chemielewicz/Eichhorn** (Hrsg.), HWÖ, S. 1803.

54 **Eucken**, Wirtschaftpolitik, S. 325.

55 Die im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung zu lösenden rechtlichen Probleme im Bereich der Wiederherstellung eines privatrechtlichen Eigentums an Grund und Boden und dem Aufbau eines privatwirtschaftlichen Marktes für Grundstücke; die Schaffung privatrechtlicher Unternehmensformen und Neuordnung sowie Privatisierung der staatswirtschaftlichen Betriebe; die Umstellung des Wirtschaftsverkehrs auf einen freien Leistungsaustausch zwischen Unternehmen und Verbrauchern auf der Grundlage des Privatrechts sollen hier nicht näher erläutert werden.

56 **Becher**, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 51 (1/1992) , S. 61, 62.

IV. Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

Die grundlegende Systemtransformation erfolgte durch einen abrupten und umfassenden Wechsel der Rechtsordnung mit der nahezu vollständigen Übernahme der westdeutschen Rechtsvorschriften. Die tatsächliche Umsetzung der neuen Rechtsnormen in die ostdeutsche Wirtschafts- und Verwaltungspraxis nahm und nimmt viel Zeit in Anspruch. Der wirtschaftliche Zusammenbruch, ebenso die Dauer der Krise, konnte damit allein nicht verhindert werden.

So sah sich die Bundesregierung veranlaßt, die sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen mittels notwendiger wirtschaftspolitischer Eingriffe zu gestalten. Insbesondere sollte der ordnungsrechtliche Rahmen einer ökologisch ausgerichteten sozialen Marktwirtschaft geschaffen werden, der einen Anreiz bietet, die ökologische Sanierung und wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern voranzutreiben[57].

Zielrichtung des hierzu geschaffenen InvWoBauLG ist zum einen die Erleichterung und Beschleunigung von Investitionen im Beitrittsgebiet, um den wirtschaftlichen Aufschwung zu fördern und Arbeitsplätze zu sichern bzw. zu schaffen. Zum anderen soll verstärkt Bauland ausgewiesen und die rechtlichen Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte Baulandausweisung, orientiert an den Grundsätzen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, den Grundsätzen der Raumordnung und dem Natur- und Landschaftsschutz geschaffen werden[58].

Da jede Investition Immobilien als Standort für Anlagen, Arbeitsplätze und Wohnungen voraussetzt, werden von den im InvWoBauLG normierten Voraussetzungen - zusätzlich zur Regelung von Eigentumsfragen an Grund und Boden und anderen privat- und öffentlichrechtlichen Fragestellungen[59] - Impulse für eine verstärkte Investitionstätigkeit erwartet.

Die getroffenen Maßnahmen zielen auf den Abbau von Investitionshemmnissen und sollen dazu dienen, Standortvorteile für die neuen Bundesländer zu gestalten, um das Wirtschaftswachstum zu fördern. Gleichzeitig soll damit die Stellung dieser Region im internationalen Wettbewerb gestärkt werden.

Im Spannungsfeld des unter dem Gliederungspunkt III dargestellten Zielkonfliktes versucht die Bundesregierung insbesondere durch den Einsatz von Beschleunigungsmöglichkeiten einen Lösungsansatz zu bieten. Durch das InvWoBauLG sol-

---

[57] **BMU** (Hrsg.), Eckwerte ökologischer Sanierung, S. 11.

[58] BTDrucks 12/3944, S. 1, 21, 22.

[59] Vgl. oben 1. Kapitel, Fußnote 55.

len die jahrelang vernachlässigte Infrastruktur und der nur vorgeblich betriebene Umweltschutz in der ehemaligen DDR auf den Standard der alten Bundesrepublik herangeführt, ein Beitrag zur Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse sowie zum Wirtschaftsaufschwung geleistet werden.

2. Kapitel
Die Ausgangslage in der DDR

Durch den Prozeß der Rechtsanpassung sollte der in der früheren DDR eingeschlagenen Weg des "sozialistischen Verwaltungsrechts"[1] verändert werden.

In der DDR war eine radikale und bewußte Abkopplung von bürgerlich-rechtsstaatlicher Verwaltung vorgenommen worden, so daß dort zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung ein "qualitativ anderes Verwaltungsrecht"[2] Anwendung fand. Die daraus im Zusammenhang mit der deutschen Einheit resultierenden Anwendungs- und Verständigungsprobleme stellen einen nicht unerheblichen Faktor in der Analyse der bestehenden Probleme dar. Daher soll im folgenden die Ausgangssituation in der DDR erläutert werden, um ein besseres Verständnis für die Entwicklungsprobleme zu schaffen und den Hintergrund für die gesetzliche Überleitung nach Art. 8, 9 Einigungsvertrag zu beleuchten[3].

I. Die Lage vor der Wiedervereinigung

1. Verwaltungsrecht, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsrechtsschutz in der DDR

1.1. Die Geschichte des Verwaltungsrechts

Die politische und ideologische Ausrichtung der DDR an der marxistisch-leninistischen Staats- und Rechtslehre hatte auch Auswirkungen auf das Verwaltungsrecht, dessen Geschichte sich ab 1945 in vier Phasen zusammenfassen läßt und die geprägt ist von der "permanenten Distanzierung von deutscher Rechtstradition"[4].

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1949 ist als Periode der antifaschistisch-demokratischen Umwälzung zu bezeichnen. Geprägt war sie von der herrschenden sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD). Deren Ziele waren zum einen die an den Wertungen des Sozialismus orientierte Neuordnung der Gesellschaft, vor allem im Bereich von Wirtschaft und Kultur, zum anderen insbe-

---

[1] Im Zusammenhang mit dem MinRatG 1972 tauchte der Terminus erstmals auf, vgl. **Brunner**, Einführung in das Recht der DDR, S. 37, Fußnote 56, 57.

[2] Vgl. Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, Einleitung, Rdnr. 69.

[3] Vgl. dazu unten 2. Kapitel, II 1, S. 49.

[4] Vgl. **Ziegler**, Dtschl. Archiv 1974, 1044.

sondere in den Jahren 1946/47 der Aufbau einer Stadt- und Verwaltungsordnung in Gemeinden, Kreisen und Ländern[5].

Während der Schaffung der Grundlagen des Sozialismus von 1949 bis zum Beginn der 60er Jahre erfolgte der Übergang zur zentralistisch organisierten Verwaltung. Mit der Gründung der DDR und dem Inkrafttreten ihrer Verfassung am 07. Oktober 1949 setzte die Umgestaltung des Staatsapparates und der Rechtspflege ein, die sich am Prinzip des demokratischen Zentralismus[6] orientierte. Nach außen manifestierte sich die Entwicklung in der Auflösung der Länder und der Beseitigung der kommunalen Selbstverwaltung, die als Ausdruck des ehemaligen föderalistischen Prinzips als veraltet und überholt galten.

In diese Phase fiel die staats- und rechtswissenschaftliche Konferenz der SED am 02./03. April 1958 in Babelsberg, auf der Walter Ulbricht als Hauptredner mit einem Referat über "Die Staatslehre des Marxismus-Leninismus und ihre Anwendung in Deutschland" auftrat. Seine Kritik richtete sich vor allem gegen den Verwaltungsrechtsbegriff als Relikt bürgerlicher Wertvorstellung über die Neutralität des Staates - was mit der Einheit von Beschlußfassung und Durchführung nicht zu vereinbaren sei - und die Existenz eines eigenständigen Rechtszweiges in Form des Verwaltungsrechts[7]. Ziel Ulbrichts war es, die Rechtswissenschaft der DDR gleichzuschalten und das Recht i.S.d. Marxismus-Leninismus zu instrumentalisieren, um es konsequent für politisch-ideologische Zwecke nach der Konzeption der Einheit der Staatsgewalt einzusetzen[8]. Konsequenz der Babelsberger Konferenz war die Auflösung des Verwaltungsrechts, seine Abschaffung als eigene Rechtsdisziplin. Es wurde nunmehr dem Rechtszweig Staatsrecht bzw. in Teilbereichen dem Finanz- und Wirtschaftsrecht zugeordnet[9]. Folge war, daß in bezug auf
Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft sowohl in der Theorie als auch in der Praxis absolute Defizite entstanden. Zudem wurden die Begriffe wie "Verwaltung", "Verwaltungsakt" etc. aus dem Sprachgebrauch eliminiert.

---

5 **Schulze**, Entwicklung der Verwaltungsstruktur, S. 46 - 48.

6 Das auf Lenin zurückgehende Prinzip war tragende Grundlage des Staatsaufbaus der DDR und in Art. 47 DDRV vom 07. 0ktober 1974 normiert. Es war darauf gerichtet, die zentrale staatliche Leitung und Planung in Grundfragen mit der schöpferischen Aktivität der Werktätigen und der eigenverantwortlichen Tätigkeit der Betriebe, Kombinate, VVB und Genossenschaften sowie der örtlichen Staatsorgane wirkungsvoll zu verbinden, vgl. **Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR** (Hrsg.), Verwaltungsrecht (Lehrbuch), S. 77 - 80; **König**, Verwaltungshandeln, S. 26, 27.

7 **Kittke**, Verwaltungshandeln in der DDR, S. 758; **Püttner**, Entwicklung des Verwaltungsrechts, S. 145; **Brunner**, Einführung in das Recht der DDR, S. 37; Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, Einleitung, Rdnr. 80, 81.

8 **Reichel**, ROW 1975, 8, 9.

9 **Püttner**, Entwicklung des Verwaltungsrechts, S. 145.

In der dritten Phase zu Beginn der 60er Jahre kam es zu einer Wiederbelebung des Verwaltungsrechts, die im Zusammenhang mit der Errichtung des entwickelten Sozialismus zu sehen ist. Hintergrund der Entwicklung war zum einen das Streben nach effizienter Arbeit des Staatsapparates und der Volksvertretungen auf höherem Niveau. Die Partei- und Staatsführung forderte von der Staatsrechtswissenschaft einen Beitrag zur "wissenschaftlichen Leitung der Gesellschaft"[10]. Zum anderen wollte man den Alleingang bezüglich der Abschaffung der Verwaltungsrechtsdisziplin revidieren, da die DDR als einziges sozialistisches Land diese Entwicklung betrieben hatte[11].

Das Verwaltungsrecht wurde umbenannt in "Recht der staatlichen Leitung und Organisation", das unter Aufgabe der bisherigen Konzeption eines einheitlichen Staatsrechts als besonderer Rechtszweig aufgebaut wurde.

Die letzte Phase in der Geschichte der Entwicklung des Verwaltungsrechts in der DDR vor der Wende ist als Periode der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft (Präambel der Verfassung von 1974) zu charakterisieren. Sie begann 1971 nach dem Sturz Ulbrichts und war gekennzeichnet von einer Neuordnung des Leitungssystems - Überleitung der staatlichen Macht vom Staatsrat auf den Ministerrat - nach den Vorstellungen Erich Honeckers. Nach innen wurde die Vorrangstellung der SED durch das Prinzip des demokratischen Zentralismus klargestellt. Dieses Prinzip staatlicher und gesellschaftlicher Leitung basierte auf der Grundlage sozialistischer Gesetzlichkeit, die jedoch nichts mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung i.S.d. Art. 20 Abs. 3 GG gemeinsam hatte[12]. Es war vielmehr darauf gerichtet, die einheitliche Durchsetzung des gesamtstaatlichen Willens entsprechend den objektiven Gesetzmäßigkeiten der gesellschaftlichen Entwicklung zu sichern[13].

Der Durchsetzung der genannten Ordnungsstrukturen diente es, die Wiederbelebung des Verwaltungsrechts zuzulassen und die Entwicklung zu einem eigenständigen sozialistischen Verwaltungsrecht zu fördern.

Erstes zusammenfassendes Ergebnis der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Arbeit war das Erscheinen des Lehrbuches "Verwaltungsrecht" im Jahre 1979

---

[10] Vgl. **Ziegler**, Dtschl. Archiv 1974, 1038, 1039.

[11] **Pohl**, Entwicklung des Verwaltungsrechts, S. 238; **Ziegler**, Dtschl. Archiv 1974, 1037 - 1039.

[12] **Brunner**, Die Verwaltung 1981, 93; **König**, Verwaltungshandeln, S. 36. Vgl. nähere Ausführungen im Zusammenhang mit den unten dargestellten Prinzipien des Verwaltungsrechts, 2. Kapitel, I 1.2.3, S. 22; insbesondere 2. Kapitel, Fußnote 26.

[13] **Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR** (Hrsg.), Verwaltungsrecht (Lehrbuch), S. 86, 87; Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie (Lehrbuch), S. 180 ff.

(2. Aufl. 1988)[14]. Das sozialistische Verwaltungsrecht umfaßte auf der Grundlage des Staatsrechts "die Gesamtheit der Rechtsnormen zur Regelung von gesellschaftlichen Verhältnissen, die im Prozeß der vollziehend-verfügenden Tätigkeit von Organen des Staatsapparates bei der planmäßigen Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung gestaltet werden"[15]. Im Verwaltungsrecht wurde somit ein Instrument des Staatsapparates zur Förderung der gesellschaftlichen Entwicklung gesehen[16]. Im Zusammenhang damit stand die erneute Aufnahme des Verwaltungsrechts als eigene Rechtsdisziplin in den Kanon der Rechtsgebiete und die Wiedereinreihung der Rechtstheorie der DDR in die in den sozialistischen Staaten übliche Rechtssystematik[17].

1.2. Stellung und Funktion des Verwaltungsrechts in der DDR

1.2.1. Rechtsdogmatischer Hintergrund der Stellung des Verwaltungsrechts

Ausgehend vom oben definierten Begriff des sozialistischen Verwaltungsrechts (vgl. 1.1, S. 19), der am Ende der geschichtlichen Entwicklung herausgearbeitet wurde und einen festen Platz im Rechtssystem der DDR innehatte, ist das Verhältnis von Staatstheorie und Rechtstheorie kurz zu beleuchten, um für seine Stellung und Funktion im Staatsgefüge Verständnis zu schaffen.

Parallel zu der geschichtlichen Entwicklung kann man auch in der rechtstheoretischen Auseinandersetzung eine Zweiteilung und einen Wandel beobachten.

In der Phase der Negierung des Verwaltungsrechts als Ausdruck bürgerlichen Rechtsdenkens stand der theoretische Ausgangspunkt im Vordergrund, im Sozialismus seien die Interessen des Individuums mit denen der Gesellschaft identisch, so daß es ein Recht des einzelnen gegen den Staat nicht geben könne. Somit sei ein Recht mit der Funktion, die Interessengegensätze Staat - Bürger zu ordnen, ein bürgerliches, das in die sozialistische Gesellschaft nicht hineinpasse[18].

Ein weiterer Ansatzpunkt bei der rechtsdogmatischen Einordnung in dieser Zeit leitete sich aus der in der marxistischen Staatslehre herrschenden Konzeption der

---

[14] Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, Einleitung, Rdnr. 84, 85; **Pohl**, Entwicklung des Verwaltungsrechts, S. 238; **Püttner**, Entwicklung des Verwaltungsrechts, S. 146.

[15] **Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR** (Hrsg.), Verwaltungsrecht (Lehrbuch), S. 42.

[16] **Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR** (Hrsg.), Verwaltungsrecht (Lehrbuch), S. 46.

[17] **Reichel**, ROW 1975, 12.

[18] **Bönninger**, NJ 1990, 102, 103.

Einheit der Staatsgewalt ab. Diese bildete den bewußten Gegensatz zum klassischen Prinzip der Gewaltentrennung und besagte, daß Vertretungskörperschaften nicht nur Beschlüsse fassen, sondern sie auch durchführen dürfen. Diese Konzentration an Befugnissen stand im Zusammenhang mit dem marxistisch-leninistischen Staatsverständnis. Der Staat hatte keine neutrale, auf Rechtswahrung zugunsten des Bürgers gerichtete Rolle, sondern wurde als Instrument zur Verwirklichung des ideologischen Endziels, d.h. des Kommunismus, verstanden[19]. Im Zusammenhang mit diesen staatstheoretischen Ansätzen ergab sich die Konzeption der systematischen Einheit von Staats- und Verwaltungsrecht, die sogenannte "monistische Konzeption"[20]: Das Recht wurde in seiner Funktion auf ein bloßes Regelungsinstrument reduziert.

Die erneute Einführung des Verwaltungsrechts als besonderer Rechtszweig in das sozialistische Rechtssystem der DDR ist rechtstheoretisch gesehen die Aufgabe des monistischen Systems. Damit wurde eingestanden, daß das politisch-ideologische Postulat der Angleichung des Rechtssystems an das Prinzip der Gewaltenvereinigung nicht realisiert werden kann. Zwar wurde an dieser Einheit theoretisch festgehalten, doch faktisch unter den einzelnen Staatsorganen eine Funktionsteilung in überwiegend legislative bzw. exekutive Aufgabenwahrnehmung vorgenommen. Das nunmehr geltende dualistische Konzept wies dem sozialistischen Verwaltungsrecht eine aktiv gestaltende Rolle zu. Es war bei der Herausbildung der reifen sozialistischen Gesellschaft und dem Übergang zum Kommunismus von zentraler Bedeutung. Zudem diente es dem Ausbau des sozialistischen Rechtssystems[21]. Darüber hinaus wurden nicht allein mehr administrative Interessen behandelt, vielmehr wurden nun auch Fragen im Verhältnis von Staatsapparat - Bürger erörtert. Dabei ging es um Regelungen für die Verwirklichung von Grundrechten und Grundpflichten der Bürger und um die Forderung nach Mitwirkungsrechten der Bürger an staatlicher Leitung, wobei die Sicherung und Durchsetzung dieser "bürgernahen" Ziele wenig Beachtung fand.

1.2.2. Zielsetzung und Funktion des Verwaltungsrechts

Das Verwaltungsrecht der DDR wirkte im wesentlichen in zwei Richtungen: Es diente zum einen der Regelung komplexer gesellschaftlicher Prozesse im Interesse der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und der Gewährleistung stetiger Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Bevölkerung. Zum anderen

---

[19] **Reichel**, ROW 1975, 9.

[20] **Reichel**, ROW 1975, 9, 10; **Ziegler**, Dtschl. Archiv 1974, 1040.

[21] **Büchner-Uhder/Hieblinger/Poppe**, StuR 1976, 1347; **Reichel**, ROW 1975, 11, 12; **Ziegler**, Dtschl. Archiv 1974, 1040; **Pohl**, Entwicklung des Verwaltungsrechts, S. 241.

war es auf die Regelung verbindlicher Prinzipien in der Beziehung der Staatsorgane zu den Bürgern gerichtet.

Das Wesen des sozialistischen Verwaltungsrechts bestand in der Erfüllung der staatlichen Leitungsfunktion, denn es war untrennbar mit dem Wirken des Staatsapparates verbunden, insbesondere dessen vollziehend-verfügender Tätigkeit. Es diente als Instrument des sozialistischen Staates der Leitung der politischen, ökonomischen, sozialen und geistig-kulturellen Entwicklung der Gesellschaft mit dem Ziel der Vervollkommnung der sozialistischen Rechtsordnung. Darüber hinaus kam dem Verwaltungsrecht die Aufgabe zu, eine rationelle und effektive Arbeitsweise der Organe des Staatsapparates durchzusetzen[22].

1.2.3. Prinzipien des Verwaltungsrechts

Bei den Prinzipien des Verwaltungsrechts der DDR konnten drei Leitlinien unterschieden werden. Maßgeblich war zum einen das Prinzip des Primats der Partei, wonach die Beschlüsse der Partei der Arbeiterklasse (SED) oberste Richtschnur waren. Das Recht diente der Verwirklichung marxistisch-leninistischer Politik unter Führung der SED: Die Beschlüsse der Partei drückten den Willen der sozialistischen Gesellschaft aus und förderten deren Entwicklung in allen Lebensbereichen. Die Staatsorgane hatten diese Beschlüsse als vollziehend-verfügende Tätigkeit durchzusetzen und bedienten sich dabei des Verwaltungsrechts als Hilfsmittel[23].

Neben diesem politischen Grundsatz war das Verwaltungsrecht der DDR von dem staatsrechtlichen Prinzip bestimmt, wonach anstelle der Gewaltenteilung die Gewaltenkonzentration trat, d.h. die Einheit der Beschlußfassung und Durchführung. Dahinter stand die Idee des demokratischen Zentralismus[24]. Mit dem Leitbild des demokratischen Zentralismus sollten organisatorische Instabilität, Zersplitterung und Lokalinteressen überwunden und den Entscheidungsträgern in den Partei- und Zentralstellen die erforderliche Autorität erteilt werden, um widersprüchliche Interessen überwinden und die Entwicklungslinien der Gesellschaft bestimmen zu können. Nach dem Grundsatz der Gewalteneinheit sollte alle staatliche Macht bei den gewählten Volksvertretungen konzentriert sein, die eine pyramidenförmige Stufenfolge bildeten und an deren Spitze die Volkskammer als "das oberste staatliche Machtorgan" (Art. 48 Abs. 1 DDRV 1974) stand. Für den Bereich der vollziehend-verfügenden Organe galt das Prinzip der doppelten Unterstellung: Danach

---

[22] **Pohl**, Entwicklung des Verwaltungsrechts, S. 240, 241; **Pohl/Schulze**, StuR 1988, 561; **Püttner**, Entwicklung des Verwaltungsrechts, S. 154.

[23] **Kringe**, NJW 1981, 158; **Brunner**, Einführung in das Recht der DDR, S. 1; Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, Einleitung, Rdnr. 77.

[24] Vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 6; **König**, Verwaltungshandeln, S. 26.

waren alle öffentlichen Organe einerseits den entsprechenden Volksvertretungen, andererseits den übergeordneten Organen verantwortlich[25].

Letztlich fand noch das verwaltungsrechtliche Prinzip Anwendung. Danach war die Verwaltung an Rechtsvorschriften gebunden. Dahinter stand das Rechtsprinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit, das für das Handeln aller Staatsorgane, gesellschaftlicher Organisationen und Bürger Gültigkeit hatte. Das Prinzip beinhaltete zum einen das Element der strikten Einhaltung der Gesetze und anderer Rechtsnormen, brachte also eine allgemeine Bindungswirkung des Rechts zum Ausdruck. Als zweites Element wurde der Gesichtspunkt der "Parteilichkeit" daraus abgeleitet. Darunter verstand man die Forderung, Rechtsnormen so zu formulieren und anzuwenden, daß sie der Verwirklichung der Ziele dienen, die von der Partei als maßgeblich erachtet wurden[26].

1.3. Verwaltungsaufbau und Verwaltungsorganisation in der DDR

1.3.1. Ausbau des zentralistischen Systems

Im Laufe der 40-jährigen Geschichte der DDR entwickelte sich eine vom administrativ-zentralistisch organisierten Sozialismus geprägte staatliche Verwaltungsstruktur. Sie war Abbild des Staatsverständnisses, wonach der sozialistische Staat innerhalb der politischen Organisation der Gesellschaft Hauptinstrument zur Planung, Leitung und Durchsetzung der politischen, ökonomischen sowie geistig-kulturellen Entwicklungen der Gesellschaft war.

Ausgangspunkt war die bedingungs- und vorbehaltslose Unterordnung aller Lebensbereiche unter die staatlichen Interessen[27].

Die Entstehung der Verwaltungsstruktur der DDR war das Ergebnis einer langjährigen Entwicklung, deren Anfänge in die Zeit des Endes des Zweiten Weltkrieges

---

[25] **Brunner**, Einführung in das Recht der DDR, S. 56, 57; **Kringe**, NJW 1981, 158.

[26] **Ule**, DVBl. 1985, 1029; **Kittke**, Verwaltungshandeln in der DDR, S. 161; **Brunner**, Einführung in das Recht der DDR, S. 2, 3. Anzumerken ist indes, daß die Bindungswirkung nach den Grundsätzen der sozialistischen Gesetzlichkeit mit der rechtsstaatlichen Bindung der Verwaltung an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung i.S.d. Art. 20 Abs. 3 GG nicht vergleichbar ist. Dies, auch wenn auf den ersten Blick Ähnlichkeiten vorhanden sind. Der Verwaltung der DDR boten sich jedoch ganz andere, politisch bestimmte Spielräume. So konnte etwa in der DDR die Verwaltung Normen erlassen (Verordnungen und Anordnungen). Die Ermächtigungsgrundlage dazu ergab sich aber nicht aus einer Norm, sondern allein aus der Sachkompetenz der jeweiligen Verwaltungsinstanz. Dadurch kam der Verwaltung ein erheblicher Spielraum zu, der um so bedenklicher erscheint, als es eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns, nach westlichen Maßstäben betrachtet, nicht gab.

[27] **Schulze**, Entwicklung der Verwaltungsstruktur, S. 45, 46.

reichten. Die Entwicklung ist parallel zu der dargestellten Geschichte des Verwaltungsrechts der DDR zu sehen.

Ausgehend vom Zusammenbruch des zentralen Staatsapparates des ehemaligen Deutschen Reichs 1945, wurden in der sowjetischen Besatzungszone durch den SMAD zunächst neue Verwaltungsterritorien mit dem Ziel festgesetzt, antifaschistisch-demokratische Verwaltungsorgane zu bilden. Mit der Gründung der DDR im Jahre 1949 begann der Übergang zur zentralistisch organisierten Verwaltung, der mit der Bildung zentraler Staatsorgane eingeläutet wurde. Die Überleitung der Verwaltung in den Bereichen Wirtschaft, Innenverwaltung, Volksbildung und Justiz auf die Provisorische Regierung durch Gesetz vom 12. Oktober 1949[28] bedeutete den Anfang der Herausbildung der zentralistischen Verwaltung. Die zentrale Leitung und Planung wurde beständig verstärkt und die Verwaltung kontinuierlich dem stalinistischen Sozialismusmodell angeglichen. Damit einher ging die Ausweitung der politischen Macht durch die SED auch im Bereich der staatlichen Verwaltung. Mit Gesetz der Volkskammer vom 23. Juli 1952 wurden die Länder aufgelöst und die Reste kommunaler Selbstverwaltung beseitigt, um im Staatsapparat das Prinzip des demokratischen Zentralismus durchzusetzen. Parallel zur Schaffung der administrativ-zentralistischen Staatsverwaltung wurde auch in den übrigen Gesellschaftsbereichen das zentrale System staatlicher Leitung und Planung entwickelt: Sozialistisches Eigentum, Planung in der Volkswirtschaft, Einrichtung von LPGs und volkseigenen Betrieben, Machtkonzentration beim Staatsrat bzw. Ministerrat als oberstes kollektives Staatsorgan[29].

Für die staatliche Verwaltung in der DDR war es zudem kennzeichnend, daß sie inhaltlich, organisatorisch und personell unter der uneingeschränkten Herrschaft und Einflußnahme der SED stand. Um den ausschließlichen Macht- und Führungsanspruch zu sichern, nutzte die SED gegenüber der staatlichen Verwaltung ein System von Beziehungen und Abhängigkeiten, das zu einer Verflechtung von Partei- und Staatsapparat führte. Dies manifestierte sich zunächst darin, daß alle entscheidenden Fragen und Aufgaben der staatlichen Arbeit auf der Grundlage von Beschlüssen der Partei, des Zentralkomitees sowie des Politbüros verbindlich für die staatliche Verwaltung festgelegt und durchgeführt wurden. Zudem übte die SED ihre Macht gegenüber dem Staatsapparat durch Ausbildung, Auswahl und Einsatz von Kadern aus, welche die Parteibeschlüsse durchzusetzen vermochten[30]. Schließlich funktionierte die Verwaltung der DDR durch die Beteiligung von Massenorganisationen wie den Gewerkschaften (FDGB) und dem Jugendverband (FDJ). Sie wirkten nicht als Interessenvertreter der Bevölkerung. Vielmehr dienten

---

[28] Gesetz vom 12. Oktober 1949 zur Überleitung der Verwaltung, GBl. DDR I Nr. 2 S. 17.

[29] Vgl. **Schulze**, Entwicklung der Verwaltungsstruktur, S. 46 - 55.

[30] Vgl. **Schulze**, Entwicklung der Verwaltungsstruktur, S. 55 - 62.

sie als Transmissionsvorrichtung zur Umsetzung der von der SED bestimmten Staatspolitik, indem sie mit den zentralen Staatsorganen eng zusammenarbeiteten und die ihnen eingeräumten Mitwirkungs- und Teilhaberechte hinsichtlich der Ausarbeitung von Plänen oder der Gestaltung der Rechtsordnung ausübten. Zusammenfassend läßt sich zum Ausbau des zentralen Verwaltungssystems der DDR feststellen, daß er durch gezielte Konzentration der bedeutsamsten gesellschaftlichen Funktionen in Partei und Staat sowie durch die Beschränkung und teilweise Ausgrenzung der Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Bürger bestimmt war[31].

1.3.2. Der Staatsapparat

Zur Verwirklichung der Ziele des sozialistischen Staates war ein komplexes System von Staatsorganen geschaffen worden[32]. Einen wesentlichen Bestandteil des Systems der Staatsorgane bildeten die sogenannten vollziehend-verfügenden Organe des Staatsapparates. Dieser umfaßte:

- den Ministerrat,
- die Ministerien und andere, dem Ministerrat unterstellten zentralen Staatsorgane,
- die örtlichen Räte in den Bezirken, Kreisen, Städten, Stadtbezirken und Gemeinden mit ihren Fachorganen.

Diese "vollziehend-verfügenden Organe"[33] stellten ihrer Rechtsnatur nach keine eigenständige staatliche Exekutivgewalt dar. Vielmehr bildeten sie ausgehend vom Prinzip der Gewalteneinheit einen unerläßlichen Bestandteil der einheitlichen Staatsmacht, der die staatliche Aufgabenerfüllung ermöglichte. Dazu zählte insbesondere die Leitung und Planung der gesellschaftlichen Entwicklung wie auch das Gewährleisten von Sicherheit und Ordnung und das Funktionieren der Wirtschaft. Ihre Aufgaben bestanden einerseits in einer vollziehenden Tätigkeit, d.h. der unmittelbaren Durchsetzung der Gesetze bzw. anderer Rechtsvorschriften und Beschlüsse der Volksvertretungen; andererseits wurden sie selbst verfügend tätig. Der Staatsapparat erwies sich als zuverlässiges Instrument bei der Durchsetzung der Alleinherrschaft der SED sowie der administrativ-zentralistischen Staatspolitik[34].

---

[31] Vgl. **Schulze**, Entwicklung der Verwaltungsstruktur, S. 63 - 65.

[32] Dieses System umfaßte die gewählte Volksvertretung (Volkskammer), die örtlichen Volksvertretungen, den Staatsrat, den Nationalen Verteidigungsrat der DDR, den Ministerrat und die bei ihm bestehenden Ministerien, Staatssekretariate und Ämter, die örtlichen Räte, die Gerichte, die staatlichen Notariate, die Nationale Volksarmee, vgl. **Schulze**, Aufgabenfelder der Verwaltung, S. 71.

[33] Der Begriff wurde aus der sowjetischen Rechtswissenschaft übernommen.

[34] Vgl. **Schulze**, Aufgabenfelder der Verwaltung, S. 72, 73.

Die Aufgabenschwerpunkte ergaben sich aus den allgemeinen Staatsaufgaben zur Gestaltung der sozialistischen Gesellschaft in allen Lebensbereichen. Sie reichten von der Planung und Finanzierung der sozialistischen Planwirtschaft, der Leitung der Volkswirtschaft und Industrie, der Verwaltung sozialer Aufgaben von Sozialfürsorge und Wohnungsbau über die Verwaltung geistig-kultureller Aufgaben und des Bildungswesens bis hin zur Gewährleistung von Ordnung und Sicherheit, Landesverteidigung sowie auswärtiger Angelegenheiten[35].

1.3.3. Typische Merkmale der staatlichen Verwaltung der DDR

Der Staatsapparat der DDR bildete ein umfassendes und arbeitsteilig funktionierendes System, das entsprechend den gesellschaftlichen sowie den ideologischen Zielsetzungen organisiert war. Der äußere Aufbau wurde von der Verfassung und einschlägigen Gesetzen bestimmt. Die Prinzipien, nach denen die Verwaltung "nach innen" arbeitete, wurden bereits vorgestellt (vgl. 1.2, S. 20 ff.). Sie sollen hier nochmals als typische Merkmale der staatlichen Verwaltung zusammengefaßt werden.

Es galt das Prinzip der Einheit der Staatsmacht, so daß zwischen den gewählten Vertretern und den vollziehend-verfügenden Organen keine Trennung bestand. Die Entscheidungen der Volksvertretungen waren für die staatliche Verwaltung bindend.

In der DDR wurde der Weg des Einheitsstaates beschritten. Das föderale System endete 1972 mit der Auflösung der Länder. Danach bestand eine starke einheitliche Staatsmacht mit straffer zentraler Leitung und Planung.

Das Prinzip des demokratischen Zentralismus lag den Aufgaben und der Tätigkeit der staatlichen Verwaltung zugrunde, dessen Funktion darin besteht, die zentrale Entscheidung - Durchführung von Grundsatzfragen - zu sichern.

Schließlich war die staatliche Verwaltung an die Beschlüsse der alleinherrschenden SED gebunden, deren Vertreter die entscheidenden Positionen innehatten und die uneingeschränkt die Führung in Staat und Verwaltung ausübten[36].

---

[35] Vgl. zusammenfassende Übersicht bei **Schulze**, Aufgabenfelder der Verwaltung, S. 75 - 83.

[36] Vgl. **Schulze**, Aufgabenfelder der Verwaltung, S. 83 - 85; **Schulze**, Entwicklung der Verwaltungsstruktur, S. 46.

1.4. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensrecht in der DDR

1.4.1. Zweck und Zielsetzung des Verwaltungsverfahrensrechts

Das Verwaltungsverfahrensrecht der DDR ist vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des sozialistischen Verwaltungsrechtes zu betrachten.

Nach sozialistischem Rechtsverständnis bedürfen materielle Regelungen zu ihrer wirksamen Umsetzung eines formellen Mechanismus. Das Verwaltungsverfahrensrecht wurde als "Gesamtheit des formellen Transportsystems des Verwaltungsrechts"[37] betrachtet. Dabei bildeten materielles Verwaltungsrecht und Verfahrensregelungen jedoch eine untrennbare Einheit, wobei das Verfahrensrecht von der Priorität des materiellen Rechts abhing. Letzteres diente der Wahrnehmung sozialistischer Ziele, so daß auch das Verwaltungsverfahrensrecht darauf gerichtet war, die Verwirklichung der ideologischen Zielsetzungen zu unterstützen.

Das Verwaltungsverfahrensrecht sollte einerseits im Rahmen sozialistischer Gesetzlichkeit eine möglichst effektive und wirksame Arbeitsweise und Bindung der staatlichen Verwaltung erreichen. Andererseits sollte dadurch auch das im neuen Verständnis der Funktion des Verwaltungsrechts zum Ausdruck kommende Verhältnis Staat - Bürger[38] mittels der Regelungen im Verwaltungsrecht aktiv gestaltet werden und damit zu Stabilität und Sicherheit im benannten Verhältnis führen[39].

1.4.2. Erscheinungsformen von Verwaltungsverfahrensvorschriften

Ein allgemeines Verwaltungsverfahren gab es in der DDR nicht, es fehlte eine Kodifikation von Verfahrensvorschriften. Somit ließen sich im wesentlichen zwei verschiedene Erscheinungsformen von Verfahrensregelungen unterscheiden: Zum einen gab es Vorschriften, die im Kernbereich einen materiellen Aussagewert hatten, die gleichzeitig jedoch - quasi als Annex des materiellen Rechts - eine Verfahrensvorschrift beinhalteten[40]. Zum anderen traten vereinzelte Regelungen mit "rudimentärem Charakter" bezüglich der Verfahrensregelung auf. Diese

---

[37] Vgl. **Bernet/Schöwe/Schüler**, StuR 1986, 613.

[38] Vgl. oben 2. Kapitel I 1.2.1, S. 20 zur Stellung des Verwaltungsrechts und zum rechtsdogmatischen Hintergrund.

[39] Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, Einleitung, Rdnr. 87; **Bernet/Schöwe/Schüler**, StuR 1986, 614, 615.

[40] **Schwanengel/Michler**, DÖV 1990, 831; **Pohl**, Entwicklung des Verwaltungsrechts, S. 242.

bestanden in erster Linie aus Verweisen auf gesetzlich vorgeschriebene Antragsvoraussetzungen und -fristen sowie Rechtsbehelfsmöglichkeiten[41].

1.4.3. Auswirkungen der fehlenden Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts

Die fehlende zusammenfassende Regelung des Verwaltungsverfahrens barg eines der großen Probleme für das Verwaltungsrecht der DDR in sich. Die meist mit materiell-rechtlichem und formellem Regelungsgehalt verbundenen Vorschriften führten zu Anwendungs- und Auslegungsproblemen. Verschiedene Methoden wurden jeweils angewandt, um den Besonderheiten der verschiedenen Bereiche staatlicher Leitung Rechnung zu tragen. Das Fehlen einer allgemeinen gesetzlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens hatte negative Auswirkungen auf das Verhältnis der Verwaltung zu den Bürgern[42]. Diese Regelungslücke verhinderte die Einheitlichkeit der Entscheidungen und die Rechtsverwirklichung und -anwendung durch die Organe des Staatsapparates. Zudem stand sie einem effektiven und rationalen Handeln im staatlichen Leitungsprozeß entgegen, was die Bürger benachteiligte. Denn sie konnten ihnen zugedachte Rechte nicht optimal in Anspruch nehmen, ihre Anliegen wurden mangels Verfahrensregelungen nicht schnell, unbürokratisch und sachlich richtig behandelt. Das Fehlen der einheitlichen Verfahrensregelungen ging somit zu Lasten der Rechtssicherheit[43].

1.5. Verwaltungsrechtsschutz in der DDR

1.5.1. Geschichte der gerichtlichen Verwaltungskontrolle

Das fast vollständige Fehlen einer gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen war das Ergebnis einer über 30-jährigen Entwicklung in der DDR, deren Verlauf im folgenden skizziert werden soll.

1.5.1.1. Nachkriegsentwicklung

Die Nachkriegsentwicklung der Verwaltungskontrolle ist gekennzeichnet vom Auf- und Abbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

---

41 Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, Einleitung, Rdnr. 87, 88 - als Beispiel vgl. § 5 Staatshaftungsgesetz.

42 **Pohl**, Entwicklung des Verwaltungsrechts, S. 242.

43 **Pohl/Schulze**, StuR 1988, 565.

Durch das Gesetz Nr. 36 des Alliierten Kontrollrates vom 10. 0ktober 1946[44] wurde in Art. 1 die Restituierung der Verwaltungsgerichte "in allen Zonen und in Berlin" angeordnet. Dieser Gesetzesauftrag wurde zwar auch in die Verfassungen der sowjetisch besetzten Länder umgesetzt[45] und entsprechende Ausführungsgesetze erlassen. Allein in den Ländern Thüringen, Mecklenburg und Brandenburg kam es jedoch zu einer Wiedereröffnung der Verwaltungsgerichte, teilweise schon mit beschränkter Zuständigkeit nach einem Enumerationsprinzip und mit beschränkter Überprüfungskompetenz.

Hauptschauplatz der sozialistischen Umgestaltung im Konflikt mit der Rechtsschutzgarantie in Verwaltungssachen war das Thüringische Oberverwaltungsgericht in Jena, das seine Tätigkeit im Juni 1946 bereits wiederaufgenommen hatte. Die Demontage und Beseitigung des OVG wurde durch Gesetz vom 07. Oktober 1948[46] eingeleitet. Danach behielt es sich der Landtag vor, Richter zu ernennen und jede Verwaltungssache selbst zu entscheiden. Die genannten Gerichte wurden im Jahre 1952 durch eine interne, nicht veröffentlichte Weisung des Innenministeriums aufgelöst. Dieser Vorgang stand im Widerspruch zu Art. 138 Verfassung der DDR vom 17. Oktober 1949, der die Übernahme der Verwaltungsgerichtsbarkeit und des Verwaltungsrechtsschutzes ausdrücklich regelte. Die Übernahme des Art. 138 in die Verfassung war aus der politischen Situation heraus unter Rücksichtnahme auf die bürgerlichen Parteien verständlich, praktische Anwendung fand er nie. Er wurde erst 1968 mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung vom 06. April 1968 ausdrücklich aufgehoben.

In der Beseitigungsanordnung aus dem Jahre 1952 jedoch manifestierte sich das Primat der Politik gegenüber dem Recht, Ausdruck stalinistischer Staatstheorie[47]. Das offizielle Staatsverständnis, geprägt vom Prinzip der Gewalteneinheit und dem Führungsanspruch der SED, verlangte weder ein Verwaltungsrecht noch eine Verwaltungsorganisation noch die Entwicklung einer die Rechte der Bürger und Verwaltungsentscheidungen kontrollierenden Verwaltungsgerichtsbarkeit[48].

---

[44] Amtsblatt der Militärregierung Deutschlands - Britisches Kontrollgebiet - Nr. 14, S. 315.

[45] Die 1946/47 erlassenen Landesverfassungen hatten alle in Anlehnung an Art. 107 WRV bestimmt, daß besondere Verwaltungsgerichte den Rechtsschutz des Bürgers gegen widerrechtliche Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden sichern sollen.

[46] Regierungsblatt für das Land Thüringen 1948, Teil 1, Gesetzessammlung S. 103 ff.

[47] **Kuss**, ROW 1989, 209, 210; **Ule**, DVBl. 1985, 1035, 1036; **Brunner**, Einführung in das Recht der DDR, S. 21, 93.

[48] **Stelkens**, DtZ 1990, 306.

1.5.1.2. Gerichtliche Nachprüfungskompetenz und Ersatzmechanismen bis 1989

Der Rechtsschutz des einzelnen Bürgers gegenüber der Staatsgewalt war in der DDR äußerst mangelhaft ausgestaltet. Rechtsmittel waren nur dann vorgesehen, wenn man dies im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtsmaterie für zweckmäßig erachtete. Erwähnt werden kann in diesem Zusammenhang die Überprüfbarkeit von Wählerlistensachen[49], Entschädigungsstreitigkeiten im Zusammenhang mit Schutzimpfungen sowie Streitigkeiten im Falle der Einweisung von psychisch Kranken in Heilanstalten[50].

Als Ersatzlösung für den fehlenden gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz bestanden exekutivinterne Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsentscheidungen, sofern eine Eingabemöglichkeit durch Rechtsvorschrift eingeräumt war. Jedoch war das Vorschlags- und Beschwerderecht nach Art. 103 DDRV in seiner Ausgestaltung einem Petitionsrecht ähnlich und vermochte gerichtlichen Rechtsschutz - da es kein Rechtsmittel war - nicht zu ersetzen[51].

Neben diesen formlosen Eingaben gab es die Möglichkeit der förmlichen Verwaltungsbeschwerde, die ebenfalls nur in gesetzlich besonders geregelten Fällen zulässig war. Da die Anwendungsfälle zahlreich und unterschiedlich waren, wurden sie mit Wirkung vom 01. Juli 1971 bezüglich der Form-, Frist- und Verfahrensvorschriften weitgehendst harmonisiert und formalisiert, so daß die Gewähr einer sachgerechten Entscheidung größer war[52]. Als Fallgruppen seien Angelegenheiten des Patentrechts oder der Sozialversicherung angeführt, die unter die Gruppe der förmlichen Beschwerden fielen.

1.5.2. Wiedereinführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Am 01. Juli 1989 trat in der DDR das Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen (kurz: GNV) vom 14. Dezember 1988[53] in Kraft. Nach seinem Zweck diente das Gesetz

---

[49] Der Bürger hatte nach § 27 Abs. 1 Wahlgesetz (GBl. DDR I 1976 S. 301 ff.) das Recht, beim örtlichen Rat Einspruch gegen fehlerhafte oder unvollständige Eintragungen in die Wählerliste einzulegen.

[50] **Kuss**, ROW 1989, 210, 211.

[51] **Kuss**, ROW 1989, 212; **Brunner**, Einführung in das Recht der DDR, S. 93; **Pohl**, Verwaltungsrechtsschutz, S. 264, 265.

[52] **Kuss**, ROW 1989, 212; **Brunner**, Einführung in das Recht der DDR, S. 94.

[53] GBl. DDR I S. 327: Ergänzt wurde das Gesetz von dem gleichfalls am 01. Juli 1989 in Kraft getretenen Gesetz zur Anpassung von Regelungen über Rechtsmittel der Bürger und zur

durch die gerichtliche Nachprüfbarkeit von Verwaltungsentscheidungen der Erhöhung der Rechtssicherheit, der Verbesserung der Rechtsarbeit und der strikten Gewährleistung der Gesetzlichkeit in der Tätigkeit der Verwaltungsorgane.

1.5.2.1. Rechtspolitischer Hintergrund der Wiedereinführung des Verwaltungsrechtsschutzes

Mit dem Gesetz vom 14. Dezember 1988 wurde erstmals seit der Abschaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahre 1952 wieder Gerichtsschutz gegen Akte staatlicher Gewalt in nennenswertem Umfang eingeführt. Zunehmend wurden Grundrechte und weitere Rechte der Bürger anerkannt[54]. Damit wurde ein bedeutender Schritt zum Ausbau des Rechtsschutzsystems im Staat-Bürger-Verhältnis unternommen. Zudem wurde die Vorstellung revidiert, das Recht habe ausschließlich Instrumentalcharakter für den Staat und seine Organe. Schließlich rückte man von der Behauptung ab, Sozialismus und gerichtliche Verwaltungskontrolle seien unvereinbar.

Zurückzuführen ist diese Veränderung auf äußere Einflüsse. Die DDR war 1988 das einzige "sozialistische" Land, in dem in Sachen Verwaltungsrechtsschutz keine Veränderungen vorgenommen worden waren und damit die internationale Glaubwürdigkeit in Frage gestellt wurde. Mit der Einführung der Nachprüfbarkeit von Verwaltungsentscheidungen wollte die DDR-Regierung im KSZE-Prozeß Bereitschaft zur Demokratisierung und zur Rechtsstaatlichkeit signalisieren[55].

1.5.2.2. Inhalt des Gesetzes vom 14. Dezember 1988

Nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen vom 14. Dezember 1988 konnte der Bürger vom 01. Juli 1989 an die gerichtliche Nachprüfung einer Verwaltungsentscheidung verlangen, wenn er das gegen diese Entscheidung vorgesehene Rechtsmittel eingelegt hatte und darüber auf dem

---

Festlegung der gerichtlichen Zuständigkeit für die Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen vom 14. Dezember 1988 (GBl. DDR I S. 329) und durch die zum gleichen Zeitpunkt in Kraft tretende Verordnung zur Anpassung von Regelungen über Rechtsmittel für Bürger und zur Festlegung der gerichtlichen Zuständigkeit für die Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen vom 14. Dezember 1988 (GBl. DDR I S. 330), welche die Erweiterung des Zuständigkeitskreises bezüglich der gerichtlichen Anfechtung von Verwaltungsentscheidungen beinhaltete.

[54] **Kuss**, ROW 1989, 214, 216.

[55] Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, Einleitung, Rdnr. 88; **Pohl**, Verwaltungsrechtsschutz, S. 269.

Verwaltungswege abschließend entschieden wurde. Der Gerichtsweg war nur für eine kleine Anzahl von Verwaltungsstreitfällen eröffnet, denn in der DDR galt keine Generalklausel i.S.d. § 40 Abs. 1 VwGO, sondern das Enumerationsprinzip[56]. Der Katalog ermöglichte zwar grundsätzlich die Einbeziehung weiterer Verwaltungsentscheidungen, schloß dies aber aus, sofern Interessen der nationalen Sicherheit und Landesverteidigung betroffen waren, § 2 Abs. 2 GNV.

Das Gesetz sah in § 3 Abs. 1 GNV ein obligatorisches Vorverfahren vor, welches dem Erlaßorgan Abänderungs- und Aufhebungsmöglichkeiten zugestand.

Hinsichtlich der Stellung des klagenden Bürgers wurde festgelegt, daß dieser als alleinige Prozeßpartei auftrete, der Behörde lediglich die Stellung eines Verfahrensbeteiligten zukomme. Die gerichtlichen Verfahrensrechte der Bürger beinhalteten Teilnahmerechte, Mitwirkungsrechte, den Anspruch auf rechtliches Gehör, Akteneinsichtsrecht, das Recht zur Vertretung durch einen Rechtsanwalt sowie Antragsrechte.

Das zuständige Gericht war das Kreisgericht, das grundsätzlich aufgrund mündlicher Verhandlung entschied. Nach § 9 GNV erstreckte sich die Prüfungskompetenz des Gerichtes auf die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung und des Verfahrens, in dem sie ergangen waren. Der Prüfungsumfang war somit auf eine Rechtskontrolle beschränkt, Ermessensentscheidungen und Zweckmäßigkeitserwägungen wurden nicht geprüft. Das Gericht entschied durch unanfechtbaren Beschluß, § 10 Abs. 1 GNV. Der Verwaltungsprozeß war einstufig ausgestaltet, eine Überprüfung der Entscheidung des Verwaltungsgerichtes konnte nur im Wege der Kassation oder Wiederaufnahme nach §§ 160 - 163 ZPO (DDR) erreicht werden[57].

1.5.2.3. Würdigung des Gesetzes

Insgesamt war die Wiedereinführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der DDR für den Bürger eine qualitative Verbesserung und Ausweitung seiner Rechtsschutzmöglichkeiten. Sie stellte zwar einen Schritt auf dem Weg der Vervollständigung der Rechtsordnung der DDR dar. Kritikwürdig erscheint dennoch eine Vielzahl von Einzelpunkten der gesetzlichen Regelungen. So wurde infolge des Enumerationsprinzips kein umfassender Individualrechtsschutz eingeführt, gerichtlicher Rechtsschutz in einer Reihe wichtiger Angelegenheiten nicht gewährt, z.B.

---

[56] Vgl. Darstellung des Enumerativkataloges bei **Kuss**, ROW 1989, 213, 214.

[57] Vgl. **Kuss**, ROW 1989, 213 - 215; **Ule**, DVBl. 1989, 584 - 588; **Kittke/Rieger**, Dtschl. Archiv 1989, 174, 175.

bei der Vergabe von Wohnraum, in Steuerangelegenheiten, gegen polizeiliche Maßnahmen, die die Freiheit einschränkten, gegen den Bau von Straßen, gegen Flugplätze, Atomkraftwerke. Dem Bürger wurde nur die Möglichkeit, Entscheidungen staatlicher Organe anzufechten, eingeräumt, die Klagearten von Verpflichtungs-, Feststellungs- oder Untätigkeitsklage blieben ihm verwehrt. Andere, nicht bürgerbezogene Verwaltungsrechtssachen konnte er gerichtlich nicht überprüfen lassen. Auch die Frage der Unabhängigkeit der Richter war kritisch zu betrachten, denn die mit der Parteilichkeit der Rechtsprechung verbundenen Probleme sind durch das Gesetz vom 14. Dezember 1988 nicht gelöst worden. Schließlich ist der Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfanges auf eine reine Rechtskontrolle mit Bedenken zu begegnen und die Wirksamkeit des eingeführten gerichtlichen Verwaltungsschutzes insgesamt anzuzweifeln[58].

1.6. Zwischenergebnis

1.6.1. Zusammenfassende Würdigung des Verwaltungsrechtssystems der DDR

Auszugehen ist bei der Bewertung des Verwaltungsrechts der DDR einschließlich der Rechtsschutzmöglichkeiten vom Stand des Jahres 1989. Dem Verwaltungsrecht fehlte naturgemäß - in seiner Ausprägung als "sozialistisches Verwaltungsrecht" - alles, was charakteristisch ist für den "bürgerlichen Rechtsstaat" westdeutscher Ausprägung: Trotz Wiedereinführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde dem einzelnen Bürger Rechtsschutz nur völlig unzureichend gewährleistet, gab es keine wirksame Begrenzung der Staatsgewalt durch Grundrechtsschutz. Begriffe und Institute wie "Verwaltungsakt" oder "Ermessen" waren dem Recht fremd. Zwar wurde das Rechtsgebiet des Verwaltungsrechts wieder eingeführt, eine Verwaltung i.S. einer staatlich unabhängigen Organisationsstruktur bestand nicht: Der Staatsapparat war ideologisch und parteilich gebunden. Zudem wurde die Verwaltung vom Personalismus der Staatsfunktionäre überlagert. Der Einsatz von Kaderverwaltung brachte es mit sich, daß politisch-ideologische Eignungen fachliche Kenntnisse und Qualifikation in den Hintergrund drängten[59]. Zudem beeinflußten das Primat der Politik und das Prinzip der Parteilichkeit die Sachentscheidungen. Beschränkung und Ausschaltung der Eigenverantwortung der Mitarbeiter führte zu Stagnation und Ineffektivität auch in der staatlichen Verwaltung[60]. Als weiteres Problem ist die Tatsache zu erwähnen, daß es in der DDR keine

[58] Vgl. **Ule**, DVBl. 1989, 588, 589; Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, Einleitung, Rdnr. 88; **Kittke/Rieger**, Dtschl. Archiv 1989, 176 - 178; **Pohl**, Verwaltungsrechtsschutz, S. 273, 274.

[59] **König**, Verwaltungshandeln, S. 18 - 22.

[60] **Schulze**, Entwicklung der Verwaltungsstruktur, S. 65.

Kodifizierung des Verwaltungsverfahrens gab. Die uneinheitliche Verfahrensausgestaltung und verstreute Regelung von Verfahrensvorschriften erschwerte den Bürgern den Zugang zu Behörden und die Inanspruchnahme ihrer Rechte. Auch im Bereich des Vollzugs von Verwaltungsentscheidungen traten Defizite und Mängel auf, die durch ungenügende Kontrolle, fehlende Durchsetzungsvorschriften, inkonsequente Anwendung, Zurückhaltung der Verwaltungsorgane hinsichtlich der Umsetzung sowie persönlicher Unkenntnis und Unfähigkeit einzelner Mitarbeiter begründet waren. Dies führte letztlich zu einem Autoritätsverlust der staatlichen Verwaltung[61]. Darüber hinaus war die Verwaltungsgerichtsbarkeit infolge fehlender sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit nicht in der Lage, effektiven Verwaltungsrechtsschutz zu gewährleisten.

1.6.2. Bedeutung der Ausgangslage in der DDR für die Umsetzung im vereinten Deutschland

Die eingangs aufgestellte Prämisse, beim Verwaltungsrecht der DDR handle es sich um ein "qualitativ"[62] anderes Verwaltungsrecht, wurde durch die vorstehend zusammenfassende Darstellung der Materie bestätigt.

Terminologische Unterschiede ließen zwei Rechtssprachen entstehen, die sich begrifflich und inhaltlich grundsätzlich unterschieden. Auslegungsmaßstab war vor der Wende in der DDR der Grundsatz der sozialistischen Gesetzlichkeit, nun gelten rechtsstaatliche Grundsätze. Die Bewältigung dieser inhaltlichen Unterschiede gestaltete sich um so schwieriger, als 1989/90 nahezu allen Behörden und Einrichtungen fachqualifiziertes Personal sowie sämtliche sachlichen Voraussetzungen i.S.v. moderner Büroorganisation und Kommunikationsmitteln fehlten[63]. Die gewichtigsten Umsetzungsschwierigkeiten beruhen darüber hinaus auf einem unterschiedlich geprägten Verständnis von der Funktion des Rechts, der Machtverschränkung und Gewaltenteilung im Staat, der internen Eigenverantwortung und fachlichen Qualifikation der Bediensteten auch im hierarchischen Verwaltungsbehördenaufbau, der Rechtsstellung des Bürgers im Staat (insbesondere hinsichtlich der Grundrechte und subjektiver öffentlicher Rechte) sowie der Rechtsschutzgarantien[64].

---

[61] **Bley**, Verwaltungsentscheidungen, S. 253, 254.

[62] Vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 2.

[63] Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, Einleitung, Rdnr. 69.ß

[64] Vgl. Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, Einleitung, Rdnr. 70, sowie die umfassende Darstellung bei **König**, Verwaltungshandeln, S. 9 - 41, der in seinem Aufsatz die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland als klassisch-europäisches Verwaltungssystem dem sozialistischen Verwaltungssystem der DDR gegenüberstellt und die Unterschiede herausarbeitet. (Die Arbeit verzichtet bewußt auf eine umfassende Darstellung der Gegensätze und Abgrenzungen. Die Grundlagen zum Verständnis des DDR-Verwaltungssystems wurden

Eine Aufgabe des Einigungsvertrages war es, diese Unterschiede und die daraus resultierenden Anpassungs- und Verständigungsprobleme zu überbrücken und Lösungsansätze dafür zu bieten, schnellstmöglich Lebenssachverhalte von einem Rechtssystem auf das andere zu übertragen. Hierbei sollen im folgenden besonders Sachverhalte aus dem Umwelt- und Planungsrecht im Vordergrund stehen. Dazu ist es notwendig, über den allgemeinen Teil der Situation im Verwaltungsrecht und der Verwaltungsorganisation hinaus, die genannten Teilbereiche des "besonderen Verwaltungsrechts" zu beleuchten.

2. Umweltsituation, Umwelt- und Planungsrecht in der DDR

Ebenso wie es für die Untersuchung und Beurteilung des Prozesses der Rechtsanpassung notwendig ist, den Stand der Regelungen des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsstruktur zum Zeitpunkt der Wende zu analysieren, ist es erforderlich, eine Bestandsaufnahme im Bereich von Umwelt- und Planungsrecht durchzuführen, um Verständnis für die im Zusammenhang mit dem Entwicklungsprozeß entstehenden Probleme zu schaffen.

2.1. Umweltsituation und Umweltpolitik

2.1.1. Besondere Umweltbelastungen

Es lassen sich vier Schwerpunkte innerhalb der Umweltmisere und Umweltschutzprobleme der DDR unterscheiden: 1. die Energieversorgung, die auf großflächiger Braunkohlegewinnung und Kernenergie basierte und die Verwüstung, Verlagerung und Umgestaltung ganzer Gebiete zur Folge hatte; 2. die außerordentlich hohe Luftverunreinigung, vor allem mit Schwefeldioxid[65], was Schäden an der Gesundheit der Bevölkerung, an den Wäldern und an Bauwerken verursachte; 3. die Belastung der Gewässer, woraus eine angespannte Wasserhaushaltssituation resultierte, da die DDR das wasserärmste Land Europas war[66]; 4. schließlich der Schwerpunkt der Abfallbelastung samt Problemen der Abfallentsorgung und -lagerung[67].

---

detailliert im 2. Kapitel I, S. 17 ff. dargestellt, so daß die Verfasserin im Rahmen der Zusammenfassung unter dem Punkt 1.6.2. es bei der schlagwortartigen Aufzählung beläßt und an anderer Stelle die einzelnen Faktoren vertiefend darstellt.)

[65] Die DDR lag mit einer Schwefeldioxydemission von 47 to je qkm/Jahr oder 132 kg je Einwohner an erster Stelle in Europa, vgl. **Hübler**, UPR 1990, 242.

[66] Je Einwohner standen im Durchschnitt 1085m^3 Wasser zur Verfügung. Die Vergleichszahl für Europa beträgt hingegen 3000m^3, vgl. **Petschow**, IUR 1991, 69.

[67] **Oehler**, DVBl. 1990, 1322, 1324; **Kloepfer/Reinert**, ZfU 1990, 2; **Petschow**, IUR 1991, 68, 69; **Hübler**, UPR 1990, 242 f.

Diese Hauptprobleme der Umweltsituation der DDR hatten eine Vielzahl von Ursachen. Die Umweltprobleme der DDR resultierten - wie in anderen europäischen Staaten auch - aus dem Prozeß der Industrialisierung, der intensiven Landwirtschaft sowie einer relativ hohen Bevölkerungsdichte. Hinzu kamen jedoch Ausgangsbedingungen, die die Situation verschärften. Die DDR war ein rohstoffarmes Land, das allein über große Braunkohlevorkommen verfügte und diese als wichtigste Energiequelle nutzte. Die Abhängigkeit von der Braunkohle führte zu starker Luftverschmutzung sowie zu hohem Landschaftsverbrauch durch Abbau im Tagebau[68].

Im Bereich der Wasserwirtschaft stand einem geringen Wasserangebot ein im internationalen Vergleich hoher Verbrauch gegenüber. Dieser basierte vorwiegend auf industrieller Nutzung. Hinzu kam, daß zahlreiche Industriebetriebe und Haushalte nicht an die Kanalisation und Kläranlagen angeschlossen waren und die Abwässer zu erheblichen Verunreinigungen führten[69]. Ein weiterer Faktor der Grundwasserverunreinigung stellte die intensive landwirtschaftliche Nutzung der Gebiete dar, verursacht durch den Einsatz von schweren Maschinen, Überdüngung und Massentierhaltung[70]. Die Beseitigung privaten wie industriellen Mülls führte zu Entsorgungsproblemen und unübersehbaren Bodenverunreinigungen[71], verursacht durch ungenügende und technisch veraltete Beseitigungsanlagen, unkontrollierte Ablagerungen und "wilde" Müllkippen.

2.1.2. Ziele der sozialistischen Umweltpolitik

Die allgemeinen Ziele des Umweltschutzes in der DDR orientierten sich an den Leitvorstellungen sozialistischer Landeskultur. Diese ist ein Teil der Entwicklung des Sozialismus und auf die Steigerung der Nutzbarkeit der Natur und ihrer Reichtümer gerichtet. Sie dient letztlich der Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus des Volkes. Diese Zielsetzung war in der Einleitung zum Landeskulturgesetz[72] normiert, wonach die Landeskultur der "Sicherung eines

---

[68] von Berg, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 1, Spalte 338; **Kloepfer**, Umweltrecht, S. 373.

[69] **Hübler**, UPR 1990, 243, 244; **Oehler**, DVBl. 1990, 1323.

[70] **Hübler**, UPR 1990, 243; von Berg, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 1, Spalte 338.

[71] **Hübler**, UPR 1990, 244; **Oehler**, DVBl. 1990, 1324.

[72] Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen Demokratischen Republik - Landeskulturgesetz (LKG vom 14. Mai 1970, GBl. DDR I Nr. 12 S. 67 i.d.F. des Wassergesetzes vom 02. Juli 1982, GBl. DDR I Nr. 26 S. 467; kurz: LKG).

kontinuierlichen Wachstums der Volkswirtschaft und der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Bürger" diente.
Gegenstand des Landeskulturgesetzes war somit die "planmäßige Entwicklung der sozialistischen Landeskultur als System zur sinnvollen Gestaltung der natürlichen Umwelt und zum wirksamen Schutz der Natur mit dem Ziel der Erhaltung, Verbesserung und effektiven Nutzung der natürlichen Lebens- und Produktionsgrundlagen der Gesellschaft - Boden, Wasser, Luft sowie Pflanzen- und Tierwelt in ihrer Gesamtheit - und zur Verschönerung der sozialistischen Heimat"[73].

2.1.3. Ideologischer Hintergrund

Diese Zielsetzung war vor dem Hintergrund der auf staatlichem Eigentum beruhenden sozialistischen Wirtschaftsordnung und der marxistisch-leninistischen Gesellschaftsordnung zu sehen.

Umweltschutz und Umweltpolitik wurden in der DDR in die gesamtwirtschaftliche Planung einbezogen. Das Landeskulturrecht verfolgte zugleich ökologische wie ökonomische Ziele. Diese stellten - in Abgrenzung zum theoretischen Ansatz westlicher Staaten - keine Gegensätze dar. Vielmehr wurde von der grundsätzlichen Vereinbarkeit von Wirtschaftswachstum und Umweltschutz ausgegangen. Dieses Prinzip der Einheit der Ökologie und Ökonomie führte zu einem Verständnis, das wirtschaftliches Wachstum und Erhöhung der Arbeitsproduktivität als Voraussetzung für die Effizienz des Umweltschutzes ansah.

Aufgabe der Umweltpolitik in sozialistischen Staaten war es somit, Umweltschutzziele und ihre gesetzliche Gestaltung in Abhängigkeit von der "Entfaltung der Produktivkräfte" zu verwirklichen[74]. Das zweite Prinzip, das das Verständnis des Umweltschutzes prägte, ist das des anthropozentrischen Weltbildes und die sich daraus ableitende Arbeitswertlehre. Danach dominiert das Bild des Menschen als Naturbeherrscher[75]. Dieser Ansatz, verbunden mit dem wirtschaftspolitischen Ziel eines fortwährenden Wirtschaftswachstums, führte im Ergebnis der sozialistischen Umweltpolitik hin zur gesellschaftlichen Nutzbarmachung der Natur. Die Arbeitswerttheorie unterstützt die Ausnutzung natürlicher Ressourcen, da nach dem marxistischen Ansatz allein die menschliche Arbeit einen wertbildenden Faktor darstellt. Natürliche Ressourcen hingegen beinhalten allenfalls einen Gebrauchswert[76],

---

[73] Vgl. § 1 Abs. 1 LKG.

[74] **Kloepfer**, Umweltrecht, § 6, Rdnr. 178; **Kloepfer/Reinert**, ZfU 1990, 7, 8.

[75] **Oehler**, Landeskulturrecht, 1986, S. 30 ff.

[76] **Kloepfer/Reinert**, ZfU 1990, 3; **Hübler**, UPR 1990, 245, 246.

was in der Konsequenz zur kostenlosen Zurverfügungstellung und Ausbeutung und Vergeudung natürlicher Rohstoffe - Boden, Wasser, Luft - führt[77].

2.1.4. Ursachen für Defizite im Umweltschutz

Aus den dargestellten Umweltbelastungen und dem ideologischen Ansatz der Problemlösung im Bereich des Umweltschutzes folgt, daß die entstandene, prekäre Situation in dem hochentwickelten Industrialisierungssystem der DDR mit dem sozialistischen Lösungsansatz nicht zu bewältigen war. Allein die sich allmählich durchsetzende Erkenntnis, unzulängliche Mittel zur Verfügung zu haben, um effektiven Umweltschutz zu gestalten, führte nicht zum angestrebten Erfolg. Auch im Bereich des Umweltschutzes herrschte das Primat der Politik und der Parteiraison: Umweltpolitik war eine Politik von oben, d.h. vom Staats- und Parteiapparat verordnet, streng an den Zielen des Sozialismus orientiert. Ein Manko bestand somit in der fehlenden Weiterentwicklung der ideologischen Grundlagen im Sozialismus[78].

Dabei darf nicht übersehen werden, daß Umweltprobleme der Geheimhaltung unterlagen, Gefahren und Umweltskandale weitgehendst verschleiert wurden und Umweltdaten der Öffentlichkeit nicht zugänglich waren[79]. Schließlich waren die Bürger außerhalb von Partei oder Massenorganisationen faktisch gänzlich bei Entscheidungen in Sachen Umweltproblemlösung ausgeschlossen[80]. Informationsansprüche bestanden nicht, Mitwirkungsrechte waren zwar nach Art. 104 DDRV in Form von Eingaberechten verankert, infolge fehlender Durchsetzbarkeit jedoch praktisch nutzlos[81].

---

[77] Anzumerken ist zwar, daß dieser Ansatz auch von Vertretern der sozialistischen Wissenschaft zunehmend kritisiert wurde und die Gleichwertigkeit von Schutz und Nutzung der natürlichen Ressourcen in Frage gestellt wurde. Der Trend ging hin zu einer rationellen Nutzung der Ressourcen. Beherrscht wurde die Umweltpolitik in der Praxis dennoch von den soeben dargestellten theoretischen Grundsätzen, vgl. **Kloepfer/Reinert**, ZfU 1990, 3, Fußnote 9, 10 sowie ZfU 1990, 14, Fußnote 66, 67; vgl. Abgrenzung zum ökozentrischen Weltbild bei **Oehler**, DVBl. 1990, 1327, Fußnote 40.

[78] Vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 77.

[79] Vgl. **Hübler**, UPR 1990, 241: Erst nach der Wende wurde die Öffentlichkeit umfassend über Umweltprobleme und Umweltunfälle informiert. Die Geheimhaltung der Daten bis zu diesem Zeitpunkt basierte auf der Tatsache, daß eine Anordnung des Ministerrates der DDR vom 16. November 1982 zur Sicherung des Geheimnisschutzes auf dem Gebiet der Umweltdaten erlassen worden war. Danach waren umweltrelevante Informationen nur als Relativzahlen zu erfahren. Diese Anordnung wurde nach dem 09. November 1989 aufgehoben, und seither werden die Umweltprobleme öffentlich diskutiert.

[80] Vgl. oben 2. Kapitel I 1.5.1.2, S. 30.

[81] **Hübler**, UPR 1990, 246; **Kloepfer/Reinert**, ZfU 1990, 15.

2.2. Entstehung und Entwicklung des Umweltrechts in der DDR

2.2.1. Rechtsgrundlagen des Umweltrechts

2.2.1.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der Umweltschutz in der DDR hatte Verfassungsrang. In Art. 15 DDRV von 1968[82] wurde in dessen Absatz 2[83] (im Rahmen des Abschnitts über die Grundlagen der Staats- und Gesellschaftsordnung) der Umweltschutz als Auftrag der Staatsorgane und der Gesellschaft normiert sowie zum Anliegen eines jeden Bürgers erhoben. Diese Verfassungsbestimmung hatte jedoch lediglich deklaratorischen Charakter und räumte dem Bürger keine Rechtsansprüche ein[84]. Infolge der fehlenden Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung und der eingeschränkten Verwaltungsgerichtsbarkeit konnten Gesetze und andere Rechtsnormen auch im Falle der Unvereinbarkeit mit Art. 15 DDRV keiner gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden[85].

Ergänzt wurde dieser verfassungsrechtliche Ansatz zum Schutz der Umwelt durch Verfassungsnormen über den Bodenschutz (Art. 15 Abs. 1 DDRV), über das Recht auf Freizeit und Erholung (Art. 34 DDRV) und auf Gesundheitsschutz (Art. 35 DDRV)[86].

2.2.1.2. Einfachgesetzliche Grundlagen

Ausgehend von den verfassungsrechtlichen Bestimmungen mit ihrem breiten Verfassungsauftrag wurde das Landeskulturgesetz[87] erlassen. Dem Landeskulturgesetz lag die Konzeption eines umfassenden Umweltschutzgesetzes zugrunde.

---

82 Verfassung der DDR vom 06. April 1968, GBl. DDR I Nr. 8 S. 199 i.d.F. des Ergänzungs- und Änderungsgesetzes vom 07. 0ktober 1974, GBl. DDR I Nr. 47 S. 425. Anzumerken ist, daß die Fassung der Verfassungsnormen mehrfach in der Folgezeit geändert wurde. Die umweltbezogenen Artikel blieben jedoch unberührt.

83 Dieser Absatz lautet im Wortlaut: "Im Interesse des Wohlergehens der Bürger sorgen Staat und Gesellschaft für den Schutz der Natur. Die Reinhaltung der Gewässer und der Luft sowie der Schutz der Pflanzen- und Tierwelt und der landschaftlichen Schönheiten der Heimat sind durch die zuständigen Organe zu gewährleisten und sind darüber hinaus auch Sachen jeden Bürgers".

84 **Lammich**, UPR 1987, 56; **von Mutius**, NuR 1990, 242.

85 **Kloepfer**, Umweltrecht, § 6, Rdnr. 186; **von Mutius**, NuR 1990, 242.

86 **Oehler**, DVBl. 1990, 1326; **Oehler**, Zum Stand des Umweltrechts in der DDR (Teil 1), S. 112.

87 Vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 72.

Seinen Ursprung fand es im Naturschutzrecht, und seine Entwicklung und Vervollkommnung zum Umweltschutzrecht läßt sich in vier Phasen unterteilen[88]:

Die erste reicht von den Anfängen der DDR bis in das Jahr 1954. Hier dominierte in der Gesetzgebung der Gedanke des konservierenden Naturschutzes (vgl. beispielsweise das Naturschutzgesetz aus dem Jahr 1954[89]).

Die zweite Periode in den 60er Jahren kennzeichnete die Tendenz in der Gesetzgebung hin zur rationellen Nutzung, Reproduktion und Schutz der Naturressourcen in den Prozessen ihrer wirtschaftlichen Ausnutzung.

Die dritte Etappe der Umweltgesetzgebung war geprägt durch den Erlaß des Landeskulturgesetzes 1970 und der ersten vier Durchführungsverordnungen[90]. Sie wurde als Beginn der Entwicklung des Landeskulturrechts als komplexes Rechtsgebiet verstanden.

Die letzte Periode in der Umweltgesetzgebung beginnt 1971, wobei hier die Vervollständigung der Gesetzgebung entsprechend den Prinzipien des Landeskulturgesetzes im Vordergrund stand. Angestrebt wurde die Erweiterung der Schutzobjekte und der Arten der Umweltbeeinflussungen, die Integration der Forderung des Umweltschutzes in die Gesetzgebung staatlicher Planung und Kontrolle sowie die Ausweitung der Sanktionsmechanismen.

Das Landeskulturgesetz war ein Rahmengesetz[91], das nur die grundsätzlichen Anforderungen in den einzelnen Bereichen (Landschaftspflege, Naturschutz, Nutzung und Schutz des Bodens, der Wälder, der Gewässer, Reinhaltung der Luft, Abfallbeseitigung und Lärmschutz) regelte. Konkretisiert wurden diese Grundsätze in Einzelgesetzen und in Durchführungsverordnungen[92]. Sie sollten dazu beitragen,

---

88 Vgl. zusammenfassende Darstellung bei **Oehler**, Zum Stand des Umweltrechts in der DDR (Teil 1), S. 114 - 116.

89 Gesetz zur Erhaltung und Pflege der heimatlichen Natur (Naturschutzgesetz) vom 04. August 1954, GBl. DDR Nr. 71 S. 695.

90 1. DVO vom 14. Mai 1970 zum Landeskulturgesetz - Schutz und Pflege der Pflanzen- und Tierwelt und der landschaftlichen Schönheiten (Naturschutzverordnung), GBl. DDR II Nr. 46 S. 331; 2. DVO vom 14. Mai 1970 zum Landeskulturgesetz - Erschließung, Pflege und Entwicklung der Landschaft für die Erholung, GBl. DDR II Nr. 46 S. 336; 3. DVO vom 14. Mai 1970 zum Landeskulturgesetz - Sauberhaltung der Städte und Gemeinden und Verwertung von Siedlungsabfällen, GBl. DDR II Nr. 46 S. 339; 4. DVO vom 14. Mai 1970 zum Landeskulturgesetz - Schutz vor Lärm, GBl. DDR II Nr. 46 S. 343.

91 **Kloepfer**, Umweltrecht, § 6, Rdnr. 187; **von Mutius**, NuR 1990, 242; **Lammich**, UPR 1987, S 56.

92 Vgl. bereits oben 2. Kapitel, Fußnote 90; **Rohde**, Zum Stand des Umweltrechts in der DDR (Teil 2), S. 130, 131; **Kloepfer**, Umweltrecht, Rdnr. 187.

die Wirksamkeit des Gesetzes zu gewährleisten und die Rechtsanwendung effektiv zu gestalten.

Das Landeskulturgesetz war gerichtet auf die gesetzgeberische Umsetzung der anthropologischen Zielsetzungen unter Berücksichtigung des Aspekts der Sicherung der natürlichen Umwelt als Lebens- und Produktionsgrundlage. Es orientierte sich dabei an folgenden wichtigen Prinzipien, die sich aus Abschnitt 1 des Landeskulturgesetzes ergeben und über die Wirkung für das Landeskulturgesetz hinaus die gesamte Umweltgesetzgebung prägten: Integrierung der Umweltbeziehungen als untrennbaren Bestandteil der gesellschaftlichen Entwicklung in deren Leitung, Planung und Kontrolle; Zusammenwirken der Staatsorgane im Hinblick auf die Verantwortung für die Natur; Gewährleistung der gesellschaftlichen Mitwirkung von Bürgern und Bürgerorganisationen sowie Regelung der Verantwortung für die Umwelt im kommunalen Bereich und in Erholungsgebieten[93]. Es regelte die Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche der Staats- und Wirtschaftsorgane und verpflichtete sie, zur Verwirklichung der Zielsetzungen die fortgeschrittensten Erkenntnisse von Technik und Wissenschaft anzuwenden, durch technische Innovation in den Betrieben Umweltschädigungen für Mensch und Natur möglichst auszuschließen sowie internationale Erfahrungen aus sozialistischen Ländern umzusetzen[94].

2.2.2. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsverfahren im Bereich des Umweltrechts

Das 1971 errichtete Ministerium für Umweltschutz und Wasserwirtschaft nahm die Aufgaben der Landeskultur, des Umweltschutzes und der Wasserwirtschaft als oberstes Organ wahr[95]. Allerdings erhielt es nicht alle umweltrelevanten Kompetenzen. Die Zuständigkeiten lagen bei mehreren verschiedenen Ministerien, z.B. war der Naturschutz dem Ministerium für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft zugeordnet[96]. Diese Kompetenzverteilung führte nicht zu einer Effizienzsteigerung im administrativen Umweltbereich. Hinzu kam, daß Haushaltsmittel zentral zugewiesen wurden und ein bedarfsorientierter Einsatz nicht möglich war. 1985 wurde eine staatliche Umweltinspektion[97] eingeführt, die beim Umweltministerium

---

[93] Vgl. **Oehler**, Zum Stand des Umweltrechts in der DDR (Teil 1), S. 112, 113.

[94] von Berg, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 1, Spalte 339.

[95] **Kloepfer**, Umweltrecht, § 6, Rdnr. 186; **Oehler**, DVBl. 1990, 1330, insbesondere Fußnote 64; **Hübler**, UPR 1990, 247.

[96] Vgl. ausführlich dazu **Jürk**, IUR 1991, 70 - 72.

[97] Vgl. VO über die Staatliche Umweltinspektion vom 16. Juni 1985 (GBl. DDR I Nr. 19 S. 238).

sowie bei den Bezirksräten tätig war und spezielle Kontrollaufgaben wahrzunehmen hatte. Von weiterer wesentlicher Bedeutung für den Umweltschutz der DDR war das Ministerium für Gesundheitswesen sowie die staatliche Hygieneinspektion. Diese war dafür zuständig, Grenz- und Richtwerte für gesundheitsrelevante Stoffe und Immissionen zu bestimmen sowie von anderen staatlichen Organen Maßnahmen zur Verhütung chronischer Gesundheitsschäden durch Umwelteinflüsse für Menschen zu verlangen[98].

Darüber hinaus ist auch für den Bereich der Umweltverwaltung auf die im Teil I 1. des 2. Kapitels dargestellten allgemeinen Grundzüge und Problemstrukturen des zentralistischen Verwaltungsaufbaus und die sich infolge fehlender Verwaltungsverfahrensvorschriften ergebenden Schwierigkeiten hinzuweisen[99].

2.2.3. Instrumentarium des Umweltschutzes der DDR

Um den zusammenfassenden Überblick über das Umweltrecht in der DDR abzuschließen, ist auf das Instrumentarium zur Verwirklichung der Ziele und Prinzipien einzugehen.

Kernpunkt und wichtigstes Instrument war die zentrale staatliche Planung der sozialistischen Landeskultur als Teil des Komplexes Volkswirtschaftsplanung. Umweltschutzmaßnahmen wurden in den Fünfjahresplan sowie in die jährlichen Volkswirtschaftspläne einbezogen[100]. Kritisch anzumerken ist dazu, daß die Planvorgaben sehr allgemein gehalten waren und damit im Widerspruch zu den detaillierten Zielsetzungen im Bereich der Produktivitätserhöhung in einzelnen Wirtschaftsbereichen standen und das Instrument der Planung somit nicht effektiv genutzt wurde.

Daneben verfügte das Umweltrecht der DDR über Instrumente direkter Verhaltenssteuerung - etwa Grenzwertfestlegungen, ordnungsrechtliche Regelungen mit Verboten, Geboten und Nutzungsbeschränkungen, zahlreiche verschiedene Sanktionsmechanismen im Bereich des Straf-, Ordnungs-, Verwaltungs-, Zivil- und Wirtschaftsrechts[101] - sowie indirekter Verhaltenssteuerung in Form des "ökonomischen Hebels"[102]. Diese Maßnahmen waren auf Finanzierung und Förderung des

[98] von Berg, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 1, Spalte 342; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 6, Rdnr. 186.

[99] Vgl. oben 2. Kapitel I 1, S. 17 ff., insbesondere Gliederungspunkt 1.3. S. 23 ff.;1.4, S. 27 ff.

[100] **Kloepfer/Reinert**, ZfU 1990, 9; **Oehler**, DVBl. 1990, 1330.

[101] Vgl. umfassender Überblick über die rechtlichen Sanktionen bei **Lammich**, UPR 1987, 58 - 60.

[102] Vgl. **Kloepfer**, Umweltrecht, § 6, Rdnr. 188; **Oehler**, DVBl. 1990, 1331.

Umweltschutzes gerichtet und betrafen finanzielle Zu- und Abschläge zu Sanktionen sowie die Entgeltentrichtung für Wasser-, Boden- u.a. Ressourcennutzung (z.B. § 20 Wassergesetz, der eine Regelung über Wassernutzungsentgelte enthielt).

2.3. Das Planungsrecht in der DDR

Letztlich ist für den weiteren Gang der Arbeit eine Bestandsaufnahme im Bereich des Raumordnungsrechts und des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, um auch in diesen Rechtsgebieten die Grundlagen für die weitere Untersuchung des Prozesses der Rechtsangleichung zu erarbeiten.

2.3.1. Territorialplanung

2.3.1.1. Begriff - Abgrenzung - Vergleichbarkeit

Ausgehend von Art. 4 InvWoBauLG beschränkt die vorliegende Arbeit die Untersuchung des Rechtsanpassungsprozesses im Bereich des Planungsrechts auf den Aspekt der Raumordnung.

In der Bundesrepublik Deutschland versteht man unter dem Begriff "Raumordnung" einen Teilbereich staatlicher bzw. kommunaler Planung, die durch ihren räumlichen Bezug charakterisiert wird. Sie ist auf die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung der räumlichen Verteilung der Daseinsfunktion der Menschen gerichtet. Ziel der Raumordnung ist es, nach Abwägung aller Raumansprüche und unter Berücksichtigung aller Planungsträger eine rechtlich verbindliche, zusammenfassende Planung zu entwickeln[103].

Vom Grundsatz her unterschied sich die raumordnerische Aufgabenstellung in der DDR nicht wesentlich von der Situation in anderen entwickelten Industrieländern. Jedoch wichen die unter der Bezeichnung "Territorialplanung" gebräuchlichen Zielsetzungen und Interpretationen von der im Westen üblichen Verwendung ab. Das Denken und der Sprachgebrauch waren unterschiedlich. Zum einen wurden westliche Termini verwendet, häufig aber unterschiedlich abgegrenzt. Zum anderen wurden neue Begriffe entwickelt, die im Westen unbekannt waren[104].

---

[103] Hoppe, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1668.

[104] **Akademie für Raumordnung und Landesplanung** (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumforschung und Landesplanung, Band I, Spalte 462; **Hein**, Territorialplanung, S. 2; **Werner**, Zur Raumordnung in der DDR, S. 42.

Dies zum Verständnis vorangestellt, wird im folgenden der Begriff "Territorialplanung" in der DDR wie folgt definiert: Die Territorialplanung ist Teil der sozialistischen Volkswirtschaftsplanung, deren Aufgabe in der planmäßigen Herbeiführung einer optimalen Territorialstruktur des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses besteht. Die Aufgabe zielt auf ständige Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus der Bevölkerung sowie auf die Erhöhung der Effektivität der Territorialstruktur und damit schließlich auf die Steigerung des Entwicklungstempos der sozialistischen Produktion[105].

Damit ist sie fester theoretischer und operativer Bestandteil der allgemeinen ökonomischen Theorie des Sozialismus und erstreckt sich auf Bereiche, die in der Bundesrepublik Deutschland nicht der staatlichen Lenkung unterliegen[106]. Dies verdeutlicht das Problem der direkten Vergleichbarkeit und erschwert die Bestandsaufnahme als Grundlage für die Rechtsangleichung: Neben terminologischen Unterschieden[107], dem Problem des Informationsdefizits[108] und damit verbundenen Einschränkungen der Erkenntnisse über räumliche und raumordnungspolitische Aspekte der DDR-Politik[109] besteht die Schwierigkeit in der unterschiedlichen Zielsetzung und den verschiedenen ideologischen Hintergründen der beiden hier in Frage stehenden Rechtsgebiete. Während in der DDR die Raumplanung im Ergebnis ein alleiniges Handeln des Staates darstellte, ist in der Bundesrepublik Deutschland der Staat lediglich "Mitgestalter der räumlichen Entwicklung" (§§ 3 Abs. 1 und 2, 4 ROG (1991); nunmehr §§ 4, 18 ROG (1998))[110]. Hier wird der private Entscheidungsträger durch die Rahmenbedingungen der Raumplanung in seinem Handeln beeinflußt. Zum anderen fand in der DDR die Ausgestaltung des

---

[105] **Hein**, Territorialplanung, S. 1, Fußnote 1; **Neef/Neef**, Sozialistische Landeskultur, S. 574; **Akademie für Raumordung und Landesplanung** (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumforschung und Landesplanung, Band I, Spalte 462, 464.

[106] Z.B. Planung der Konsumgüternachfrage, regionale Ressourcen sowie Koordination der Betriebe untereinander, vgl. **Scherzinger/Wilkens**, Regionalplanung, S. 8.

[107] Vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 104.

[108] Die 1983 und 1989 entstandenen Raumanalysen - vergleichbar mit Raumordnungsberichten der Landes- bzw. der Bundesregierung - wurden jeweils sofort zum Staatsgeheimnis deklariert und in "den Schubladen der staatlichen Planungskommission fest verschlossen", vgl. **Ostwald**, Der Landkreis 1990, 103; **Hübler**, UPR 1990, 248.

[109] Anzumerken ist, daß zahlreiche Autoren die Unmöglichkeit der Einschätzung des sachlichen und methodischen Stands des Fachgebietes beklagen. Als Ursachen werden insbesondere die Unzugänglichkeit von wissenschaftlichen Arbeiten, Kartenmaterial, statistischen Daten und anderen Veröffentlichungen genannt. Zudem war empirische Forschung weitestgehend verboten bzw. wurde nicht genehmigt. Damit wurde ein lückenhaftes Bild der Raumordnungspolitik der DDR gezeichnet und in manchen Belangen ein auf Hypothesen, fehlerhaften Einschätzungen, an Parteiinterpretationen der SED orientiertes Ergebnis erarbeitet, das die vergleichende Arbeit erschwert; vgl. statt vieler: **Werner**, Raumordnungspolitik der DDR, S. 1 - 14.

[110] Vgl. **Hein**, Territorialplanung, S. 1.

Territorialplanungsrechts als bloßes ökonomisches Standortrecht statt, während bundesdeutsches Raumordnungsrecht auf die Berücksichtigung aller Lebensbereiche gerichtet ist (§§ 1 Abs. 1 Satz 1, 2 Abs. 1 ROG (1991); entspricht: §§ 1 Abs. 2, 2 ROG (1998))[111].

2.3.1.2. Struktur und Defizite der Territorialplanung

Die Raumordnungspolitik der DDR wurde weithin von den Grundzügen der Parteipolitik und des Staatsapparates bestimmt. Die Territorialplanung als Teil der sozialistischen Gesamtplanung orientierte sich an den langfristigen Perspektivplänen der staatlichen Planungskommission, war eng mit der Verwaltungsstruktur der Planwirtschaft verknüpft und in die zentrale Strukturplanung eingegliedert. Ein umfassendes Ressort für Raumordnung existierte innerhalb der zentralen Organe nicht[112]. Sie war nur ein Teil der Wirtschaftsverwaltungsbehörde und wirkte innerhalb der Bezirksplanungskommissionen im Vorfeld der mittelfristigen gesetzlichen Verwaltungsplanungen. Eine systematische und juristische Ausgestaltung der Territorialplanung - entsprechend dem Raumordnungsgesetz (ROG)[113] des Bundes oder der Länder in Westdeutschland - gab es nicht. Die Territorialplanung war vielmehr auf eine Vielzahl von Verordnungen, Anordnungen, Erlasse, Beschlüsse, Anweisungen, Richtlinien u.a. verteilt[114]. Des weiteren waren die Instrumente staatlicher Planung völlig unzureichend ausgestaltet oder wurden unzureichend eingesetzt. Wie auch das sonstige Verwaltungshandeln, war die Raumordnungspolitik keiner staatlichen Rechtsbindung unterworfen, noch war die Tätigkeit der raumplanenden Verwaltung verwaltungsgerichtlich nachprüfbar[115].

Auch Umweltschutzgesichtspunkte blieben unberücksichtigt. Bei Erlaß des Landeskulturgesetzes im Jahre 1970 gab es keinerlei Bezüge zu umweltrelevanten Aufgaben in der Volkswirtschaftsplanung. Das später verfolgte Ziel, schrittweise den Umweltschutz in die Planungen einzubeziehen, verfehlte aufgrund fehlender

---

[111] **Werner**, Raumordnungspolitik der DDR, S. 147.

[112] **Werner**, Raumordnungspolitik der DDR, S. 47, 48; **Akademie für Raumordnung und Landesplanung** (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumforschung und Landesplanung, Band I, Spalte 465.

[113] Raumordnungsgesetz (ROG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 28. April 1993, BGBl. I S. 630 (Neubekanntmachung des ROG vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1726) in der seit 01. Mai 1993 geltenden Fassung, BGBl. III 2300-1). Die Gesetzesänderungen durch die Neufassung des ROG durch das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 - BauROG) vom 18. August 1997, BGBl. I S. 2081 bleiben bei der Untersuchung zunächst unberücksichtigt. Vgl. zu den Änderungen des ROG durch Art. 2 BauROG 1998 unten 6. Kapitel II 1, S. 148.

[114] **Werner**, Raumordnungspolitik der DDR, S. 118; **Oehler**, DVBl. 1990, 1331.

[115] **Hübler**, UPR 1990, 247, 248; **Werner**, Raumordnungspolitik der DDR, S. 331.

materieller, finanzieller und personeller Möglichkeiten seine Wirkung. Die raumbezogene Planung i.S.d. §§ 10, 11 LKG scheiterte ebenfalls aus diesen Gründen sowie infolge mangelnder rechtlicher Ausgestaltung des Landeskulturgesetzes mit Planungsprinzipien und -instrumenten[116].

2.3.1.3. Bedeutung der Ausgangslage in der DDR für die Umsetzung im vereinten Deutschland

Die Raumordnungspolitik des Bundes strebt an, für alle Bürger gleichwertige Lebensbedingungen in den Teilräumen zu schaffen (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 ROG (1991); jetzt: § 1 Abs. 2 Nr. 6 ROG (1998)). Dabei soll ein Ausgleich der Lebensverhältnisse zwischen den verschiedenen, unterschiedlich strukturierten Räumen erzielt werden. Diese Aufgabe stellt sich verstärkt im Hinblick auf die neuen Länder (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 ROG (1991); entspricht: § 1 Abs. 2 Nr. 7 ROG (1998)). Dort ist zunächst auch eine räumlich ausgewogene Siedlungsstruktur zu schaffen. Verursacht durch eine in der DDR fehlende Raumordnungspolitik westlicher Prägung, sind erhebliche Defizite entstanden, die es auszugleichen gilt. Die zentralistische Planwirtschaft verhinderte durch die einseitige Bevorzugung Ost-Berlins als Hauptstadt eine räumlich ausgewogene Entwicklung in der DDR. Um den gewünschten Aufschwung zu erreichen, ist es Ziel der Raumordnung im Beitrittsgebiet, die dazu notwendigen raum- und siedlungsstrukturellen Voraussetzungen zu schaffen. Am Ende dieser Entwicklung steht dann die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse i.S.d. Art. 34 Einigungsvertrag.

2.3.2. Umweltverträglichkeitsprüfung

§ 2 LKG enthält den Leitgedanken, langfristige umfassende Standortprüfungen und Förderung der "Umweltverträglichkeit" vorzunehmen. Diese Forderung nach "Einbeziehung" der Umwelterfordernisse in die "Planung der Standortverteilung der Produktivkräfte" und in die "Vorbereitung der Investitionen" fand in der Investitionsgesetzgebung Ausdruck. In der Verordnung über die Vorbereitung und Durchführung von Investitionen vom 30. November 1988[117] wurde das Erfordernis der "Umweltverträglichkeit" eingeführt[118], aber dieses Rechtsinstitut ist gesetzlich nicht weiter ausgestaltet worden und kam in der Praxis nicht zum Einsatz[119]. Insbe-

[116] **Oehler**, Zum Stand des Umweltrechts in der DDR (Teil 1), S. 121, Fußnote 27; **Rohde**, Zum Stand des Umweltrechts in der DDR (Teil 2), S. 135.

[117] GBl. DDR I Nr. 26 S. 287.

[118] Vgl. § 4 Abs. 3, § 5 Abs. 3 i.V.m. § 22 Abs. 1, § 25 Abs. 2, § 42 Abs. 2, Anlage 1 und 2.

[119] **Oehler**, Zum Stand des Umweltrechts in der DDR (Teil 1), S. 113, Fußnote 11; **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 89.

sondere wurde die Staatliche Umweltinspektion[120] auf diesem Gebiet nicht tätig, obwohl ihr nach § 3 Abs. 2 der VO über die Staatliche Umweltinspektion unter anderem die Kontrollbefugnis zur "Begutachtung von Investitions- und Rekonstruktionsvorhaben, die Auswirkungen auf die Umweltbedingungen haben", übertragen worden war.

2.4. Resümee

2.4.1. Zusammenfassende Würdigung zum Stand von Umwelt- und Planungsrecht

Festgestellt werden kann, daß das Umweltschutzrecht in der DDR sehr vielgestaltig war und ein umfassendes, detailliertes Regelwerk aufwies. Allerdings waren Umsetzung und Effektivität der Gesetzgebung mangelhaft und führten zu einer negativen Bilanz im ökologischen Bereich[121].

Anspruch und Wirklichkeit im Umweltschutz der DDR klafften weit auseinander. Als entscheidende Ursachen für die desolate Umweltsituation können folgende Umstände angeführt werden: Die geologischen, infrastrukturellen und industriellen Rahmenbedingungen in der DDR und die damit verbundenen Nachteile - Energie- und Strukturpolitik basierend auf dem Braunkohleeinsatz, energieintensive und überalterte Produktionsprozesse sowie hoher Wasser- und Energieverbrauch - in Verbindung mit einer lange vernachlässigten Umweltvorsorge führten zu den Umweltbedingungen, die gekennzeichnet sind durch extreme Schadstoffbelastungen des Bodens, der Luft und des Wassers.

Ganz entscheidend übte jedoch der ideologische und politische Hintergrund negativen Einfluß auf die Umwelt aus. Der Umweltschutz war ungenügend in den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß und das Wirtschaftssystem integriert: Haushaltsmittel standen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung, technische Innovation war im Umweltbereich wenig entwickelt. Die Verwaltungsstruktur war unzulänglich, das Normensystem konnte und wurde nicht konsequent angewandt, eine wirksame Kontrolle fehlte, so daß auch viele Ausnahmeregelungen eine gezielte und kontinuierliche Entwicklung verhinderten[122].

---

[120] Vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 97.

[121] Vgl. statt vieler: **Kloepfer**, Umweltrecht, § 6, Rdnr. 189; **Rohde**, Zum Stand des Umweltrechts in der DDR (Teil 2), S. 134.

[122] **Rohde**, Zum Stand des Umweltrechts in der DDR (Teil 2), S. 135.

Eine umfassende Weiterentwicklung des Umweltrechts ist somit notwendig und bietet für den Rechtsvereinheitlichungsprozeß zwischen beiden deutschen Staaten Entwicklungschancen. Die Umweltgesetzgebung muß bezogen auf die neuen Bundesländer die grundlegenden Prinzipien der Vorsorge, Kooperation und Verursachung berücksichtigen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)[123] ist einzuführen und zu einem effektiven Instrument vorsorgender Umweltpolitik auszubauen. Die Planungsinstrumente der Raumordnung und Bauleitplanung sind im Sinne des Umweltschutzes auszugestalten. Zudem sind Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Bürger und gesellschaftlichen Kräfte zu sichern und zu erweitern sowie die verwaltungsverfahrensrechtliche Durchsetzung und eine gerichtliche Kontrolle zu garantieren.

2.4.2. Bedeutung der Ausgangslage in der DDR für die Umsetzung im vereinten Deutschland

Die Umweltpolitik in der DDR ist auch für die Bundesrepublik Deutschland von Interesse, denn die Umweltzerstörung in den nunmehr neuen Bundesländern hat ein Ausmaß angenommen, das über die Grenzen hinaus auf die alten Bundesländer, aber auch auf andere europäische Länder, Auswirkungen zeigt. Dies erfordert eine konkrete Bestandsaufnahme der Umweltpolitik und des Umweltrechts der DDR. Gerade in diesem Zusammenhang darf die Tatsache nicht verkannt werden, daß Umweltpolitik im Vereinten Europa zunehmend internationalisiert wird. Die Situation der Umwelt und die Ursachen der Umweltbelastungen sind in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu analysieren und zu bewerten. Die Bestandsaufnahme hat jedoch nicht nur internationale Bedeutung. Vor dieser Aufgabe steht auch das vereinte Deutschland.

Das Ausmaß der Umweltzerstörung in den neuen Bundesländern und die Anpassung an die Lebensverhältnisse in Westdeutschland erfordern dramatische Änderungen. Sämtliche institutionellen Voraussetzungen (etwa gesetzliche Rahmenbedingungen[124], Verwaltungsstrukturen, qualifiziertes Personal, Sachausstattung, Umstellung der Denk- und Handlungsweise im privaten Bereich), der Lebensstandard und die Werthaltungen westlicher Gesellschaften sollen übernommen werden. Dabei wird häufig übersehen, daß auch diese Ansätze im Ergebnis

[123] Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205), geändert durch Art. 3 Drittes Gesetz zur Änderung des BImSchG vom 11. Mai 1990 (BGBl. I S. 870), Art. 4 Gesetz zur Regelung der Frage der Gentechnik vom 20. Juni 1990 (BGBl. I S. 1080) und Art. 11 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466), BGBl. II 2129-20. Weitere Änderungen des UVPG, insbesondere durch Art. 7 BauROG 1998 (vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 113), bleiben hierbei unberücksichtigt.

[124] Vgl. oben 1. Kapitel, Fußnote 10.

nicht immer "umweltfreundlich" sein müssen. Am bedeutsamsten ist aber das Problem, daß die Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik der ehemaligen DDR durch enormen Investitionsbedarf umzustellen ist und dabei positive ökologische Wirkungen erst langfristig zu erwarten sind[125].

II. Die Lage durch die Wiedervereinigung

1. Gesetzliche Überleitung

Die dem Einigungsvertrag zugrundeliegende Systematik bei der Überleitung der Rechtsnormen geht in Art. 8 Einigungsvertrag[126] davon aus, daß grundsätzlich mit dem Wirksamwerden des Beitritts nach Art. 23 GG auch im Gebiet der ehemaligen DDR Bundesrecht sofort in Kraft tritt. Ausnahmen von dieser Generalklausel werden insbesondere in der Anlage I zum Einigungsvertrag bestimmt[127].

Daneben normiert Art. 9 Einigungsvertrag[128] die Fortgeltung bisherigen DDR-Rechts für den Fall, daß die entsprechende Materie nicht durch in Kraft gesetztes Bundesrecht geregelt ist. In Anlage II zum Einigungsvertrag wird das fortgeltende DDR-Recht abschließend aufgeführt. Hintergrund der Fortgeltung war die Notwendigkeit, landesrechtliche Regelungslücken zu schließen.

1.1. Verwaltungsrecht

Durch die Übernahme des GG sowie des einfachen formellen und materiellen Rechts wurde auch das Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland auf die neuen Bundesländer übertragen. Ausgehend von Art. 8 Einigungsvertrag gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)[129] des Bundes mit dem Beitritt auch im Gebiet der ehemaligen DDR. Ergänzend wurden die bundesrechtlichen Regelungen des besonderen Verwaltungsrechts sowie die Verwaltungsgerichtsordnung

---

[125] **Hübler**, UPR 1990, 241, 245.

[126] Vgl. unten Anhang III S. 197.

[127] Die Ausnahmen in Anlage I gliedern sich in drei Abschnitte: (1) Von der Überleitung ausgenommene Rechtsvorschriften sind in Abschnitt I aufgeführt. Hier finden sich jedoch keine Regelungen aus dem Kernbereich des Umweltrechts. (2) Abschnitt II enthält die Aufhebung, Änderung oder Ergänzung geltenden Rechts. (3) In Abschnitt III schließlich sind die Maßnahmen genannt, nach denen bestimmte Rechtsvorschriften in dem Gebiet der bisherigen DDR in Kraft treten; vgl. **Feldhaus/Eisenbarth**, UPR 1990, 402.

[128] Vgl. unten Anhang III S. 197; **Kloepfer**, Das Umweltrecht in der deutschen Einheit, S. 36.

[129] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253), zuletzt geändert durch Art. 1 Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz v. 12. September 1996 (BGBl. I S. 1354).

(VwGO)[130] übernommen. Dadurch wurde das GNV von 14. Dezember 1988[131] abgelöst, die 45-jährige Spaltung der deutschen Rechtsgeschichte beendet und den Bürgern der ehemaligen DDR die Möglichkeit verliehen, ihre Rechte im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren geltend zu machen[132].

1.2. Allgemeines Umweltrecht

Auch im Bereich des Umweltschutzes erfolgte die Übernahme bundesrechtlicher Regelungen auf der Grundlage des Art. 8 Einigungsvertrag. Dadurch wurde die umfassende Fortgeltung des Umweltrahmengesetzes (URG)[133] der DDR ausgeschlossen. Diese Regelungen wurden zum einen den entsprechenden Vorschriften des Bundesrechts unmittelbar zugeordnet und änderten insoweit das materielle Bundesrecht. Zum anderen war nach Art. 8 Einigungsvertrag nur formelles Bundesrecht von der Überleitung betroffen, also Gesetze und Rechtsverordnungen. Die auf Bundesebene erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften fielen nicht darunter. Sie galten durch entsprechende Aufnahme in die Anlage II zum Einigungsvertrag fort. Die Überleitungsregeln zum Umweltrecht verfolgten mehrere Ziele: Zunächst sollten Härten vermieden werden, die durch die sofortige und umfassende Geltung bundesdeutschen Umweltrechts in den neuen Ländern hätten entstehen können. Ferner wurde die Förderung der Wirtschaftsentwicklung und Investitionstätigkeit durch die Modifikation der Regelungen bezweckt. Die partielle Fortgeltung von DDR-Umweltrecht diente schließlich dem Interesse der Rechtssicherheit und dem Vollzug des Umweltrechts[134].

1.3. Besonderes Umweltrecht

Aus den umfangreichen Rechtsgebieten des Umwelt- und Planungsrechts werden im folgenden zwei Teilgebiete im Hinblick auf die Überleitungsregeln des Einigungsvertrages kurz erläutert.

---

[130] Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) i.d. Fassung der Bekanntmachung vom 19. Mai 1991 (BGBl. I S. 686), geändert durch Art. 1 Sechstes Gesetz zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze v. 01. November 1996 (BGBl. I S. 1626) und durch Art. 8 Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081).

[131] Vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 53.

[132] Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, Einleitung, Rdnr. 93.

[133] Umweltrahmengesetz (URG) vom 29. Juni 1990, GBl. DDR I Nr. 42 S. 649, geändert am 22. März 1991, BGBl. I S. 766.

[134] **Jänkel**, Wirtschaftsrecht 1991, 210.

1.3.1. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ist nach Art. 8 Einigungsvertrag vollständig übergeleitet worden und galt uneingeschränkt in der ehemaligen DDR fort, jedoch nach Maßgabe der Anlage I zum Einigungsvertrag. Diese Modifizierungen bezogen sich im Regelungsbereich des UVPG vornehmlich auf Bestimmungen hinsichtlich der Überleitung jeweiliger Zulassungsverfahren und einzuhaltender Umweltstandards[135]. Das Verfahrensrecht des UVPG blieb davon unberührt. Die materiellrechtlichen Anforderungen wurden auf befristete Zeit verringert, sofern in den geltenden Umweltstandards des bundesdeutschen Rechts die Maßstäbe der UVP gesehen werden[136]. Daneben gelten aufgrund der Anlage II zum Einigungsvertrag einzelne Bestimmungen des URG der DDR im Anwendungsbereich des UVPG nach Art. 9 Abs. 2 und 3 Einigungsvertrag als Bundesrecht fort, da es sich um Regelungen handelt, die der konkurrierenden oder rahmensetzenden Kompetenz des Bundes unterstehen und die im Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland einheitlich geregelt sind[137].

1.3.2. Raumordnungsgesetz

Auch das ROG ist nach der Grundregel des Art. 8 Einigungsvertrag am 03. Oktober 1990 im Gebiet der ehemaligen DDR in Kraft getreten. Allerdings wurde das ROG um eine Überleitungsvorschrift ergänzt. In Abschnitt II Nr. 3 in Kapitel XIV der Anlage I zum Einigungsvertrag wurde in das ROG[138] der § 12a eingefügt. Dieser ordnet unter Nr. 3 die Fortgeltung der §§ 2, 3 des Gesetzes über die Inkraftsetzung des Raumordnungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokratischen Republik vom 05. Juli 1990 (ROGÜG)[139] an. Diese beinhalten in der Hauptsache befristete Regelungen hinsichtlich der Zuständigkeiten. Zum Zeitpunkt der Ländereinführung am 03. Oktober 1990 wurden sie jedoch gegenstandslos[140].

---

[135] Beispielsweise: Amtshilfe durch westdeutsche Behörden im Genehmigungsverfahren nach BImSchG und AbfG; vgl. Kap. XII, Sachgebiet D, Abschnitt II der Anlage I zum Einigungsvertrag.

[136] **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 89, 90. Zu den Modifizierungen durch das InvWoBauLG vgl. unten 5. Kapitel I 3, S. 116.

[137] **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 90 m.w.N.

[138] Raumordnungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. Juli 1989 (BGBl. I S. 1461); entspricht dem § 12 Nr. 2 ROG i.d.F. der Bekanntmachung vom 28. April 1993, BGBl. I S. 630, vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 113.

[139] Raumordnungsüberleitungsgesetz (ROGÜG) vom 05. Juli 1990, GBl. DDR I S. 627.

[140] **Hoppe/Haneklaus**, DVBl. 1991, 550.

Es ist darauf hinzuweisen, daß die einschlägigen Bestimmungen des ROGÜG nur ergänzende Sonderregelungen für Raumordnungsverfahren in den neuen Ländern bereitstellten, ohne selbst vollzugsfähige Verfahrensgrundlagen zu schaffen. Entscheidend sind hierfür die Vorschriften des ROG, die bundeseinheitlich für die Durchführung von Raumordnungsverfahren gelten[141].

2. Überblick über bestehende Investitionshemmnisse

Allein durch die juristische Überleitung westdeutschen Rechts konnte keine gleichzeitige Lösung der Probleme von Rechtsangleichung auf der einen und der Wirtschaftsförderung auf der anderen Seite erreicht werden. Trotz der erfolgten Überleitung gesetzlicher Rahmenbedingungen, welche die Investoren teilweise begünstigen - zu denken ist hierbei z.B. an die Möglichkeit, Eigentumsübertragungen durch die Einführung von Kompensationsregelungen beschleunigt abzuwikkeln -, ist mit einem plötzlichen Investitionsaufschwung in der ehemaligen DDR nicht zu rechnen gewesen. Dagegen sprechen die Komplexität der Aufgabe, die vorhandene Gesellschaftsstruktur sowie die bestehende Wirtschafts- und Umweltsituation im Beitrittsgebiet.

Zwar wurde durch die Gesetzesüberleitung ein wesentlicher Schritt getätigt, dennoch gibt es zahlreiche rechtliche, administrative, technische und ökonomische Grenzen, die als Investitionshemmnisse aufgeführt werden können. Diese lassen sich zum Großteil aus den im Abschnitt I des 2. Kapitels dargestellten geschichtlichen und ideologischen Hintergründen der ehemaligen DDR erklären.

Den Investoren fehlen gewerbliche Flächen und Gebäude. Zum einen steht dahinter die jahrzehntelange Praxis, Boden lediglich zur Nutzung und nicht als Eigentum zu überlassen. Zudem sind Fragen beim Grundstückserwerb, z.B. nach den Eigentumsverhältnissen, Rückübertragungen, Entschädigungen, Verfügungsbefugnissen u.ä. nur mit zeitlicher Verzögerung zu klären. Die damit zusammenhängenden Unsicherheiten und Unklarheiten halten potentielle Investoren ab.

Die brachliegende Wirtschaft und eine Arbeitsmarktpolitik, die eine nicht existente Vollbeschäftigung vorspiegelte und in der Arbeitslosigkeit nicht vorgesehen war, stellen zwei weitere Gründe dar, die sich investitionshemmend auswirken. Investoren scheuen arbeitsmarktpolitische und sozialrechtliche Unwägbarkeiten. Nicht zu

[141] Auf die strittige Frage, ob die rahmenrechtlich ausgestaltete Bundesregelung des § 6a ROG unmittelbare Anwendung in den neuen Ländern findet oder erst der Ausfüllung durch die Länder bedarf, soll in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden; vgl. dazu u.a.: **Erbguth**, VIZ 1991, 95 - 97; **Hoppe/Haneklaus**, DVBl. 1991, 550, 552; **Erbguth**, LKV 1993, 145 ff.

überschauende Tarifvertragsentwicklungen, Lohn- und Arbeitszeitentwicklungen für die neuen Bundesländer, gekoppelt an übergeleitete, strenge arbeits- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen nach Weststandard hindern Investoren, auch wenn ihnen auf der anderen Seite ein großes Angebot an Facharbeitern und ein im Vergleich zu den alten Bundesländern langfristig dennoch günstiges Lohnniveau zur Verfügung stehen. Die vollständige Übernahme von Gesetzen wie z.B. dem Kündigungsschutzgesetz und dem Betriebsverfassungsgesetz drängen eine angestrebte und notwendige Ausweitung nach Osten angesichts der Ausschöpfung der Kapazitätsgrenzen in westlichen Betrieben in den Hintergrund.

Einen dritten ungelösten und damit investitionshemmenden Faktor stellen betriebswirtschaftliche Ineffizienzen dar. Diese zeigen sich insbesondere in Liquiditäts- und Altschuldenproblemen, in Kredit- und Zinsbelastungen aus planwirtschaftlichen Zeiten, die sich auf die Liquidität und Bonität der Betriebe auswirken. Dazu kommen Schwierigkeiten, die aus den Bereichen Produktion und Vertrieb resultieren. Auf der einen Seite finden sich in der Produktion zeit- und kostenaufwendige Produktionsverfahren und ineffiziente Organisation von Verfahrensabläufen, dazu werden Güter hergestellt und Leistungen erbracht, die nach westlichen Standards nicht wettbewerbsfähig sind. Auf der anderen Seite sind massive Vertriebsprobleme vorhanden, die auf fehlenden Verkaufs- und Lagerflächen sowie anderen Infrastrukturproblemen basieren. Als weiteres betriebliches Infrastrukturmanko sind Schwachstellen und fehlende Erfahrungen im Management zu beklagen. Es fehlt in den Betrieben der ehemaligen DDR an Planungs-, Management- sowie Marketingtechniken.

Eine weitere Hauptschwierigkeit liegt in den alten Denk- und Entscheidungsstrukturen begründet und ist durch die Besetzung vieler Schlüsselstellen mit ehemaligen SED-Funktionären bedingt. Investoren haben mit undurchsichtigen Verwaltungsstrukturen zu kämpfen. Die Bürokratie und die sich nach der Wende nur langsam entwickelnde Verwaltung stellen einen investitionsverzögernden Mangel dar. Daneben ist weiterhin auf bestehende Engpässe in der Infrastruktur hinzuweisen. Beschränkungen ergeben sich nicht nur im Bereich der Bereitstellung und Ausweisung neuer Gewerbebetriebe für die Investoren. Vielmehr ist auch der teilweise katastrophale Zustand der vorhandenen Gewerbeflächen festzustellen: Fehlende bzw. schlecht ausgebaute Verkehrsinfrastruktur, veraltete und mangelhafte Kommunikationssysteme, dazu die desolate Entsorgungsinfrastruktur, unzureichende Abwasser- und Abfallbeseitigungssysteme lassen Unternehmen zögern, Investitionen schnell und in bedeutenden Umfängen zu tätigen.

Investitionshemmend wirken sich schließlich neben der bestehenden Umweltmisere für potentielle Investoren vor allem die ungeklärte Frage der Haftung und Sanierung von Altlasten aus. Zudem spielen umweltrechtliche Regelungen hinsichtlich

der Genehmigung von neu zu erstellenden Anlagen bzw. der Änderung bestehender Produktionsanlagen eine Rolle für die Entscheidung der Unternehmer, in der ehemaligen DDR zu investieren[142].

3. Zwischenergebnis

Das Ziel der Rechtsvereinheitlichung im Zuge der Deutschen Einheit wurde zwar durch die gesetzliche Überleitung der Rechtsordnung der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland durch den Einigungsvertrag in weiten Teilen erreicht. Dennoch sind die Unterschiede der bis zum Jahre 1990 bestehenden zwei verschiedenartigen Rechts- und Gesellschaftssysteme nicht allein dadurch zu beseitigen gewesen. Gerade im Hinblick auf die notwendige Sanierung der Umweltschäden auf dem Gebiet der ehemaligen DDR sowie in bezug auf die Wirtschafts- und Investitionsförderung kann die Gesetzesangleichung nur ein erster Schritt sein, der von weiteren Maßnahmen flankiert werden muß, insbesondere sind dabei Investitionshemmnisse abzubauen.

[142] Die Zusammenstellung der Investitionshemmnisse basiert im wesentlichen auf der ifo-Studie zur Umweltökonomie 16, Umweltschutz in den neuen Bundesländern, S. 149 - 162.

3. Kapitel
Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren

Für den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Bundesländern ist eine breite Investitionstätigkeit maßgebliche Voraussetzung. Im Zusammenhang mit mangelnder Investitionstätigkeit oder -bereitschaft wird über bestehende bürokratische und rechtliche Hindernisse jedoch besonders stark geklagt[1].

Die Arbeit konzentriert sich im weiteren auf zwei der dargestellten Investitionshemmnisse[2]. Herausgestellt werden soll das Problem des Auf- und Ausbaus einer funktionstüchtigen und leistungsfähigen Verwaltung. Dieser Prozeß muß einhergehen mit dem Abbau bürokratischer Hürden, um die Entwicklung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen zu verbessern. Struktur und Organisation der Verwaltungsapparate müssen somit stets überprüft und an die neuen Herausforderungen angepaßt sowie das Verwaltungsverfahren reformiert werden[3]. Zudem muß die Frage der ökologischen Sanierung der ehemaligen DDR behandelt werden, d.h. Fragen des Aufbaus der Wirtschaftsstrukturen, eingebettet in den Problemkreis der investitionshemmenden bzw. -verzögernden Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Beides soll verknüpft werden, denn die Probleme stehen in einem untrennbaren Sachzusammenhang: Es geht dabei um die Reform von Verwaltungsstrukturen sowie die Beschleunigung der Dauer von Verwaltungsverfahren, insbesondere bei aufwendigen Großprojekten.

Dabei ist darauf hinzuweisen, daß es sich zumindest bei der Zielsetzung der Verwaltungsreform um eine Daueraufgabe handelt, die auch in den alten Bundesländern eine lange Tradition hat[4]. Auch mit der Frage der Beschleunigung von

---

1 **BMI** (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen, S. 13.

2 Vgl. oben 2. Kapitel II 2, S. 52 ff.

3 **Kreuzberger/Kühner**, BWVP 1993, 49.

4 Hierzu der Hinweis allein auf die Tätigkeit im Land Baden-Württemberg: Bereits im Jahr 1957 wurde durch Gesetz eine aus drei Mitgliedern bestehende Kommission für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung unter der hauptamtlichen Leitung des Landtagsabgeordneten Willy Lausen eingesetzt (StAnz Nr. 92 vom 07. Dezember 1957, S. 1). Es folgten das Gutachten des Sachverständigen-Ausschusses zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Vereinfachung, Verbesserung und Verbilligung der Verwaltung (sog. Walz-Kommission) vom 23. Dezember 1957 (Landtagsbeilage Nr. 1540 - 2. Landtag), die Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform (nach ihrem Vorsitzenden Dichtel-Kommission genannt) und die Kommission für die Reform der staatlichen Verwaltung (nach ihrem Vorsitzenden Reschke-Kommission genannt) im Jahre 1968. Die Arbeit dieser beiden Kommissionen ist in der vom Staatsministerium herausgegebenen Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg Band I (1972) und Band II (1976) festgehalten. In den Jahren 1978/79 wurde die Kommission "Bürgernähe in der Verwaltung" eingesetzt, vgl. dazu **König/Feige**, BWVP 1979, S. 146 ff. und 177 ff. Aufschluß über die Tätigkeit der Kommission Land-Kommunen gibt der vom Innenministerium herausgegebene "Bericht über die Möglichkeiten einer Stär-

Verwaltungshandeln - gerade im Interesse der Wirtschaftsförderung - haben sich zahlreiche Studien befaßt, die in dieser Arbeit Berücksichtigung finden[5].

I. Notwendigkeit der Beschleunigung

1. Statistische Daten

Die Genehmigungspraxis der Behörden wird stets kritisiert. Ein Blick in die Statistik verdeutlicht die Beanstandung, Zulassungs- und Genehmigungsverfahren dauerten zu lange. Im Fernstraßenbau müssen heute Planungszeiten von bis zu 20 Jahren in Kauf genommen werden, die Planung von Atomkraftwerken nimmt etwa zehn, die einer Abfallverbrennungsanlage sieben Jahre in Anspruch. Statistische Durchschnittswerte weisen für wasserrechtliche Zulassungsverfahren eine Verfahrensdauer von zwei bis drei Jahren aus. Genehmigungen nach dem BImSchG dauern im Durchschnitt zwischen sechs und zwölf Monaten[6]. Die in den westlichen Bundesländern üblichen Planungszeiten von etwa fünf Jahren für einen Flächennutzungsplan und zwei Jahre für einen Bebauungsplan[7] zeigen das dringende Erfordernis auf, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

Zu diesem Zahlenmaterial ist jedoch die Kritik aus der Verwaltungspraxis anzumerken, die einen "Mangel an hinreichend differenzierten empirischen Aussagen über die Dauer von Zulassungsverfahren"[8] konstatiert. Begründet wird dies mit der ungenügenden Anzahl an einschlägigen Untersuchungen sowie mit methodischen Streitpunkten über die Differenzierungskriterien bei den jeweiligen Unter-

---

kung der kommunalen Selbstverwaltung" (1981). Die Kommission "Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg" (sog. Bulling-Kommission) erstattete ihren Bericht im Jahr 1985, vgl. dazu **Ellwein**, DÖV 1987, S. 464 ff.

5 Arbeitsgruppe der niedersächsischen Fachministerien und Staatskanzlei, Bericht "Schnellere und kalkulierbare Genehmigungsverfahren", hrsg. von der niedersächsischen Landesregierung 1989; Bericht des Umweltministeriums Nordrhein-Westfalen zur "Beschleunigung von Genehmigungsverfahren", LT-Drucks 10/2625 und Bericht der Arbeitsgruppe "Überprüfung von Genehmigungsverfahren", Februar 1989; Bericht der hessischen Arbeitsgruppe "Beschleunigung von Genehmigungsverfahren", Mai 1990, maschinenschriftlich; Bericht des bayerischen Normprüfungsausschusses "Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Anlagen", hrsg. von der Gemeinsamen Informationsbearbeitungsstelle der Bayerischen Staatsregierung, Oktober 1990; Bericht der unabhängigen Kommission (Waffenschmidt-Kommission) für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung "Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Anlagen", hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn, November 1990.

6 **Landesregierung NRW** (Hrsg.), Genehmigungsverfahren, S. 9, 10.

7 **Seeliger**, ZG 1991, 263, 265.

8 Vgl. Bohne, in: **Pfeil**, DVBl. 1993, 475.

suchungen. Aber auch die Verwaltungspraxis räumt ein, daß neben den dargestellten Extrembeispielen aus dem Bereich der Planung von Großprojekten viele der umweltrelevanten Genehmigungsverfahren in Deutschland zu lange dauern.

Eine Beschleunigung ist vor allen Dingen auch im Hinblick auf die Situation in den neuen Bundesländern notwendig. Neben der Standortfrage und der Frage der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie ist es dort insbesondere eine Frage der Erhaltung von Arbeitsplätzen und der Wirtschaftskraft[9].

2. Hintergrund: Standortfrage und Investitionsbereitschaft

Die öffentliche Verwaltung und die Wirtschaft leben nach unterschiedlichen "zeitlichen Rhythmen"[10]. Wirtschaftsunternehmen müssen aber, um im nationalen und internationalen Wettbewerb mithalten zu können, rasch auf Veränderungen und Signale auf dem Markt reagieren, ihre Produktionsanlagen entsprechend erneuern, verändern oder erweitern. Für diese Vorhaben benötigen sie in der Regel eine staatliche Genehmigung. Die Industrieunternehmen haben ein großes Interesse daran, innerhalb kurzer Zeit zu erfahren, unter welchen Voraussetzungen/Bedingungen und in welchem Zeitraum ihre Investitionen zu realisieren sind. Insbesondere die Frage nach der Dauer von Genehmigungs- und Zulassungsverfahren stellt somit einen wesentlichen Standortfaktor für die Bereitschaft der Industrie dar, in einem Land zu investieren[11].

Um den Standort Deutschland für Investoren auf Dauer attraktiv zu gestalten, wurden neue Regelungen in das VwVfG eingeführt. Das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz[12] enthält Änderungen, welche die Dauer von inländischen Genehmigungsverfahren weiter verkürzen sollen[13]. Art. 1 Nr. 1 GenBeschlG enthält eine redaktionelle Änderung des § 10 Satz 2 VwVfG. Darin wird nunmehr ausdrücklich der allgemeine Verfahrensgrundsatz genannt, daß Verwaltungsverfahren zügig durchzuführen sind. Bereits nach § 10 Satz 2 VwVfG a.F. waren Verwaltungsverfahren - und darunter fallen auch Genehmigungsverfahren - "einfach und zweckmäßig" durchzuführen. Im Wortlaut der früheren Vorschrift war der Grundsatz der Raschheit des Verfahrens zwar nicht ausdrücklich

---

9 **Bullinger**, JZ 1994, 1129.

10 Vgl. **Bullinger**, JZ 1991, 53.

11 **Schmitz/Wessendorf**, NVwZ 1996, 955; **Haurand/Vahle**, NWB 1996, 1223; **Pein**, BB 1996, 1399.

12 Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG) vom 12. September 1996, (BGBl. I Nr. 46 S. 1354).

13 **Schmitz/Wessendorf**, NVwZ 1996, 956.

aufgeführt, jedoch galt er als in den Grundsätzen der Einfachheit und Zweckmäßigkeit des Verfahrens mit enthalten[14]. Er ist ein eigenständiger Grundsatz und verpflichtet die Verwaltung, das Verwaltungsverfahren rasch durchzuführen und abzuschließen[15]. Der Grundsatz der Raschheit des Verfahrens ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und gegebenenfalls in der Sache berührten Grundrechten[16], außerdem aus dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit der Verwaltung.

Das Beschleunigungs- und Effektivitätsgebot des jetzigen § 10 Satz 2 VwVfG ist somit bereits bisher Bestandteil jedes rechtsstaatlichen Verfahrens. Um die Bedeutung des Prinzips jedoch besonders hervorzuheben, wird es in der Vorschrift ausdrücklich erwähnt[17].

Für den investitionsrelevanten Bereich der Genehmigungsverfahren wurde zudem ein neuer Abschnitt in das VwVfG eingefügt (§§ 71a bis 71e VwVfG)[18], der das allgemeine Zügigkeitsgebot des § 10 Satz 2 VwVfG konkretisiert. Durch diese Regelungen sollen die Behörden ermutigt werden, in dem gerade für Investitionen wichtigen Bereich der Genehmigungsverfahren "Verfahrensmodelle" einzusetzen, die die Verfahren schneller und effektiver gestalten können[19].

Normiert wurden Auskunfts- und Beratungspflichten der Genehmigungsbehörde gegenüber dem Antragsteller (§ 71c VwVfG), die Instrumente des Sternverfahrens (§ 71d VwVfG) und der Antragskonferenz (§ 71e VwVfG). Viele dieser Instrumente sind schon in der Praxis üblich und nach dem bisherigen Recht möglich und zulässig[20], so daß es insofern keiner Ergänzung des VwVfG bedurft hätte. Jedoch steht bei diesem Gesetzesvorhaben die Aufgabe im Vordergrund, Anstöße für eine moderne, bürgernahe Dienstleistungsverwaltung zu geben und damit sowohl für die Verwaltung als auch für die Wirtschaft Signale zu setzen, um den Wirtschaftsstandort Deutschland zu verbessern[21]. Deshalb ist auch der Anwendungsbereich der genannten Vorschriften beschränkt, denn sie beziehen sich nur auf Genehmigungsverfahren, die Vorhaben im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung dienen. Allerdings fallen darunter auch öffentliche Investitionen wie Müllverbrennungsanlagen oder Kläranlagen.

---

[14] **Kopp**, VwVfG, § 10, Rdnr. 3; Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, § 10, Rdnr. 10,11.

[15] **Kopp**, VwVfG, § 10, Rdnr. 10 m.w.N.

[16] BVerfG NJW 1985, 2019. Zur weiteren Begründung vgl. unten 3. Kapitel II 2.2.1.1, S. 67 ff.

[17] BTDrucks 13/3995, S. 7; **Haurand/Vahle**, NWB 1996, 3761.

[18] Art. 1 Nr. 5 GenBschlG.

[19] BTDrucks 13/3995, S. 8.

[20] **Schmitz/Wessendorf**, NVwZ 1996, 959; **Haurand/Vahle**, NWB 1996, 3763.

[21] BTDrucks 13/3995, S. 8.

Dennoch zählt die rasche Durchführung und baldige Entscheidung von Verwaltungsverfahren nicht zu den vordringlichsten Verfahrenszielen. Vielmehr konzentriert sich die Verwaltung darauf, eine umfassende Prüfung der oft komplexen und komplizierten Sachverhalte und Rechtsfragen vorzunehmen sowie fachkundige Behörden und betroffene bzw. beteiligte Bürger in das Genehmigungsverfahren einzubeziehen[22]. Hinzu kommen stetig wachsende, zeitaufwendige Prüfungsprogramme, die oft bei gleichbleibender personeller und sachlicher Ausstattung, gleicher Organisation und gleichen gesetzlichen Verfahrensvorgaben durchgezogen werden müssen. Dies erhöht die Arbeitsbelastung und verlängert die Verfahrensdauern[23]. Ein Beispiel hierfür ist die bereits im Jahre 1990 eingeführte UVP[24].

Als eine Folge davon sehen die Industrieunternehmen von Investitionen ab oder verlagern ihre Aktivitäten ins Ausland. Im Inland gehen dadurch bedingt Innovationen, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen verloren. International steht die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen in Frage.

Hintergrund der Einführung solcher zusätzlicher Genehmigungsstufen ist zum einen das Streben nach einer perfekten Risikosicherung. An die Genehmigungsverfahren werden ständig höhere Anforderungen[25] gestellt, um die durch die Projekte verursachten Risiken zu minimieren und um für die Allgemeinheit und die Umwelt größtmögliche Sicherheit zu gewährleisten.

Zum anderen ist diese Entwicklung das Ergebnis der Rechtsangleichung auf EU-Ebene. Innerhalb der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft werden die verfahrens- sowie materiellrechtlichen Anforderungen an die Genehmigung von Anlagen auf vergleichsweise hohem Niveau harmonisiert. Die einzelnen Mitgliedsstaaten sind dadurch gefordert, die Genehmigungsbehörden in sachlicher und personeller Hinsicht besser auszustatten, als dies in anderen Mitgliedsstaaten geschieht, um für besonders dringliche Investitionen den Standortvorteil im Inland und die Investitionsbereitschaft der Industrieunternehmer zu sichern[26].

---

22 **Bullinger**, JZ 1991, 53; **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 26, 27, 28.

23 **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 19, 20.

24 Eingeführt durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/ 337 EWG) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205).

25 Auf die Entwicklung der Verwaltungsverfahren im Bereich von Raumordnung und Umweltverträglichkeitsprüfung wird im 4. Kapitel ausführlich eingegangen; vgl. unten 4. Kapitel III, S. 84 ff.

26 **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 21.

3. Reformziele

Die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sowie die Verbesserung des Leistungsstandards durch Verwaltungsorganisations- und Verwaltungsverfahrensreformen ermöglicht es der Verwaltung, sich an die stetig wandelnden politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse anzupassen[27]. Daneben verfolgt die Verwaltungsreform weitere Zielsetzungen: Schaffung einer effizienten und bürgernahen Verwaltung, Abbau bürokratischer Erschwernisse, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Bediensteten[28]. Schließlich zielen die Reformbestrebungen darauf, die Verwaltungsarbeit sowie die Verfahren an sich zu beschleunigen. Auf diesen Gesichtspunkt konzentriert sich die Arbeit im folgenden. Gerade im Hinblick auf die Erhaltung des Wirtschaftsstandorts Deutschland und auf die Sicherung von Investitionsvorhaben der Wirtschaft ist es notwendig, Verfahrensbeschleunigungen durchzusetzen, etwa bei umweltrelevanten Infrastrukturvorhaben wie der Zulassung von Abfallbeseitigungsanlagen oder dem Ausbau von Verkehrswegen[29].

4. Besonderheiten für die neuen Bundesländer

Die in den alten Bundesländern bekannte Reformdiskussion erstreckt sich auch auf das Gebiet der ehemaligen DDR. Dabei waren jedoch von Anfang an Besonderheiten zu berücksichtigen, die sich aus der spezifischen Situation der neuen Bundesländer nach dem Beitritt ergaben.

Dabei steht an erster Stelle die Schwierigkeit, daß sich in den neuen Bundesländern die Verwaltungsstruktur an sich erst aufbauen mußte. Die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für schnelle Entscheidungen über genehmigungsbedürftige Vorhaben waren zuerst nicht ausreichend vorhanden. Unsicherheiten und Unkenntnis im Umgang mit den neuen Verwaltungsabläufen und der neuen Rechtsordnung brachten zudem erhebliche Probleme mit sich, die den notwendigen, kurzfristigen Investitionsentscheidungen der Industrie entgegenstanden[30].

Ferner ist festzuhalten, daß der Ausgangspunkt der Diskussion der Beschleunigung von Zulassungs- und Genehmigungsverfahren, bedingt durch den oben dargestellten Konflikt in der Arbeitsweise - Gründlichkeit in der öffentlichen Verwaltung ge-

---

[27] **Kreuzberger/Kühner**, BWVP 1993, 49.

[28] **Kreuzberger/Kühner**, BWVP 1993, 50.

[29] **Bullinger**, JZ 1991, 60.

[30] **BMI** (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen, S. 20.

gen Schnelligkeit der Entscheidungen in der Industrie - ein Problem der Industriegesellschaft westlicher Prägung ist. In den sozialistischen Staaten - so auch in der ehemaligen DDR - ergab sich unter der planwirtschaftlichen Lenkung der Industrie dieses Problem nicht. Wie oben ausführlich dargestellt[31], führte gerade dieser wirtschaftstheoretische Ansatz das Wirtschaftsleben in den existenzbedrohenden Stillstand der dortigen Industrie. Für die neuen Bundesländer ging es somit nach dem Beitritt darum, grundsätzlich Anschluß an westliche Industriestandards zu finden. Erst in zweiter Linie wurde versucht, das Problem der "Rhythmusstörung"[32] von Industrie und Verwaltung durch Reformen auszugleichen und dem allgemeinen Beschleunigungsinteresse gerecht zu werden[33]. Ein Schritt in diese Richtung wurde durch die Einführung befristeter Sonderregelungen für die neuen Länder getätigt, um dem Bedürfnis nach schnellen Investitionen gerecht zu werden. Auch die hier in Frage stehenden Regelungen des InvWoBauLG zielen darauf ab, indem sie gerade im Bereich des Umwelt- und Planungsrechtes Modifizierungen vornehmen, um der besonderen Sachlage Rechnung zu tragen.

II. Ursachen der Verzögerung und allgemeine Beschleunigungsansätze

Im folgenden werden die Ursachen der Verzögerung sowie bestehende Beschleunigungsansätze im Zusammenhang mit zulassungs- und genehmigungspflichtigen Vorhaben allgemein dargestellt. Dies geschieht in knapper und zusammenfassender Form vor dem Hintergrund, im weiteren Verlauf der Arbeit zu untersuchen, ob und inwieweit durch die Vorschriften des InvWoBauLG auf die Ursachen der Verzögerung eingegangen und Verzögerungsquellen beseitigt wurden.

1. Ursachen der Verzögerung

1.1. Beim Antragsteller

Hauptursache für Verfahrensverzögerungen durch den Antragsteller ist das Einreichen unzureichender Antragsunterlagen. Diese sind entweder unvollständig oder fehlerhaft ausgefüllt[34]. Die Unternehmen sind oft durch die komplizierten technischen und rechtlichen Fragestellungen in den Formularen überfordert. Diese sind auf der anderen Seite notwendig, um der Überprüfung der materiellen Anforderun-

[31] Vgl. oben 2. Kapitel I, S. 17 ff.

[32] Vgl. oben 3. Kapitel, Fußnote 10.

[33] **Bullinger**, JZ 1991, 59.

[34] **Landesregierung NRW** (Hrsg.), Genehmigungsverfahren, S. 16, 17; **BMI** (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen, S. 55.

gen gerecht zu werden. In den unzureichenden Antragsunterlagen offenbart sich die Strukturschwäche der Unternehmen im eigenen Betrieb. Es fehlt an Planungskapazitäten. Personelle Engpässe sowie unzureichende Terminplanung laufen dem Erfordernis einer raschen und umfassenden Antragstellung zuwider.

1.2. Bei der Behörde

Seitens der Genehmigungsbehörden sind insbesondere personelle Schwachstellen sowie Organisationsmängel als Quellen der Verzögerung der Bearbeitung von Genehmigungs- und Zulassungsverfahren zu nennen[35]. Dabei lassen sich im Bereich der personellen Probleme mehrere Ursachen unterscheiden. Zunächst ist auf die personelle Unterbesetzung der Genehmigungsbehörden hinzuweisen[36]. Fehlendes Fachpersonal und unzureichende Qualifikation der Mitarbeiter angesichts der sich stetig verändernden und sich verkomplizierenden Gesetzeslage und der mit dem Umweltschutz verbundenen Aufgaben der Verwaltung führen dazu, daß die Genehmigungsverfahren schleppend durchgeführt werden. Hinzu kommt als Ursache für die Verzögerungen und Schwierigkeiten die hohe Fluktuation des Personals. Aus häufig wechselnden personellen Zuständigkeiten resultieren unterschiedliche Auffassungen zu Verfahrensfragen und materiellrechtlichen Anforderungen. Mit der mangelnden Personalkontinuität geht ein nicht unerheblicher Informationsverlust zwischen den beteiligten Parteien einher, der die Genehmigungsverfahren verlängert[37].

Als zweiten wesentlichen Schwachpunkt lassen sich im Verantwortungsbereich der Behörden organisatorische Mängel anführen. Unklare Zuständigkeitsregelungen führen zu Entscheidungsverzögerungen, teils durch Wiederholung der Verfahrensschritte durch die zuständige Behörde, teils infolge unklarer Kompetenzabsprachen und fehlender Koordinierung einzelner Teilbereiche. Unklare Zuständigkeiten stellen sowohl einen Verzögerungsfaktor dar, wenn verschiedene Stellen bzw. Behörden am Genehmigungsverfahren beteiligt sind. Doch gilt diese Problematik gleichermaßen behördenintern[38].

---

35 **Landesregierung NRW** (Hrsg.), Genehmigungsverfahren, S. 14, 15.

36 **BMI** (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen, S. 22.

37 **Hessisches Ministerium für Umwelt** (Hrsg.), 10-Punkte-Katalog, S. 7; **BMI** (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen, S. 25; **Landesregierung NRW** (Hrsg.), Genehmigungsverfahren, S. 15.

38 **BMI** (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen, S. 21; **Hessisches Ministerium für Umwelt** (Hrsg.), 10-Punkte-Katalog, S. 1.

1.3. Bedingt durch die Struktur des Verwaltungsverfahrens

Gründlichkeit und Vollständigkeit der Aufklärung des dem Genehmigungsverfahrens zugrundeliegenden Sachverhaltes als eines der Leitprinzipien des deutschen Verwaltungsverfahrens wurde bereits diskutiert[39]. Darin liegt nicht nur ein wesentlicher Faktor in der Beurteilung der Frage der Investitionsbereitschaft der Unternehmen. Es leiten sich aus diesem Grundsatz des VwVfG mehrere Verfahrensprinzipien ab, die im Zielkonflikt zwischen der Sachverhaltsaufklärung und dem Beschleunigungsinteresse ersterem den höheren Rang zuerkennen[40].

Abgeleitet aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich die Hauptaufgabe des Verwaltungsverfahrens, die Sach- und Rechtslage gründlich und vollständig zu erforschen mit dem Ziel, die Übereinstimmung des Verwaltungshandelns mit dem Gesetz zu gewährleisten[41].

Zweite Intention des Verfahrensgesetzes ist, nicht allein den Antragsteller und die unmittelbar Betroffenen am Verfahren zu beteiligen. Vielmehr sollen auch möglicherweise betroffene Dritte einbezogen werden. Diese Absicht verbindet durch die Gewährung "rechtlichen Gehörs" die Demokratisierung der Entscheidungsfindung durch Bürgerbeteiligung mit dem Bestreben, die Akzeptanz der Entscheidung zu erhöhen[42]. Diese breite Beteiligung geht zunächst zu Lasten der Dauer des Verfahrens. Insgesamt aber soll sie das Verwaltungsverfahren im Ergebnis verkürzen, dadurch daß Rechtsmittel vermieden werden. Das geringe Gewicht der Zeitdauer von Verfahren manifestiert sich in der Tatsache, daß die Dauer der Genehmigungsverfahren standortgebundener Vorhaben von keiner Behörde systematisch erfaßt bzw. ausgewertet wird[43]. Allgemeine Dienstvorschriften leiten die Mitarbeiter in den Behörden zwar dazu an, Verwaltungsangelegenheiten so rasch wie möglich zu erledigen, jedoch bleiben sie in der Regel wirkungslos.

1.4. Bedingt durch Dritte

Der Widerstand von Dritten gegen Großprojekte - gegen infrastrukurelle Maßnahmen wie den Ausbau des Straßen- oder Schienennetzes oder den Bau von

---

39 Vgl. oben 3. Kapitel I 2, S. 57 ff.

40 **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 26, 27.

41 **Kopp**, VwGO, § 75, Rdnr. 8.

42 Stelkens, in: **Stelkens/Bonk/Sachs**, VwVfG, § 1, Rdnr. 19.

43 Diese Aussage stützt sich auf Erfahrungen aus den Bundesländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, vgl. **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 31; **Bayerische Staatsregierung** (Hrsg.), Beschleunigung, S. 10.

umweltrelevanten Anlagen wie z.B. Abfallentsorgungsanlagen - übt großen Einfluß auf die Zeitdauer von Verwaltungsverfahren aus. Demonstrationen, Einleiten des Widerspruchsverfahrens sowie die Anrufung des Verwaltungsgerichts durch Drittbetroffene, um erteilte Genehmigungen anzufechten, sind hierbei als verfahrensverlängernde Ursachen zu erwähnen[44].

2. Beschleunigungsmöglichkeiten

Die Beschleunigung von Genehmigungs- und Zulassungsverfahren ist zum wirtschaftlichen, politischen und gesetzgeberischen Anliegen geworden, das gerade für den Aufschwung in den neuen Bundesländern von erheblicher Bedeutung ist. Im folgenden werden in der Diskussion befindliche Lösungsansätze dargelegt, wobei insbesondere die Situation im Gebiet der ehemaligen DDR beleuchtet werden soll.

2.1. Administrative Maßnahmen

2.1.1. Allgemeine Grundsätze

Die Investitionstätigkeit der Unternehmen ist mit der Notwendigkeit behördlicher Genehmigungen verbunden. Dabei sind Entscheidungen zu treffen, bei denen die verschiedenen Beteiligten zusammenarbeiten müssen. In diesem Zusammenhang sind im Vorfeld die Durchführung von Ämterkonferenzen sowie mündliche Erörterungen stärker zu nutzen. Diese Konferenzen bieten den Beteiligten die Möglichkeit, die verschiedenen Gesichtspunkte darzulegen[45]. Zudem kann ein fortwährender Informationsaustausch zwischen den Beteiligten das Verwaltungsverfahren beschleunigen. Dabei unterstützt der Einsatz von Textverarbeitung und anderen Kommunikationsmitteln das Ziel verbesserter Informationsweiterleitung und verstärkt den Beschleunigungseffekt[46].

Kompetente und qualifizierte Vertreter der am Verfahren beteiligten Parteien sollten in diesen Besprechungen konsensfähige Lösungen erarbeiten, die notwendigen Voraussetzungen für das Projekt abklären und die zügige Verwirklichung der Investition ermöglichen helfen. Dazu könnte ein Projektmanagement[47] eingeführt

---

[44] **Landesregierung NRW** (Hrsg.), Genehmigungsverfahren, S. 16.

[45] **BMI** (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen, S. 97.

[46] **Bayerische Staatsregierung** (Hrsg.), Beschleunigung, S. 5; **Hessisches Ministerium für Umwelt** (Hrsg.), 10-Punkte-Katalog, S. 7.

[47] **BMI** (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen, S. 97; **Hessisches Ministerium für Umwelt** (Hrsg.), 10-Punkte-Katalog, S. 2.

werden. Dieses in der Industrie bereits eingesetzte Instrumentarium dient der Durchführung einer komplexen Projektaufgabe und zielt darauf, Vorhaben unter Gewährleistung von Wirtschaftlichkeit und Effizienz und der Schaffung von Transparenz hinsichtlich der Beteiligung, Verantwortlichkeit, Terminierung, Kosten und Qualität abzuwickeln[48]. Projektmanagement wird zunehmend auch innerhalb der Verwaltung eingesetzt, um eine konkrete, fallbezogene Entscheidung, an der viele beteiligt sind, herbeizuführen.

Um das Problem des Einreichens unvollständiger Antragsunterlagen zu lösen, bestehen Bestrebungen, Anträge für bestimmte, gleichförmige Genehmigungsverfahren zu standardisieren und damit überflüssige, für die Entscheidung nicht zwingend benötigte Informationen herauszufiltern. Dabei werden die Antragsformulare auf die Notwendigkeit der Anforderungen in bezug auf das Genehmigungsverfahren hin überprüft[49]. Zudem sollen die Antragsteller im Interesse der Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens intensiver durch die zuständige Behörde beraten werden, um die vollständige Vorlage der Antragsunterlagen vorzubereiten und auf die wesentlichen Entscheidungskriterien hinzuweisen[50]. Dabei besteht die Möglichkeit, diese Kooperation im Vorfeld der Antragstellung und begleitend während des Verfahrens durch das Bereitstellen von Merkblättern und Richtlinien bei wiederkehrenden Fragestellungen zu verstärken[51].

Um die personellen Schwachstellen abzubauen, ist sicherzustellen, daß die Mitarbeiter über eine ausreichende Qualifikation verfügen und in regelmäßigen Fort- und Weiterbildungsprogrammen der erreichte Ausbildungsstand gewährleistet und an aktuelle Veränderungen angepaßt wird. Der Personalkontinuität dient es, Mitarbeiter aus weit vorangeschrittenen Genehmigungsverfahren nicht unnötig herauszunehmen - etwa durch ihre Versetzung. Zudem sollten Nachfolger frühzeitig auf ihre neue Aufgabe vorbereitet und unter Anleitung in den Stand des Projektes eingearbeitet werden[52].

Ein weiteres Mittel, das Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Investitionsvorhaben zu beschleunigen, ist eine Zuständigkeitskonzentration[53]. Alle Zuständigkeiten für die Genehmigung des Projektes sind dabei in der Hand einer Behörde zu

---

48 **Gabler Wirtschafts-Lexikon**, Band 4, Spalte 1057.

49 **Landesregierung NRW** (Hrsg.), Genehmigungsverfahren, S. 18; **Bayerische Staatsregierung** (Hrsg.), Beschleunigung, S. 4.

50 **Landesregierung NRW** (Hrsg.), Genehmigungsverfahren, S. 17; **Bayerische Staatsregierung** (Hrsg.), Beschleunigung, S. 11.

51 **Hessisches Ministerium für Umwelt** (Hrsg.), 10-Punkte-Katalog, S. 6.

52 **Landesregierung NRW** (Hrsg.), Genehmigungsverfahren, S. 14, 15.

53 **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 78.

konzentrieren. Dies soll insbesondere die Prüfung von sich inhaltlich deckenden Aufgaben in parallel verlaufenden Genehmigungs- und Zulassungsverfahren vermeiden. Dabei ist zwischen Zuständigkeits- und Verfahrenskonzentration zu unterscheiden. Im ersten Fall prüft die zuständige Behörde das Vorhaben nach den materiellrechtlichen Vorschriften aller einschlägigen Gesetzesnormen in einem einheitlichen Verfahren. Dies sind entweder die Verfahrensregeln, nach denen die Behörde normalerweise tätig wird, oder Regelungen, die für den Fall der Zuständigkeitskonzentration einheitlich vorgesehen sind. Am Ende des Genehmigungsverfahrens steht eine einheitliche Genehmigung, die alle anderen Genehmigungen ersetzt. Als Beispiel läßt sich das Planfeststellungsverfahren anführen. Dabei werden die Verfahrensregelungen der ersetzten Genehmigungen verdrängt, jedoch bleiben die materiellrechtlichen Normen anwendbar[54].

Daneben besteht die Möglichkeit, eine Konzentrationsbehörde "federführend" einzusetzen[55]. In diesem Fall bleiben die Genehmigungszuständigkeiten sowie die materiellrechtlichen Prüfungsmaßstäbe unberührt. Jedoch koordiniert eine bestimmte Behörde die Tätigkeit aller beteiligten Behörden und wirkt auf eine abgestimmte Entscheidung hin. Zu nennen ist hier beispielsweise das Verfahren nach § 14 UVPG.

2.1.2. Besonderheiten für die neuen Bundesländer

In den neuen Bundesländern ist als wesentliche Ursache für lange Verfahrenszeiten eine unzulängliche Personalausstattung zu sehen. Fehlendes Fachpersonal bei den zuständigen Behörden bedingt, gerade bei den komplexen Genehmigungsverfahren, Verzögerungen bei der Ansiedlung von gewerblichen und industriellen Anlagen sowie sonstigen umweltrelevanten Vorhaben. Diese Engpässe sind Folgen der Umbruch- und Umstrukturierungssituation der Wiedervereinigung und lassen sich durch personelle Verwaltungshilfe verbessern, die fortgesetzt werden sollte[56].

Zudem ist beim Aufbau der Verwaltungsstrukturen in den neuen Bundesländern und bei der Festlegung von Zuständigkeiten im Rahmen des Auf- und Ausbaus der Länder- und Kommunalverwaltung auf klare und einfache Zuständigkeitszuweisungen zu achten. Diese sollten möglichst ortsnah begründet sein und damit den Beteiligten die Unsicherheit beim Umgang mit den neuen Strukturen überwinden helfen[57].

---

[54] **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 79; **Kopp**, VwVfG, § 74, Rdnr. 6, 12; **Ronellenfitsch**, VerwArch. 1989, 92, 94 f.

[55] Vgl. **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 79, 80.

[56] **BMI** (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen, S. 22 - 24.

[57] **BMI** (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen, S. 20 - 22.

2.2. Gesetzgeberische Maßnahmen

2.2.1. Allgemeine Grundsätze

Dieser Abschnitt konzentriert sich auf die Darstellung rechtlicher Reformansätze sowie gesetzgeberischer Möglichkeiten, die darauf gerichtet sind, eilige Genehmigungs- und Zulassungsverfahren beschleunigt durchzuführen.

2.2.1.1. Theoretischer Hintergrund

Diesen Bestimmungen geht der Wandel in der Lehre und Rechtsprechung zum allgemeinen Verwaltungsrecht voraus, eine angemessene Verfahrensdauer als ein verwaltungs- wie verfassungsrechtliches Verfahrensprinzip anzuerkennen[58]. Hierbei ist auf die Rechtsprechung des BGH zur Amts- und Staatshaftung hinzuweisen[59]. Aus Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB und dem Rechtsstaatsprinzip wird eine "Amtspflicht jeder Behörde" abgeleitet, Anträge mit "gebotener Beschleunigung" zu bearbeiten und zu bescheiden.

Daneben ergibt sich aus der in § 75 VwGO geregelten Untätigkeitsklage mittelbar die Verpflichtung der Verwaltung, über Anträge auf Erlaß einer Genehmigung oder eines anderen Verwaltungsaktes in erster Instanz wie im Widerspruchsverfahren in angemessener Frist zu entscheiden[60].

Seit 1982 erkennt das BVerfG einen unmittelbaren, verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtzeitige Ermessensausübung an[61]. Zur fehlerfreien Ermessensausübung gehört auch die Rechtzeitigkeit der Entscheidung. Im gleichen Jahr ging das BVerfG in der Entscheidung zur Atomanlagenverordnung[62] einen Schritt weiter. Nunmehr wird der Beschleunigungsanspruch nicht nur in Fällen individuell vorwerfbarer Verzögerung der Entscheidung[63] anerkannt, sondern auf "objektive" Verzögerungsgründe, bedingt durch hohe Prüfungsanforderungen in komplizierten Verwaltungsverfahren, erweitert. In dieser Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit

---

58 **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 31.

59 BGH vom 23. März 1959, BGHZ 30, 19, 26.

60 **Kopp**, VwGO, § 75, Rdnr. 3, 8 ff.

61 BVerfG vom 09. Februar 1982, E 60, 16, 41 f.; dieser Entscheidung folgend BVerfG vom 26. Februar 1985, E 69, 161.

62 BVerfG vom 08. Juli 1982, E 61, 82, 116.

63 Die individuelle Vorwerfbarkeit steht beim verschuldensabhängigen Amts- und Staatshaftungsanspruch im Vordergrund.

des fristgebundenen Einwendungsausschlusses nach der Atomanlagenverordnung wird ausgeführt, die Präklusion nach Ablauf der Frist wirke auf die "Zügigkeit der Prüfung von Genehmigungsvoraussetzungen" hin. Dies sei bei aufwendigen Genehmigungsverfahren "erforderlich". Ziel sei es, "neben der Rechtssicherheit die Funktionsfähigkeit von Verwaltung und Gerichten zu erhalten - nicht zuletzt im wohlverstandenen Interesse der in ihren Rechten betroffenen Dritten wie auch der Antragsteller, binnen angemessener Frist Gewißheit darüber zu erlangen, ob die Genehmigung erteilt wird".

Neben der Pflicht der Verwaltung, angemessen schnell zu entscheiden, wird vom BVerfG eine verfassungsrechtlich gebotene Pflicht des Gesetzgebers anerkannt, für besonders schwierige Verwaltungsverfahren gesetzliche Vorkehrungen zu treffen, auch einer objektiv bedingten Verzögerung entgegenzuwirken. Diese Pflicht des Gesetzgebers leitet sich nicht allein aus dem Rechtsstaatsprinzip her, sondern basiert sowohl auf materiellen Grundrechten als auch auf der Rechtsschutzgarantie[64]. Nach Auffassung der neueren Lehre und der Rechtsprechung besteht der staatliche Schutzbereich der Grundrechte nicht nur in materiellen Gewährleistungen, sondern erstreckt sich auch auf deren verfahrensrechtliche Sicherung[65]. Ausdruck der Verfahrenssicherung bestimmter materieller Grundrechte ist auch eine angemessene Verfahrensdauer. Im Bereich der Freiheitsrechte manifestiert sich dieser Grundsatz darin, daß Eingriffe in Freiheitsrechte nicht länger dauern dürfen, als dies der verfassungsrechtlich legitimierte Zweck rechtfertigt[66]. Im Falle genehmigungs- bzw. zulassungspflichtiger wirtschaftlicher Vorhaben können beispielsweise die Berufs- und Gewerbefreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG[67] oder die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG[68] von dem zeitlichen Hinauszögern der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung betroffen sein. Der Betroffene kann somit gegen die handelnde Behörde einen grundrechtlichen Abwehranspruch gegen eine unangemessen lange Verzögerung des Verfahrens geltend machen. Das zeitliche Hinausschieben der Entscheidung steht insofern der Aufrechterhaltung des behördlichen Kontrolleingriffs gleich, der einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Die Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens auf eine angemessene Zeitdauer läßt sich aus dem Schutzbereich der betroffenen Grundrechte herleiten: Das Verfahren ist insoweit zu beschleunigen, als die Erfolgschancen der Investition und somit die Geltung der oben genannten Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG und

---

64 **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 39 - 42, 115.

65 Vgl. BVerfG vom 20. Dezember 1979, E 53, 30, 57 ff. - Mühlheim-Kärlich.

66 **Maunz/Zippelius**, Staatsrecht, § 20, I.

67 Ausführlich dazu statt vieler: **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 12, Rdnr. 8 - 22 (Berufsfreiheit), Art. 12, Rdnr. 18 (Gewerbefreiheit).

68 Ausführlich dazu statt vieler: **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 2, Rdnr. 3 - 29.

Art. 2 Abs. 1 GG von einer raschen Entscheidung hinsichtlich des Vorhabens abhängen.
Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß eine angemessene Dauer des Verwaltungsverfahrens mittelbar der Ausdruck des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz darstellt. Zwar bezieht sich der in Art. 19 Abs. 4 GG normierte Rechtsschutz in erster Linie auf den Gerichtsschutz[69]. Doch ist das dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgeschaltete Widerspruchsverfahren in die Rechtsschutzgarantie mit der Konsequenz einzubeziehen, daß die Entscheidung über den Widerspruch ebenso in angemessener Zeit erfolgen muß wie die nachfolgende Gerichtsentscheidung selbst. Hintergrund dieser Argumentation ist eine Schutzklausel der Europäischen Menschenrechtskonvention. Art. 6 MRK gewährt jedermann einen Anspruch darauf, daß seine Sache öffentlich und "innerhalb einer angemessenen Frist" vor einem unabhängigen Gericht gehört wird. Dieser auf "zivilrechtliche Ansprüche" bezogene Grundsatz erstreckt sich auf den Fall, daß dem Anspruch eine aufhaltende behördliche Kontrollgenehmigung vorausgeht. Zudem wird der Anspruch nicht allein auf gerichtliche Verfahren im engeren Sinne bezogen, sondern bezieht das Vorverfahren als Bestandteil des Rechtsschutzverfahrens mit ein. Diese Argumentation wird auf Art. 19 Abs. 4 GG übertragen, da die Garantien des GG nicht enger zu interpretieren sind als diejenigen der Europäischen Menschenrechtskonvention[70]. Da zwischen dem Verwaltungs- und dem Gerichtsverfahren ein funktionaler Zusammenhang besteht[71], gilt auch für das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren eine Beschleunigungspflicht aus Art. 19 Abs. 4 GG: Die lange Dauer der dem gerichtlichen Verfahren vorgelagerten Entscheidungsverfahren wirkt sich zugleich verzögernd auf die gerichtliche Entscheidung aus. So hängt der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz von einem effektiven und zügig durchzuführenden Verwaltungsverfahren ab.

2.2.1.2. Gesetzgeberische Ansätze

Während allgemein eine Pflicht zur Entscheidung in angemessener Frist besteht, wird in Spezialgesetzen durch konkrete gesetzgeberische Vorgaben die Beschleunigung der verfahrensabschließenden Entscheidungen herbeigeführt.

Wesentliches Mittel hierbei ist der Einsatz von Verfahrens- und Entscheidungsfristen. In der neueren Gesetzgebung werden verstärkt Fristbestimmungen erlassen[72], die teilweise mit strikten Sanktionsregeln verbunden sind. Dabei ist

---

69 **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 19, Rdnr. 52.

70 Vgl. **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 41, Fußnoten 89 - 91.

71 **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 19, Rdnr. 291.

72 Zum Beispiel die Regelung des § 15 BImSchG, wonach über die Genehmigung der wesentlichen Änderung einer Anlage innerhalb von sechs Monaten zu entscheiden ist.

insbesondere die Fiktion der Genehmigung bei Ablauf der Genehmigungsfrist zu erwähnen[73]. Auch verwaltungsintern werden Fristbestimmungen mit Mitwirkungsfiktion nach Fristablauf eingesetzt, um bei Beteiligung mehrerer öffentlicher Aufgabenträger die verwaltungsinterne Zusammenarbeit zu beschleunigen[74]. Dabei werden diese sanktionsbewährten Fristen nicht nur für die Genehmigungserteilung selbst, sondern auch für bestimmte, ihr vorausgehende Verfahrensschritte eingeführt[75].

Ein weiteres Mittel, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, ist die Einführung von fristgebundenen Einwendungsausschlüssen bei eilbedürftigen Genehmigungsverfahren (Präklusion). Dies gilt gerade auch für Einwendungen verfahrensbeteiligter Drittbetroffener. Ziel ist es, darauf hinzuwirken, daß die wesentlichen Gesichtspunkte bereits im erstinstanzlichen Genehmigungsverfahren vorgebracht und berücksichtigt werden. Damit sollen die verzögernden Wirkungen der Rechtsmittelverfahren (Widerspruch, verwaltungsgerichtliche Klage, Berufung und Revision), bedingt durch deren grundsätzlich aufschiebende Wirkung hinsichtlich des genehmigungspflichtigen Projektes, ausgeschlossen werden[76]. Zudem wird damit der Tendenz entgegengewirkt, erst nach und nach neue Bedenken und Änderungsmöglichkeiten in die Diskussion um die Genehmigungsentscheidung einzubringen. Damit können Entscheidungsalternativen ausgeschieden werden, sofern sie sich im Verfahren erster Instanz nicht aufdrängen oder von den Beteiligten geltend gemacht worden sind[77].

Letztlich soll noch auf die Möglichkeit einer Beschleunigung durch parlamentarische Entscheidung hingewiesen werden. Danach können Entscheidungen über die Genehmigung standortgebundener Anlagen bzw. über wesentliche Elemente dieser

---

[73] Beispielsweise bei der Erteilung einer Teilungsgenehmigung für Grundstücke nach § 19 Abs. 3 BauGB. Die Genehmigung "gilt als erteilt", wenn sie nicht innerhalb der genannten Genehmigungsfrist verweigert wird.

[74] Beispielhaft ist die Vorschrift des § 36 Abs. 2 Satz 2 BauGB zu nennen, wonach das gemeindliche Einvernehmen und die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde zu Ausnahmen vom Bebauungsplan und zum Bauen im unbeplanten Bereich "als erteilt gilt", wenn sie nicht binnen zwei Monaten verweigert werden.

[75] **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 67; **Landesregierung NRW** (Hrsg.), Genehmigungsverfahren, S. 18, 19.

[76] Vgl. oben 3. Kapitel, Fußnote 53: Das BVerfG hat in der Entscheidung über die Genehmigung von Atomanlagen diesen Weg für zulässig und erforderlich gehalten im Interesse einer notwendigen zeitlichen Straffung.

[77] Das Abschichten von Entscheidungsalternativen ist bereits in der Rechtsprechung anerkannt, vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21. Oktober 1980, VBlBW 1989, 285, 297: Im Planfeststellungsverfahren war die Behörde lediglich verpflichtet, die Trassenführungsalternativen beim Bau einer Bundesstraße zu untersuchen, die sich aufgrund der örtlichen Verhältnisse aufdrängten oder sich aus dem Planauslegungsverfahren ergaben. Dem Kläger wurde verwehrt, im Verwaltungsgerichtsprozeß neue Alternativen vorzubringen.

Entscheidung durch die Parlamente (Bundestag oder Landtag) in Form eines sogenannten Maßnahmegesetzes getroffen werden. Gerade im Hinblick auf den Investitionsbedarf der neuen Bundesländer im Bereich von Infrastrukturmaßnahmen wie Eisenbahn- und Straßenbau, der Erstellung umweltgefährdender Großanlagen (etwa Abfallbeseitigungsanlagen) oder der Ansiedlung von Gewerbebetrieben ist an diese Beschleunigungsmöglichkeit zu denken. In diesem Zusammenhang ist das "Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz"[78] zu nennen, das versucht, Verfahrenshemmnisse abzubauen. Darüber hinaus werden für Vorrangprojekte Beschleunigungsmaßnahmen durch Erlaß von Investitionsmaßnahmegesetzen vorgesehen. Dabei werden besonders eilbedürftige Vorhaben[79] unmittelbar durch das Parlament geplant und abgewickelt[80].

2.2.2. Ansätze in einzelnen Rechtsgebieten

2.2.2.1. Möglichkeiten der Vereinfachung des Planungs- und Umweltrechtes

Verbindliches Planungsrecht ist wesentliche Voraussetzung dafür, den Bedürfnissen nach Gewerbeansiedlung und dem Bau standortgebundener Anlagen gerecht zu werden. Gerade in den neuen Ländern steht das Instrumentarium des hierarchisch strukturierten Planungsrechts - Ziele der Raumordnung und Landesplanung, Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung - dem Erfordernis nach schnellen Investitionen entgegen[81]. Ziel der deutschen Einheit ist auch die Herstellung der Rechtseinheit und die Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse. Deshalb werden in den genannten Rechtsbereichen durch zeitlich befristetes Sonderrecht Übergangsregelungen vorgesehen, die es ermöglichen, das für neue Investitionen erforderliche Planungsrecht zu schaffen[82] und dabei Ver-

---

[78] Bundesverkehrswegebeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174); **Ronellenfitsch**, LKV 1992, 115.

[79] Es handelt sich hierbei um 17 Projekte Deutsche Einheit, die durch Investitionsmaßnahmegesetze verwirklicht werden sollen. Neun Schienenprojekte, sieben Fernstraßenprojekte und ein Binnenwasserstraßenprojekt, denen eine Schlüsselfunktion für das Tempo des Aufschwungs in den neuen Bundesländern zukommen wird, sollen durch Parlamentsbeschluß realisiert werden.

[80] Auch Detailpläne im Bereich der anlagebezogenen Fachplanung sind einer gesetzlichen Regelung zugänglich. Das Parlament darf durch Gesetz eine solche Entscheidung dann treffen, wenn im Einzelfall gute Gründe bestehen. Im Fall des Baus der "Südumfahrung Stendal" wurden diese in einem erheblichen Zeitgewinn und dem wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Ländern gesehen, BVerfG, NJW 1997, 383 ff. (384).

[81] **Seeliger**, ZG 1991, 264; **BMI** (Hrsg.), Gewerbeansiedlungen, S. 10, 30.

[82] Auf die Modifizierung im Bereich des BauGB soll hier nicht weiter eingegangen werden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang jedoch die Möglichkeit eines vorzeitigen Bebauungsplanes nach § 246a BauGB (aufgehoben durch Art. 1 Nr. 98 BauROG), das Instrument des Vorhabens- und Erschließungsplanes nach § 55 BauZVO (jetzt § 12 BauGB) mit Vereinfachungen und Erleichterungen im Verfahren sowie die Möglichkeit des Erlassens von Teilflä-

einfachungsmöglichkeiten zu berücksichtigen wie das Aussetzen des Raumordnungsverfahrens oder der Umweltverträglichkeitsprüfung, die Verringerung oder den Ausschluß der Bürgerbeteiligungen bei Planungsprozessen.

2.2.2.2. Möglichkeiten der Vereinfachung des Rechtsweges

Als Beschleunigungsmaßnahmen sind auch Maßnahmen zur Vereinfachung des Rechtsweges anzusehen. Dabei stehen im Bereich des Verwaltungsgerichtsverfahrens zahlreiche Vereinfachungsmöglichkeiten zur Verfügung, die von der Einführung einer Zulassungsberufung[83] bis zur Aufhebung der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen/Rechtsmitteln reichen[84].

III. Erfordernis, Gefahren und Grenzen der Beschleunigung

Nachdem dem Zeitfaktor bei genehmigungsbedürftigen, wirtschaftlichen Investitionen eine entscheidende Bedeutung zukommt, sind Beschleunigungsmaßnahmen zu ergreifen, die eilbedürftige Genehmigungsverfahren gerade in den neuen Ländern vorantreiben. Dieser Ansatz ist auch verfassungsrechtlich begründet: Es besteht ein Anspruch auf Erledigung von Verwaltungsverfahren in angemessener Frist. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bei komplizierten Verfahren Vorkehrungen zu treffen, die Verzögerungen im Verfahrensablauf abbauen und vermeiden helfen. Dabei kommt es darauf an, administrative und gesetzgeberische Maßnahmen zu verbinden. Flankierend zur gesetzgeberischen Beschleunigungspflicht müssen die sachlichen und personellen Kapazitäten aufgestockt und verbessert werden. Eine Verwaltungsreform ist mit Maßnahmen der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung zu verbinden. Hierzu sind in den unterschiedlichen Rechtsgebieten die bestehenden Strukturen zu untersuchen, die Quellen der Verzögerung zu analysieren und ihnen durch den Einsatz der möglichen Beschleunigungsmittel entgegenzuwirken. Gerade im Bereich von Umwelt- und Planungsrecht wird durch die immer strengeren Prüfungsmaßstäbe und verschiedenen Prüfungsstufen eine zeitliche Verzögerung der Entscheidung bedingt. In diesem Bereich lassen sich - wie im folgenden aufzuzeigen sein wird - die Bemühungen um eine Beschleunigung des Verfahrens ansetzen.

---

chennutzungsplänen, vgl. **Seeliger**, ZG 1991, 265; **Krautzberger**, ZG 1991, 255; **Wilkes**, Rechtsvereinheitlichung, S. 243, 244.

[83] Vgl. § 124 VwGO, eingeführt durch Art. 1 Nr. 20 6. VwGOÄndG (vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 130).

[84] **Seeliger**, ZG 1991, 266.

Allerdings muß gleichzeitig auf die Gefahren und Grenzen aufmerksam gemacht werden, die mit der Beschleunigung von Genehmigungs- und Zulassungsverfahren verbunden sind. Im administrativen Bereich können sich in diesem Zusammenhang folgende mögliche Nachteile ergeben. Insbesondere die Fristenlösung kann zu einer zunehmenden Inflexibilität sowie zu Inaktivität der Behörde führen[85]. Denkbar ist beispielsweise, daß die Behörde die Probleme "aussitzt", um Schwierigkeiten durch Fristablauf zu umgehen. Oder daß die Behörde durch die starren Regelungen daran gehindert ist, auf die Besonderheiten des der Entscheidung zugrundeliegenden Sachverhaltes einzugehen. Durch die Sanktionsautomatik bei Fristüberschreitung können bei standortgebundenen wirtschaftlichen Investitionen schwere Gefahren für die Gesundheit und das Leben der Menschen und/oder für die Umwelt resultieren, wenn infolge der Beschleunigungsmaßnahme die Überprüfung des Vorhabens auf seine Verträglichkeit mit anderen schutzwürdigen Interessen vernachlässigt wird.

Bei den Beschleunigungsmaßnahmen ist zudem darauf zu achten, daß höherrangiges Recht nicht verletzt wird. Gesetzliche Beschleunigungsmechanismen genießen keine "verfassungsrechtliche Pauschallegitimation"[86]. Die Mittel der Beschleunigung müssen gegenüber anderen verfassungsrechtlich geschützten Interessen abgewogen werden, ihnen darf kein "verfassungsrechtlich untragbares Übergewicht"[87] verliehen werden. Es ist im Einzelfall jeweils zu prüfen, ob dem Beschleunigungsinteresse gegenüber dem Interesse an der Durchsetzung von gesetzlichen Regeln zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt Vorrang einzuräumen ist. Auch ist die Einhaltung der erreichten Umweltstandards oder des Standards der Beteiligung Dritter an den Planungsprozessen zu gewährleisten[88].

In diesem Spannungsfeld von Notwendigkeit der Verfahrensbeschleunigung und deren Grenzen kommt der Zielsetzung des Art. 16 Abs. 4 Staatsvertrag besondere Bedeutung zu. Inwieweit und mit welchen Mitteln die in dieser Vorschrift normierte Gestaltungsanforderung, das gemeinsame Umweltrecht so schnell wie möglich auf hohem Niveau anzugleichen und weiter zu entwickeln, realisiert wird, ist anhand der Regelungen des InvWoBauLG nachzuprüfen. Dieses enthält für das Umwelt- und Planungsrecht sowie für das verwaltungsgerichtliche Verfahren Beschleunigungsvorschriften. In den folgenden Kapiteln wird zu untersuchen sein, ob diese Regelungen mit den Vorgaben des Staatsvertrages wie auch mit dem

---

85 **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 55.

86 Vgl. **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 45.

87 Vgl. **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 45.

88 **Landesregierung NRW** (Hrsg.), Genehmigungsverfahren, S. 8.

zugleich verfolgten verfassungsrechtlichen Ziel der Schaffung der "Einheitlichkeit der Lebensbedingungen" (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F.)[89] zu vereinbaren sind.

[89] Vgl. oben 1. Kapitel II, S. 6 ff.

4. Kapitel
Überblick über das Raumordnungsverfahren und die UVP einschließlich der Rechtsschutzmöglichkeiten

Zur Beurteilung und Einschätzung der durch das InvWoBauLG eingeführten Gesetzesänderungen bezüglich des Raumordnungsrechts, des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Fragen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes ist eine "Ist"-Analyse der gesetzlichen Regelungen vorzunehmen[1]. Dabei wird die Ausgangslage für die in Frage stehenden Zielsetzungen der Verbesserung der ökologischen Lebensverhältnisse, der Investitionsförderung durch Verfahrensbeschleunigung sowie der Rechtsvereinheitlichung herausgearbeitet, um die Änderungen durch das InvWoBauLG bewerten zu können[2].

Die folgende Darstellung der Entwicklung und des Stands des Raumordnungsverfahrens und der UVP dient der Bestandsaufnahme. Daran anschließend werden Beurteilungskriterien zur Untersuchung der Fortentwicklung von Umweltschutzstandards und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse abgeleitet und normative Veränderungen bewertet.

I. Raumordnungsrecht: Raumordnung und Landesplanung

Ergänzend zu den Ausführungen zum Stand des Planungsrechts in der ehemaligen DDR[3] sowie dessen gesetzlicher Überleitung[4] werden im folgenden Grundsätze des Raumordnungsrechts zusammenfassend dargestellt.

1. Begriff und Funktion

Der Begriff "Raumordnung"[5] knüpft an die kompetenzrechtliche Zuweisung des Art. 75 Nr. 4 GG an, wonach die Raumordnung Gegenstand der Rahmengesetz-

---

1 Grundlage der Bestandsaufnahme sind die im Zeitpunkt des Erlasses des InvWoBauLG geltenden Fassungen des ROG, UVPG und der VwGO. Insbesondere die späteren Änderungen durch das BauROG 1998 (vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 113) und das 6. VwGOÄndG (vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 130) bleiben in diesem Zusammenhang zunächst unberücksichtigt.

2 Vgl. unten 6. Kapitel, S. 131 ff.

3 Vgl. oben 2. Kapitel I 1, S. 17 ff.

4 Vgl. oben 2. Kapitel II 1.2, S. 50.

5 Vgl. oben 2. Kapitel I 2.3.1.1, S. 43.

gebung des Bundes ist[6]. Er bezieht sich auf den Bereich der staatlichen Planung, der durch den räumlichen Bezug gekennzeichnet ist. Die Raumordnung verfolgt das Ziel, nach Abwägung aller Raumansprüche und unter Einbeziehung aller beteiligter Planungsträger eine rechtlich verbindliche Planung zu entwickeln[7].

Eine Raumordnung auf Bundesebene, sozusagen eine "Bundesraumordnung", gibt es derzeit nicht. Vielmehr hat der Bund seine Gesetzgebungsbefugnis ausgeschöpft und mit dem Raumordnungsgesetz[8] eine bundesrahmenrechtliche Regelung geschaffen. Nach § 4 Abs. 3 ROG (1991) sind die Länder verpflichtet, die Raumordnungsgrundsätze mit Hilfe landesplanerischer Instrumente umzusetzen[9]. § 5 ROG (1991) enthält den Kern der Rahmenvorschriften, die sich auf die Raumordnung in den Bundesländern beziehen. In den Absätzen 1 bis 3 werden die planungsrechtlichen Anforderungen an die Landes- und Regionalplanung formuliert. Im Rahmen der Landesplanung stellen die einzelnen Länder für ihr Gebiet übergeordnete und umfassende Programme und Pläne auf. Diese müssen mindestens diejenigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten, die zur Umsetzung der Raumordnungsgrundsätze des § 2 ROG (1991) erforderlich sind[10]. Damit werden die Ziele der Raumordnung für die Gesamtentwicklung des Landes festgelegt. Die Regionalplanung betrifft die regionalen Ziele der Raumordnung oberhalb der Ebene der Bauleitplanung und basiert ihrerseits auf der Grundlage der hochstufigen Landesplanung[11].

Die Aufgabe der Raumordnung besteht nach § 1 Abs. 1 ROG (1991) in der Entwicklung einer räumlichen Struktur des Bundesgebietes, bei der die natürlichen Gegebenheiten, die Bevölkerungsentwicklung sowie die wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Erfordernisse berücksichtigt und bestimmte übergeordnete Leitvorstellungen beachtet werden. Die weit gefaßte Vorschrift des § 1 ROG (1991) hat nicht nur programmatischen Charakter, sondern ist unmittelbar geltendes Recht für die Raumordnung im Bundesgebiet. Sie normiert

---

6 Vgl. Baurechtsgutachten des BVerfG vom 16. Juni 1954, BVerfGE 3, 425: Danach steht dem Bund eine ausschließliche und umfassende Kompetenz zur Regelung der Raumordnung für das gesamte Bundesgebiet kraft Natur der Sache zu.

7 Vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 103; Schmidt-Aßmann/Trute, in: **Maurer/Hendler** (Hrsg.), BaWü Staats- und Verwaltungsrecht, S. 350.

8 Vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 113.

9 Die Umsetzung erfolgt auf Landesebene in sogenannten Landesplanungsgesetzen; vgl. **Bielenberg/Erbguth/Söfker**, ROG, K § 4, Rdnr. 31 ff.

10 Krebs, in: **von Münch/Schmidt-Aßmann** (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 35.

11 Terminologische Unterscheidungen: Da die Landesplanung aufgrund bundesrahmenrechtlicher Regelungen regelmäßig zweistufig ausgeprägt ist (§ 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 ROG), spricht man von hochstufiger Landesplanung in Abgrenzung zur Regionalplanung; vgl. Hoppe/Appold, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1668, 1675.

grundlegende Orientierungs- und Auslegungsmaßstäbe für die raumordnerische Entwicklung[12].

Im Zusammenhang mit der zu untersuchenden Frage der Rechtsvereinheitlichung sowie der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet ist insbesondere auf § 1 Abs. 1 Nr. 4 sowie Abs. 2 ROG (1991) hinzuweisen. Die Raumordnung und Landesplanung mit den auf ausgeglichene Raumstrukturen ausgerichteten Leitvorstellungen liefert einen wesentlichen Beitrag zur Umgestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den neuen Bundesländern[13]. Ihre Umsetzung ist somit Voraussetzung für die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West[14].

2. Stellung im Planungssystem

Die Raumordnung stellt einen Teilbereich der Raumplanung dar. Dieser staatliche Planungsbereich wird unterteilt in die raumbezogene Gesamtplanung sowie die raumbezogene Fachplanung. Gesamtplanungen beziehen sich auf die Koordinierung aller in einem Raum auftretenden Raumansprüche und Belange; Fachplanungen dienen der planerischen Bewältigung von Problemen und Aufgaben in Teilbereichen. Die Raumordnung ist gegenüber der Bauleitplanung übergeordnet (§ 1 Abs. 4 BauGB) und auch hinsichtlich der Fachplanung vorrangig. Dabei ist sie jedoch auf übergreifende fachliche Rahmensetzung, Koordinierung und Zusammenfassung beschränkt. Sie kann somit als Querschnittsaufgabe mit Entwicklungs-, Gestaltungs- und Koordinierungsfunktion[15] bezeichnet werden, die einen maßgeblichen Beitrag zur Verwirklichung der gleichfalls überörtlichen und fachübergreifenden Aufgaben des Umweltschutzes leistet. Insoweit steht die Raumordnung in den neuen Bundesländern vor einer gewaltigen Herausforderung, die fehlenden Raumordnungsstrukturen aus Zeiten der DDR und die dadurch verursachten umweltbeeinträchtigenden Fehlentwicklungen[16] zu bereinigen[17].

---

[12] **Bielenberg/Erbguth/Söfker**, ROG, K § 1, Rdnr. 1; Krebs, in: **von Münch/Schmidt-Aßmann** (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 36.

[13] **Hoppe/Haneklaus**, DVBl. 1991, 549.

[14] Zur bedeutsamen Funktion des Raumordnungsverfahrens im Zusammenhang mit der Realisierung größerer Vorhaben - etwa private Investitionen bzw. öffentliche Infrastrukturmaßnahmen -, vgl. oben 2. Kapitel I 2.3.1.3, S. 46.

[15] Hoppe/Appold, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1668, 1669.

[16] Vgl. oben 2. Kapitel S. 17 ff.

[17] **Wahl**, FS Sendler, S. 202, 203.

II. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

1. EG-Richtlinie über die UVP

Grundlage des UVPG ist die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 27. Juni 1985[18]. Nach der Zielsetzung der Richtlinie soll mit der UVP in besonderer Weise dem Prinzip der Vorsorge im Umweltschutz Rechnung getragen werden. Für eine Reihe von potentiell umweltrelevanten öffentlichen und privaten Vorhaben[19] sollen deren Umweltauswirkungen möglichst frühzeitig geprüft und angemessen berücksichtigt werden. Dabei steht der integrative und medienübergreifende Ansatz im Mittelpunkt. Daneben sollen ungleiche Wettbewerbsbedingungen aufgrund unterschiedlicher Rechtsvorschriften über die UVP in den Mitgliedsstaaten angeglichen werden (vgl. Präambel der UVP-RL, Satz 1, 4, 5). Über diese in der Präambel festgelegte Harmonisierung der Umweltverwaltungsverfahren in den EU-Mitgliedsstaaten soll auch die Qualität der Behördenentscheidungen im Rahmen der Zulassungs- und Genehmigungsverfahren verbessert werden. Die UVP soll die behördliche Entscheidung über die Zulässigkeit der Projekte inhaltlich vorbereiten. Dabei setzt die UVP-Richtlinie keine Prüfkriterien fest, sondern schreibt lediglich die Mindestanforderungen des Verfahrens vor[20].

Ihre umweltpolitische Bedeutung liegt darin, das Vorsorgeprinzip in der Umweltpolitik zu stärken, indem einzelne EG-Staaten zur Ausarbeitung von Vorschriften über die UVP veranlaßt wurden, andere dazu, die bestehenden Ansätze zu überarbeiten und zu verbessern[21].

Rechtliche Bedeutung erlangt die Richtlinie als Quelle des Gemeinschaftsrechts. Dabei zählen EG-Richtlinien zum sogenannten sekundären Gemeinschaftsrecht. Sie bewirken, anders als EG-Verordnungen, keine unmittelbare Änderung des Rechts der Mitgliedstaaten. Vielmehr sind sie auf die Umsetzung durch den jeweiligen EG-Staat angelegt. Der nationale Gesetzgeber wird verpflichtet, das in der Richtlinie enthaltene Normsetzungsprogramm in innerstaatliches Recht umzusetzen. Nach Art. 189 Abs. 3 EGV sind Richtlinien für Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu errei-

---

[18] ABl. EG Nr. L 175/40 vom 05. Juli 1985 (kurz: UVP-RL).

[19] Vgl. die in Art. 4 UVP-RL i.V.m. den Anhängen I und II der Richtlinie enumerativ aufgezählten Projekte, die einer UVP zu unterziehen sind. Dazu auch Haneklaus, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, Vorbemerkungen, Rdnr. 9,10; **Dohle**, NVwZ 1989, 697; **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1625, 1626.

[20] Bunge, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2482, 2483.

[21] Bunge, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2483.

chenden Ziels verbindlich. Dabei bleibt dem jeweiligen Gesetzgeber jedoch die Wahl der Form und des Mittels überlassen[22].

Rechtswirkung erzielt die Richtlinie grundsätzlich ausschließlich gegenüber den Mitgliedstaaten. Jedoch vermag sie ausnahmsweise und unter strengen Voraussetzungen[23] auch Rechte einzelner Bürger zu begründen, wenn der nationale Gesetzgeber das innerstaatliche Recht nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig richtlinienkonform ausgestaltet hat. Für die UVP-RL bedeutet das, daß ihre Bestimmungen nur dann unmittelbar angewendet werden, wenn die nachfolgende Analyse des bundesdeutschen (Umsetzungs-)Gesetzes ein Zurückbleiben hinter den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts ergibt.

2. Grundbegriffe und Grundstrukturen der UVP-Richtlinie

2.1. Begriff der Umweltverträglichkeitsprüfung

Der Begriff "Umweltverträglichkeitsprüfung" ist eine Übertragung des amerikanischen Ausdrucks "Environmental Impact Assessment" ("Umweltfolgenabschätzung")[24]. Der Begriff UVP wird zwar uneinheitlich verwendet[25], jedoch wird allgemein darunter ein Verfahren verstanden, das die Prognose und Bewertung der Auswirkungen geplanter menschlicher Aktivitäten auf die Umwelt beinhaltet, und über den wichtigsten Zweck des Instruments besteht Einigkeit: Umweltvorsorge durch Verbesserung der Grundlagen umweltrelevanter Entscheidungen[26].

Nach der UVP-Richtlinie wird unter dem Begriff "UVP" ein die Entscheidung über die Zulässigkeit eines bestimmten Vorhabens vorbereitendes, systematisches und

---

[22] Haneklaus, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, Vorbemerkungen, Rdnr. 24 ff.; **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 37 ff.

[23] Zu den Voraussetzungen im einzelnen vgl. Haneklaus, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, Vorbemerkungen, Rdnr. 37 ff.; **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 108 ff.

[24] Das Instrument hat in dem National Environmental Policy Act von 1969 seinen Ursprung; Bunge, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2478; Storm, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 0505, S. 2; Bunge, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 0100, S. 3, 4; **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 25.

[25] Zum einen bezeichnet er verschiedene Methoden oder Verfahren und ist inhaltlich als "ökologisches" Gutachten zu werten. Zum anderen sind auch unterschiedlichste Anwendungsbereiche damit abgedeckt: Programm-, plan-, projekt-, vorhaben-, anlagen- oder stoffbezogene UVP; vgl. Storm, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 0505, S. 2; **Cupei**, UVP, S. 3 f.

[26] Bunge, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2478; **Steinberg**, NuR 1992, 169; Haneklaus, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, Vorbemerkungen, Rdnr. 4; **Cupei**, UVP, S. 107 f.

formalisiertes Prüfverfahren verstanden. In diesem werden die Umweltfolgen des Vorhabens ermittelt und in ihrer Bedeutung für die Entscheidung zur Durchführung des Vorhabens bewertet[27].

2.2. Ziele und Funktionen

Das Ziel der UVP ist es nach der Richtlinie, die Auswirkungen der geplanten Projekte und Anlagen auf sämtliche Umweltbereiche zu untersuchen: Auf Boden, Wasser, Luft, den Menschen, die Pflanzen- und Tierwelt, das Klima, die Landschaft sowie auf Kultur- und Sachgüter. Wesentlich ist dabei jedoch, daß die einzelnen Bereiche nicht getrennt voneinander betrachtet werden, sondern medienübergreifend geprüft werden.

Die UVP verfolgt dabei mehrere Funktionen. In materieller Hinsicht liegt die zentrale Bedeutung der UVP in der Vorsorgefunktion. Damit wird die Entwicklung weg vom "reparierenden Umweltschutz"[28] und hin zur Umweltvorsorge vorangebracht. Umweltbeeinträchtigungen sind vorbeugend an ihrem Ursprung zu bekämpfen[29]. Dabei sind medienübergreifende Vorsorgemaßnahmen zu treffen und die Wechselwirkungen der ökologischen Schutzgüter in ihrem Gesamtzusammenhang zu berücksichtigen. In formeller Hinsicht kommt der UVP Ergänzungsfunktion hinsichtlich der bislang bereits bestehenden Verfahren zu. Dabei sollen die Auswirkungen von Eingriffen in die Umwelt bei der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben mit berücksichtigt werden. Die UVP geht insofern weiter, als es ihr um die Gesamtschau aller Umweltauswirkungen im Prozeß von Zulassungsentscheidungen des jeweiligen Vorhabens geht. Es wird dabei nicht nur, wie z.B. bei der Raumordnung und Landesplanung üblich, die überörtliche und überfachliche Betrachtung dargestellt[30].

---

[27] Vgl. Storm, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 0505, S. 2.

[28] Vgl. Bunge, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 0100, S. 3 und Nr. 0505, S. 3; Bunge, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2478, 2479; **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1625.

[29] Vgl. Art. 130r Abs. 2 EGV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) vom 23. Mai 1957 (BGBl. II S.753, 766), zuletzt geändert durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) vom 17./28. Februar 1986 (BGBl. II S. 1004), nach Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union (EUV) vom 07. Februar 1992 (BGBl. II S. 1253), sog. Maastrichter Vertrag, am 01. November 1993 nunmehr mit der Vertragsabkürzung "EGV" verwendet) sowie die Ausführungen zum Vorsorgeprinzip unten 4. Kapitel III 2.1.1, S. 90 ff.

[30] **Schmidt-Aßmann**, DVBl. 1987, 826; Hübler, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 3920, S. 15 ff.

Weiter kommt der UVP eine Harmonisierungsfunktion zu. Diese läßt sich auch aus Art. 100 EGV ableiten. Verbunden mit der Vereinheitlichung der UVP in den Mitgliedsstaaten heißt das Ziel, Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen, die infolge unterschiedlicher Rechtsvorschriften über die UVP bestehen[31], und das Funktionieren des gemeinsamen Marktes bei der Zulassung bestimmter umweltrelevanter Projekte sicherzustellen[32].

2.3. Verfahren

Die UVP erfolgt nach Art. 3 UVP-RL in drei Phasen, die voneinander getrennt ablaufen: In der ersten Phase werden die Unterlagen erstellt und durch den Antragsteller bei der zuständigen Behörde vorgelegt. Dieser Schritt ist regelmäßig mit dem Einreichen des Genehmigungs- oder Zulassungsantrages verbunden. Im zweiten Prüfungsschritt sollen die anderen Behörden sowie die Öffentlichkeit zu den vom Projektträger vorgelegten Unterlagen Stellung nehmen können. Es erfolgt die Beteiligung anderer in- und/oder ausländischer Behörden. Die Öffentlichkeit erhält ebenfalls die Möglichkeit, die Informationen einzusehen und sich zu dem Vorhaben und seinen Umweltfolgen zu äußern. In der dritten Phase der UVP sind zunächst auf der Grundlage der vorangegangenen Arbeitsschritte die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt zusammenfassend zu beschreiben und abschließend die Umweltauswirkungen zu bewerten[33].

3. Umsetzung der Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland

3.1. Entstehung des UVPG

Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ist Bestandteil des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten privaten und öffentlichen Projekten (85/337/EWG)[34]. Die UVP-RL, die den Mitgliedstaaten am 03. Juli 1985 mitgeteilt worden ist, war innerhalb von drei Jahren nach Bekanntgabe in innerstaatliches Recht umzusetzen. Erst am 16. November 1989 - beinahe eineinhalb Jahre nach

---

[31] **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1625; Storm, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 0505, S. 3.

[32] Haneklaus, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, Vorbemerkungen, Rdnr. 3.

[33] Umfassende Übersicht zu den Prüfungsstufen bei **Jarass**, NuR 1991, 204 - 206; Bunge, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 0505, S. 9; Bunge, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2481, 2482.

[34] Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205).

Ablauf der gemeinschaftsrechtlichen Umsetzungsfrist - wurde das Umsetzungsgesetz vom Bundestag beschlossen[35] und am 12. Februar 1990 verkündet. Es trat am 01. August 1990 in Kraft.[36]

3.2. Konzeption des Umsetzungsgesetzes der UVP-Richtlinie

Die UVP wurde durch das Umsetzungsgesetz in die bestehenden Rechts- und Verwaltungsstrukturen integriert. Ein eigenständiges UVP-Verfahren wurde nicht eingeführt und von der Errichtung einer besonderen Behörde für die Durchführung der UVP abgesehen. Auch die Zielsetzung und Strukturen der Fachgesetze sollten nicht grundlegend verändert werden[37].

Für die Umsetzung der UVP-Richtlinie wurde die Form eines Artikelgesetzes gewählt. Der Art. 1 UVPUmsG normiert das UVP-Stammgesetz, das eigentliche UVPG. Dieses enthält die allgemeinen Regelungen für die Durchführung der UVP. Allerdings normiert es dafür lediglich einen Mindeststandard, weitergehende Anforderungen in speziellen fachgesetzlichen Vorschriften des Bundes oder der Länder bleiben vorbehalten[38]. Die Artikel 2-12 UVPUmsG enthalten zahlreiche Änderungen der von der UVP betroffenen Fachgesetze, u.a. des BImSchG, AtomG und AbfallG[39]. Schließlich wurden zur Anpassung des innerstaatlichen Rechts an die Vorgaben der UVP-RL zwei Bundesgesetze unmittelbar geändert, namentlich das Raumordnungsgesetz[40]und das Bundesberggesetz[41].

3.3. Überblick über das UVPG

---

35 BTDrucks 687/89.

36 Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) - kurz: UVPUmsG. Vgl. ausführlich Haneklaus, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, Vorbemerkungen, Rdnr. 22.

37 **Jarass**, NuR 1991, 202; **Dohle**, NVwZ 1989, 698; **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1626; Storm, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 0505, S. 10.

38 Haneklaus, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, Vorbemerkungen, Rdnr. 17 f.

39 Bunge, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2484; **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1626; **Dohle**, NVwZ 1989, 698; **Jarass**, NuR 1991, 201; **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 48.

40 Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes vom 11. Juli 1989 (BGBl. I S. 1417). Vgl. dazu ausführlich unten 4. Kapitel III, S. 84 ff.

41 Gesetz zur Änderung des Bundesberggesetzes vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 215).

§ 1 UVPG definiert das Gesetzesziel in enger Anlehnung an die EG-Richtlinie und betont den Gesichtspunkt der Umweltvorsorge. In § 2 UVPG werden die wesentlichen Begriffe definiert und zugleich drei Wesensmerkmale der UVP charakterisiert: 1. Die UVP stellt kein eigenständiges Verfahren dar, sondern ist lediglich ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Zulassungsverfahren. 2. Die Aufgabe der UVP ist die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens auf die einzelnen Umweltmedien sowie deren Wechselwirkungen als Vorbereitung der Entscheidung über die Zulässigkeit (die Entscheidung selbst gehört nicht zum Verfahren). 3. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist als unverzichtbarer Bestandteil des Verfahrens anzusehen[42].

Den Anwendungsbereich der UVP normiert § 3 UVPG, der die prüfungspflichtigen Anlagen in der Anlage zu § 3 enumerativ aufführt.

Die §§ 5-12 UVPG regeln den Verfahrensablauf der UVP. Dabei orientiert sich die UVP im Rahmen des Zulassungsverfahrens an den Vorgaben der EG-Richtlinie und entspricht ihnen weitgehend[43]: Unterrichtung des Vorhabensträgers über den Untersuchungsrahmen (§ 5 UVPG), Angabenvorlagepflicht des Vorhabensträgers (§ 6 UVPG), Behördenbeteiligung (§§ 7, 8 UVPG), Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 9 UVPG), zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen (§ 11 UVPG) und schließlich Bewertung der Umweltauswirkungen und Berücksichtigung bei der Entscheidung (§ 12 UVPG).

Für die UVP in parallelen Zulassungsverfahren, d.h. ein Vorhaben benötigt mehrere parallele Zulassungsentscheidungen verschiedener Behörden, verlangt das UVPG in jedem Zulassungsverfahren eine inhaltlich beschränkte Teil-UVP. Die einzelnen Teilprüfungen müssen anschließend "zu einer Gesamtbewertung aller Umweltauswirkungen zusammengefaßt werden", § 2 Abs. 1 Satz 4 UVPG. Inhaltlich gebündelt werden diese Verfahren durch eine sogenannte federführende Behörde, § 14 UVPG[44]. Diese wird durch die Länder bestimmt[45].

Die UVP in mehrstufigen Planungs- und Entscheidungsverfahren, § 2 Abs. 3 Nr. 2 UVPG, verschiebt die Prüfung auf eine vorgelagerte Ebene, was unter bestimmten Voraussetzungen zur Folge hat, daß die UVP im anschließenden Zulassungsverfahren inhaltlich vereinfacht wird[46].

---

42 **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1626, 1627; Storm, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 0505, S. 9, 10; **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 66 ff.

43 Vgl. oben 4. Kapitel II 2.3, S. 80.

44 **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1628; Storm, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 0505, S. 15.

45 **Willner**, VBlBW 1992, 284, 285; **Jarass**, NuR 1991, 203.

46 Vgl. unten 4. Kapitel III 3.2.2, S. 102 ff.

4. Bewertung

Die Umsetzung der UVP-RL ist insgesamt als positiv und richtlinienkonform zu bewerten. Die beiden Hauptanliegen der ökologischen Fortentwicklung durch Stärkung des Vorsorgeprinzips sowie die Vereinheitlichung und Harmonisierung des Umweltrechts durch Integration der UVP in die Zulassungsverfahren werden richtungsweisend umgesetzt[47].

Allerdings sind einzelne Regelungen des UVPG auch kritisch zu betrachten. Nach der Anlage zu § 3 UVPG werden zwar alle im Anhang I UVP-RL genannten Vorhaben UVP-pflichtig wie auch ein Großteil der Anhang-II-Vorhaben. Dennoch erscheint der Anwendungsbereich als zu eng, da für eine Reihe von potentiellen umweltbelastenden Projekten keine Prüfpflicht normiert wurde, etwa bei Grundwasserentnahmen. Da die UVP nach der Richtlinie nur bei den in Anhang I aufgeführten Projekten obligatorisch durchzuführen ist, Anhang II dagegen Projekte aufzählt, die einer UVP nur dann zu unterziehen sind, "wenn ihre Merkmale nach Auffassung der Mitgliedstaaten dies erfordert" (Art. 4 Abs. 2 UVP-RL), konnte der deutsche Gesetzgeber von dem ihm eingeräumten Entscheidungsspielraum Gebrauch machen.

Weiter kann man gegen das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung einwenden, die Partizipationsmöglichkeiten seien unzureichend, denn nach § 5 UVPG besteht keine Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Scoping-Verfahren. Dagegen ist die sich aus § 5 Satz 4 UVPG ergebende Einschränkung der Auskunftspflicht auf die zuständige Behörde unbedenklich, da Art. 5 Abs. 3 UVP-RL den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Anforderungen an die Informationspflichten Ermessen einräumt[48].

§ 9 UVPG regelt die Grundzüge der Einbeziehung der Öffentlichkeit bei UVP-pflichtigen Vorhaben, der nach der UVP-RL besondere Bedeutung zukommt. § 9 Abs. 1 Satz 2 UVPG i.V.m. § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG beschränkt zwar das Erheben von Einwendungen auf den Personenkreis, der von dem Vorhaben in seinen Belangen berührt wird. Jedoch wird damit ein verbindlicher Mindeststandard für alle vom UVPG erfaßten Zulassungsverfahren vorgegeben, der die EG-konforme Umsetzung im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung sichert.

---

[47] Storm, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 0505, S. 16; **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1633.

[48] Im Ergebnis dürfte diese Einschränkung jedoch seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Richlinie 90/313/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 07. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 08. Juli 1994 (BGBl. I S. 1490) keine Bedeutung mehr erlangen, denn das darin in Art. 1 enthaltene Umweltinformationsgesetz (UIG) begründet in § 4 Abs. 1 einen umfassenden Jedermann-Anspruch gegenüber Behörden, vgl. Haneklaus, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, § 5, Rdnr. 5.

Kritisch betrachtet wird zudem die Frage nach der Bewertung und der Gesetzesanwendung bei der UVP, da § 12 UVPG keine neuen Bewertungsmaßstäbe aufweist, sondern auf die Zulassungsvoraussetzungen der Fachgesetze verweist. Dabei ist jedoch das Problem der Auslegung und Anwendung dieser Regelungen im Sinne eines vorbeugenden, effektiven Umweltschutzes umstritten[49].

III. Raumordnungsverfahren und UVP

1. Entwicklung des Raumordnungsverfahrens

1.1. Das Raumordnungsverfahren nach überkommener landesrechtlicher Ausprägung

Das Raumordnungsverfahren ist ein aus den Bedürfnissen der Praxis entstandenes Instrument der raumplanerischen Gestaltung[50]. § 4 Abs. 5 ROG (1965)[51] enthielt lediglich eine Rahmenvorschrift. Diese war Grundlage des in den Flächenländern[52] eingeführten Raumordnungsverfahrens, das sich in den Ländern nach und nach entwickelte und durch die Aufnahme in die Landesplanungsgesetze rechtlich verankert wurde[53]. Bundesrechtlich war das Institut nicht ausdrücklich geregelt und für die Länder nicht zwingend vorgeschrieben. Das Raumordnungsverfahren zielte darauf, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen mit den Leitvorstellungen der Raumordnung und Landesplanung abzustimmen[54]. Die mit dem Raumordnungsverfahren verbundene Abstimmungsfunktion hat zwei Aufgaben: Erstens soll die Übereinstimmung der Fach- und Einzelplanungen von überörtlicher Bedeutung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung bestätigt oder herbeigeführt werden (Prüfungs- und Feststellungsaufgaben). Zweitens sollen die Fach- und Einzelplanungen von überörtlicher Bedeutung untereinander abgestimmt werden (Koordinierungs- und Abstimmungsaufgabe)[55].

---

[49] Dazu ausführlich bei **Beckmann**, DVBl. 1993, 1335 - 1337; insbesondere zum Problem des Rechtsschutzes; vgl. unten 4. Kapitel IV, S. 105 ff.

[50] Vgl. eine umfassende Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des Raumordnungsverfahrens bei Hübler, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, Nr. 3920, S. 6 - 10.

[51] Raumordnungsgesetz vom 08. April 1965 (BGBl. I S. 306).

[52] Eine Ausnahme besteht für das Land Nordrhein-Westfalen, der einzige Flächenstaat ohne Raumordnungsverfahren. Zudem ist die sogenannte Stadtstaatenklausel zu beachten. Die Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg können die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung mittels der die Programme und Pläne ersetzenden Flächennutzungspläne transformieren, § 3 Abs. 2 Satz 2, § 5 Abs. 1 Satz 5 ROG (1065).

[53] Vgl. **Wahl**, FS Sendler, S. 201 m.w.N. in Fußnote 10, 11.

[54] **Wahl**, FS Sendler, S. 201.

[55] Vgl. ausführlich zum Umfang und Inhalt der Aufgaben, **Schoeneberg**, DVBl. 1984, 936 - 938; **Wahl**, FS Sendler, S. 201, 202; **Wagner**, DVBl. 1991, 1231.

Ausgehend von seiner Bedeutung lassen sich für das Raumordnungsverfahren in der überkommenen landesrechtlichen Ausprägung vier Wesensmerkmale ableiten. 1. Das Raumordnungsverfahren ist auf die Prüfung der Raumverträglichkeit eines Vorhabens gerichtet, wobei sich der Umfang der Prüfung auf den Aufgabenbereich der Raumordnung an sich beschränkt. 2. Das Raumordnungsverfahren dient dazu, im Vorfeld der eigentlichen Zulassungs- und Genehmigungsverfahren die raumordnerische Verträglichkeit des geplanten Projektes zu klären. Es ist der Abschlußentscheidung der Fachplanung vorgelagert und greift nicht in Detailplanungen ein[56]. In diesem Zusammenhang steht auch, daß das Raumordnungsverfahren Rechtsvorschriften über die Zulassung raumbedeutsamer Vorhaben unberührt läßt und erforderliche behördliche Entscheidungen - etwa öffentlich-rechtliche Genehmigungen - nicht ersetzt. 3. Das Raumordnungsverfahren ist in der landesrechtlichen Tradition als "inneradministratives Instrument"[57] ausgeprägt. Dies zeigt sich bei der Ausgestaltung des Verfahrens durch die Beteiligung und Abstimmung der öffentlichen Stellen. Die Anhörung der Beteiligten gilt zudem in erster Linie für öffentliche Vorhaben. Eine Bürgerbeteiligung findet grundsätzlich nicht statt[58]. Bei privaten Projekten ist nur der private Träger zu beteiligen, der das planungsrelevante Vorhaben durchführt. 4. Das Raumordnungsverfahren an sich sowie sein Ergebnis ist letztlich an den Träger öffentlicher Verwaltung adressiert, es berührt den einzelnen nicht[59].

Hervorzuheben ist insgesamt die "projektbezogene Zielkonkretisierung"[60] durch das Raumordnungsverfahren. Dabei steht im Vordergrund, die zu beurteilenden Projekte durch Umgestaltung, Reduzierung und Erarbeiten von Alternativen zu einer konkretisierten, raumverträglichen Lösung zu führen[61].

Das Raumordnungsverfahren wurde zunächst schwerpunktmäßig bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, etwa Verkehrswegeplanungen, Energieversorgungsanlagen oder Abfallentsorgungsanlagen angewandt[62]. Später wurden auch private

---

56 **Wahl**, FS Sendler, S. 201 - 208.

57 Vgl. **Wahl**, FS Sendler, S. 206: Der Begriff "inneradministrativ" ist im Sinne von "verwaltungsintern" zu verstehen und grenzt die Beziehung der staatlichen Verwaltungsträger (auch kommunale oder selbständige) gegenüber der Staat-Bürger-Beziehung ab; **Steinberg**, NuR 1992, 171.

58 So Wahl, in: **Blümel** (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, S. 113, 129, 130 (Überblick über die früheren landesrechtlichen Einzelregelungen hinsichtlich der Bürgerbeteiligung).

59 Der Wortlaut des § 3 Abs. 3 ROG (1965) lautet: "Die Grundsätze des § 2 Abs. 1 und 3 haben dem einzelnen gegenüber keine Rechtswirkung"; vgl. Anhang S. 200.

60 Vgl. **Wahl**, FS Sendler, S. 202.

61 **Bussek**, Raumordnungsverfahren, S. 25 - 30 ff.

62 Zahlreiche Beispielsfälle dazu finden sich bei **Bussek**, Raumordnungsverfahren, S. 25 ff.

Vorhaben im Rahmen des Raumordnungsverfahrens beurteilt, beispielsweise Einzelhandelsprojekte oder industrielle Großprojekte.

1.2. Das Raumordnungsverfahren nach § 6a ROG (1989)

§ 6a ROG (1989)[63] normiert erstmals die rahmenrechtliche Grundlage des Raumordnungsverfahrens. Zentrale Bedeutung hat § 6a Abs. 1 Satz 1 ROG (1989). Dieser verpflichtet die Länder, "Rechtsgrundlagen" für das Raumordnungsverfahren zu schaffen und damit die rahmenrechtlichen Vorgaben auszufüllen. Die Vorschrift greift die positiven Erfahrungen[64] mit einem bestehenden und erfolgreich in den Ländern eingesetzen Instrument[65] auf und gibt eine vereinheitlichende Vorgabe für die landesrechtliche Ausgestaltung des Verfahrens.

Zudem werden damit auch die Anforderungen der UVP-RL umgesetzt[66]. § 6a Abs 1. Satz 2 ROG (1989) schreibt eine UVP erster Stufe vor[67] und erklärt die Prüfung der Umweltauswirkungen zu einem unselbständigen Bestandteil des Raumordnungsverfahrens.

Dabei ist auf die sachliche Erweiterung des mit dem Raumordnungsverfahren verbundenen Beurteilungs- und Prüfungsumfangs hinzuweisen. Mit der Integration der UVP in das Raumordnungsverfahren ist eine inhaltliche Erweiterung des Prüfungsbereiches gegenüber dem bisherigen Verfahren vorgenommen worden[68].

---

63 Neufassung des Raumordnungsgesetzes vom 19. Juli 1989 (BGBl. I S. 1461) vgl. Anhang V S. 203 ff.; geändert durch Einigungsvertrag vom 31. August 1990, BGBl. II S. 889, 1125; zur erneuten Änderung des § 6a ROG durch InvWoBauLG vgl. unten 5. Kapitel III 1.3, S. 124 ff.; zu der Neufassung des Raumordnungsverfahrens durch Art. 2 BauROG 1998, der in § 15 ROG (1998) nunmehr das Raumordnungsverfahren regelt, vgl. unten 6. Kapitel II 1, S. 148.

64 Vgl. oben 4. Kapitel III 1.1, S. 84 ff.

65 Vgl. Begründung des Regierungsentwurfes, BTDrucks 11/3916, S. 13.

66 Vgl. oben 4. Kapitel II S. 77 ff.

67 Sand, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1683, 1689; Krebs, in: **von Münch/Schmidt-Aßmann** (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 49; **Hoppe/Haneklaus**, DVBl. 1991, 552; **Wagner**, DVBl. 1991, 1230.

68 Diese Erweiterung drückt sich in der Übernahme der Begriffsbestimmung von § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG in § 6a Abs. 1 Satz 3 ROG (1989) aus:
"Durch das Raumordnungsverfahren wird festgestellt,
1. ob raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen,
2. wie raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden müssen"; vgl. Anhang S. 205.

§ 6a Abs. 2 Satz 1 ROG (1989) i.V.m. § 1 Satz 3 Raumordnungsverordnung[69] normiert einen Katalog von öffentlichen und privaten Vorhaben, für die wegen ihrer Raumbedeutsamkeit und zum Zwecke der Prüfung möglicher überörtlicher Umweltauswirkungen regelmäßig die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens erforderlich ist. Den Ländern steht jedoch nach § 1 Satz 2 RoV die Möglichkeit der Erweiterung der Liste raumbedeutsamer Vorhaben offen[70].

Durch diese Neufassung ist nunmehr die Durchführung des Raumordnungsverfahren obligatorisch. Infolge der Aufzählung von Vorhaben, für die nach der RoV "in der Regel" ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist, ist der Anwendungsbereich erheblich ausgeweitet worden[71].

Ein weiterer neuer Bestandteil des Raumordnungsverfahrens ist gemäß § 6a Abs. 4 ROG (1989) die Öffentlichkeitsbeteiligung. Während das Verfahren bislang rein verwaltungsintern ausgestaltet war, erfährt es durch die vorgesehene Anhörung und Unterrichtung der Öffentlichkeit im Hinblick auf das Vorhaben an sich wie auch über das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens eine Ausweitung der Beteiligung[72].

Schließlich umschreibt § 6a Abs. 6 und 7 ROG (1989) die Rechtswirkungen. Das "Ergebnis des Raumordnungsverfahrens"[73] einschließlich der raumordnerischen Umweltverträglichkeitsprüfung ist in den späteren fachgesetzlichen Zulassungs-

---

69 Raumordnungsverordnung (RoV) vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), geändert durch Art. 2 Abs. 4 des Gesetzes vom 23. November 1994 (BGBl. I S. 3486) und Art. 4 BauROG vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081).

70 Sand, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1689; **Wagner**, DVBl. 1991, 1231.

71 Aufgrund der sogenannten "Nordrhein-Westfalen-Klausel" kann von der obligatorischen Durchführung des Raumordnungsverfahrens mit erster, überörtlicher UVP abgesehen werden, wenn für Vorhaben im Sinne der RoV räumlich und sachlich hinreichend konkrete Ziele der Raumordnung und Landesplanung in Raumordnungsplänen dargestellt werden, § 6a Abs. 2 Satz 2 ROG (1989). Vorausgesetzt wird dabei jedoch, daß die Pläne einer UVP nach § 6a Abs. 1 ROG (1989) unterzogen werden und der Anforderung an eine Öffentlichkeitsbeteiligung Genüge geleistet wird, § 6a Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz ROG (1989). Diese Ersetzklausel erlangt in der Praxis aber kaum Bedeutung. Und auch die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen hat eine Wende eingeführt und in das Landesplanungsgesetz die Rechtsgrundlage für die Einführung eines Raumordnungsverfahrens geschaffen; vgl. **Wahl**, FS Sendler, S. 211; **Wagner**, DVBl. 1991, 1230, 1231.

72 **Bihr**, BWVP 1993, 1; **Wahl**, FS Sendler, S. 212; **Erbguth**, LKV 1993, 149.

73 Im Wortlaut der Vorschrift ist der Abschluß des Verfahrens als "Ergebnis des Raumordnungsverfahrens" neutral formuliert und nicht mit dem Begriff "Entscheidung" gleichzusetzen. Die Bestimmung soll klarstellen, daß das Ergebnis des Verfahrens keine Außenwirkung gegenüber dem einzelnen hat, BTDrucks 11/3916, S. 14, 15.

verfahren und bei einschlägigen raumbedeutsamen Fachplanungen zu berücksichtigen[74].

[74] Vgl. oben 4. Kapitel, Fußnote 52.

1.3. Das Raumordnungsverfahren in den neuen Bundesländern

Die Defizite im Bereich der Raumordnung in der ehemaligen DDR manifestieren sich im Fehlen jeglicher landesplanungsrechtlicher Vorschriften oder Raumordnungspläne[75]. Vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung des Instituts des Raumordnungsverfahrens sowie seines Anwendungsbereiches ist auf die Geeignetheit und zugleich Notwendigkeit seines Einsatzes in den ostdeutschen Ländern hinzuweisen, um die Vielzahl der raumrelevanten Einzelprojekte öffentlicher Träger und privater Investoren in eine Gesamtkonzeption raumordnungsrechtlicher Entwicklung einzubinden[76].

Für die Durchführung des Raumordnungsverfahrens sahen die §§ 2, 3 ROGÜG[77] befristete Regelungen vor, die darauf zielten, keine über § 6a ROG (1989)[78] hinausgehende verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Durchführung von Raumordnungsverfahren im Gebiet der DDR zuzulassen[79]. Der sich anschließenden Diskussion über die Zulässigkeit dieser Vorgehensweise, das Raumordnungsverfahren in den neuen Bundesländern allein aufgrund der bundesrahmenrechtlichen Vorschrift des § 6a ROG (1989) durchzusetzen, begegnete der Bundesgesetzgeber durch eine Änderung des ROG[80]: Es wurde ein neuer Absatz 9 in den § 6a ROG (1991) eingefügt. Dieser ordnete die unmittelbare Anwendung der wesentlichen Inhalte[81] der Bundesrahmenvorschrift in den neuen Bundesländern an. Damit sollten die neuen Bundesländer einerseits entlastet werden, indem die Ausgestaltung ausfüllungsfähigen sowie -bedürftigen Bundesrechts durch Landesplanungsgesetze zunächst zeitlich aufgeschoben wurde. Andererseits sollte ein verbindliches, an den Zielen der Raumordnung orientiertes Raumordnungsverfahren zur Überprüfung der Raum- und Umweltverträglichkeit von Vorhaben und Großprojekten den neuen Ländern an die Hand gegeben werden[82]. Auch um diese Ergänzung wurde der Streit geführt, ob die unmittelbare Anwendung von Bundesrecht in den neuen Bundesländern zulässig ist[83]. Da § 6a Abs. 9 ROG (1991) die unmittel-

---

75 Vgl. oben 2. Kapitel I 2.3, S. 43 ff.

76 **Hoppe/Haneklaus**, DVBl. 1991, 548.

77 Vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 139.

78 Vgl. oben 2. Kapitel II 1.3.2 S. 51.

79 **Erbguth**, VIZ 1991, 96; **Hoppe/Haneklaus**, DVBl. 1991, 550.

80 Vgl. Art. 12 Nr. 5 Gesetz zur Förderung von Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen im Beitrittsgebiet sowie zur Änderung steuerrechtlicher und anderer Vorschriften (Steueränderungsgesetz 1991 - StÄndG 1991) vom 24. Juni 1991 (BGBl. I S. 1322, 1336); Bekanntmachung der Neufassung des Raumordnungsgesetzes vom 25. Juli 1991, BGBl. I S. 1726 - kurz: ROG (1991), vgl. Anhang VI S. 208.

81 Abs. 1, 3, 4, 6, 7 des § 6a ROG gelten unmittelbar.

82 **Hoppe/Haneklaus**, DVBl. 1991, 549 ff.

83 Vgl. dazu **Erbguth**, LKV 1993, 146 m.w.N. in Fußnote 9, 10.

bare Anwendung jedoch bis zum Erlaß von Rechtsgrundlagen zur Einführung eines Raumordnungsverfahrens auf Länderebene in den neuen Bundesländern beinhaltete, hat sich diese Streitfrage durch den Erlaß von Landesplanungsgesetzen[84] und der Einführung eines Raumordnungsverfahrens weitgehend erledigt[85].

2. Bewertungskriterien zur Beurteilung der Regelung des § 6a ROG (1989)

Aus der gesetzlichen Neuregelung des § 6a ROG (1989) lassen sich Veränderungen des Umweltschutzniveaus ableiten. Die in § 6a ROG (1989) normierten Veränderungen im Raumordnungsverfahren sollen darauf untersucht werden, ob sie geeignet sind, umweltrechtliche Zielsetzungen und verfahrensrechtliche Beschleunigungen zu erreichen. Die Feststellung des dadurch erreichten Umweltstandards ist notwendig, um im 5. Kapitel die Veränderungen durch das InvWoBauLG zu qualifizieren und auf ihre Vereinbarkeit mit den im Einigungsvertrag und Grundgesetz verankerten Grundsätzen und Zielen zu überprüfen.

2.1. Grundprinzipien des Umweltrechts

Das deutsche Umweltrecht wird auf bestimmte umweltpolitische Grundprinzipien zurückgeführt, die seit dem Umweltprogramm der Bundesregierung vom 29. September 1971[86] festgelegt sind und als Handlungsgrundsätze die Umweltpo-

---

[84] **Brandenburg:**
Landesplanungsgesetz und Vorschaltgesetz zum Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Landesplanungsgesetz - BbgLPlG) vom 06. April 1995 (GVBl. S. 210). Art 4 Abs. 1 Satz 2 des BbgLPlG bestimmt: Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes tritt das Vorschaltgesetz zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm für das Land Bbg. vom 06. Dezember 1991 (GVBl. S. 616) außer Kraft.
Mecklenburg-Vorpommern:
Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - Landesplanungsgesetz (LPlG) vom 31. Mai 1992 (GVBl. S. 242), geändert durch Gesetz vom 05. Mai 1994 (GVBl. S. 566).
Sachsen:
Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz - SächsLPlG) vom 24. Juni 1992 (GVBl. S. 259), geändert durch Art. 9 des Gesetzes zur Beschleunigung des Aufbaus im Freistaat Sachsen vom 04. Juli 1994 (GVBl. S. 1261, 1279) und Gesetze vom 06. September 1995 (GVBl. S. 281 und 285).
Sachsen-Anhalt:
Vorschaltgesetz zur Raumordnung und Landesentwicklung des Landes Sachsen-Anhalt vom 02. Juni 1992 (GVBl. S. 390) mit Änderungen vom 30. Juni 1992 (GVBl. S. 574) und vom 17. Dezember 1993 (GVBl. S. 815).
Thüringen:
Thüringer Landesplanungsgesetz (ThLPlG) vom 17. Januar 1991 (GVBl. S. 210).

[85] **Erbguth**, LKV 1993, 146.

[86] BTDrucks 6/2710, S. 10 ff.

litik bestimmen. Sie werden auch in Art. 34 Abs. 1 Einigungsvertrag[87] ausdrücklich genannt und sind vom Gesetzgeber zu beachten: Das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip. Diese Prinzipientrias[88] wird durch andere, in der Literatur diskutierten Grundsätze erweitert, konkretisiert oder relativiert, die jedoch - abgesehen vom Gemeinlastprinzip sowie dem Grundsatz der Nachhaltigkeit - keine tragende Bedeutung hinsichtlich der umweltpolitischen Linienführung haben[89].

2.1.1. Vorsorgeprinzip

2.1.1.1. Das Vorsorgeprinzip als umweltpolitisches Prinzip

Das Vorsorgeprinzip als umweltpolitisches Prinzip gilt als materielles Leitbild einer vorausschauenden Umweltpolitik. Es besagt, daß Umweltgefahren und -schäden möglichst vermieden werden bzw. gar nicht entstehen sollen. "Vorsorge" wird nicht als Gefahrenabwehr für Folgen eines Schadensfalles verstanden, sondern als präventive Umweltschutzmaßnahme. Danach sollen Umweltbeeinträchtigungen bereits reguliert werden, wenn sich die Wahrscheinlichkeit des Überschreitens der Gefahrenschwelle nicht oder noch nicht absehen läßt[90]. Insofern unterscheidet sich das Vorsorgeprinzip von der klassischen polizeirechtlichen Gefahrenabwehr. Dort setzt der Gefahrbegriff eine Sachlage voraus, in der bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut geschädigt wird[91].

Das Vorsorgeprinzip sichert somit langfristig den Umweltschutz, indem es sowohl in zeitlicher als auch in räumlicher Hinsicht entfernte Gefahren vorsorgend planvoll lenkt und das Risiko steuert. Dabei soll erreicht werden, daß Umweltbelastungen bereits unterhalb der Gefährlichkeitsgrenze einer Belastungs- oder Risikominimierung zugeführt werden[92]. Charakteristisch für das Vorsorgeprinzip sind daher vor allen Dingen Planungsmaßnahmen, auf die gesondert eingegangen wird[93].

---

87 Vgl. Anhang III S. 197.

88 Vgl. statt vieler **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 1.

89 Vgl. die ausführliche Darstellung weiterer Prinzipien bei **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3.

90 **Kunig**, NJ 1991, 9; von Lersner, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2705; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 9 - 11.

91 Vgl. statt vieler **Reichert/Röber**, Polizeirecht, S. 72.

92 **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 12 - 17.

93 Vgl. ausführlich unten 4. Kapitel III 2.1.1.2, S. 91.

Abschließend wird auf zwei Prinzipien hingewiesen, die das Vorsorgeprinzip ergänzen und für die Beurteilung der Veränderungen des Raumordnungsverfahrens durch § 6a ROG (1989) herangezogen werden können. Es handelt sich dabei um das Nachbarprinzip des Grundsatzes der Nachhaltigkeit. Dieser Grundsatz besagt, daß natürliche Ressourcen nur in dem Umfang in Anspruch genommen werden dürfen, wie ihre langfristige Nutzbarkeit und Erhaltung für nachfolgende Generationen gesichert ist[94]. Daneben ist auf das Verschlechterungsverbot hinzuweisen. Dieses zielt darauf ab, das Anwachsen von Umweltbelastungen auszuschließen und in einer Art "Bestandsschutz" die vorhandene Umweltqualität zu garantieren, so daß der Zustand der Umwelt insgesamt nicht verschlechtert werden darf[95].

2.1.1.2. Planung als Ausdruck des Vorsorgeprinzips

Bereits im Umweltbericht '76[96] wird dem Vorsorgeprinzip ein vorausschauend-planendes Moment beigemessen, verbunden mit dem Hinweis, daß bei allen Entscheidungen ökologische Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen, um zukünftige Umweltbelastungen zu verhindern. (Umweltschutz-)Planung ist somit ein Handlungsinstrument des vorbeugenden Umweltschutzes, das geeignet ist, das Vorsorgeprinzip mit zu verwirklichen[97].

Besonders die Bereiche Raumordnung und Stadtentwicklung, jedoch auch Fach- (z.B. Verkehrsplanung) und Umweltschutzfachplanung (z.B. Landschaftspläne) haben wesentlichen gestalterischen Einfluß in der vorsorgenden Umweltpolitik mit dem Ziel der langfristigen Sicherung natürlicher Ressourcen und der Verbesserung der Umweltqualität[98]. Wichtig ist dabei, daß Umweltschutzbelange verbessert in Planungen integriert werden. Dies kann durch Umgestaltung der Ermittlung von Umweltschutzdaten, Verbesserung der Zielsetzungen, Gewichtung und Abwägung von Umweltschutzbelangen sowie letztlich in der Aufstellung umweltschutzfreundlicher Planungsleitlinien geschehen. Letztere steuern das planerische Verhalten und gewichten abwägungsrelevante Belange. Damit haben sie erheblichen Einfluß auf die Verwirklichung umweltpolitischer Ziele. Als Beispiel sind aus dem Bereich der Raumordnung die Leitvorstellungen des § 1 Abs.1 ROG (1989) anzuführen[99].

---

[94] **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 23.

[95] **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 25; **Schmidt**, Umweltrecht, § 1, Rdnr. 8.

[96] Umweltbericht '76 (1976), BTDrucks 7/5684.

[97] **Hoppe**, VVDStRL 38 (1980), 228 - 230; **Schmidt**, Umweltrecht, § 1, Rdnr. 8.

[98] **Hoppe**, VVDStRL 38 (1980), 232.

[99] **Hoppe**, VVDStRL 38 (1980), 299, 303.

2.1.2. Verursacherprinzip

Das Verursacherprinzip ist gegenüber dem Vorsorgeprinzip, das direkt auf die Verbesserung der Umweltqualität zielt, auf einer höheren Abstraktionsebene angesiedelt und basiert auf allgemeinen Gerechtigkeitserwägungen[100]. Zwar ist das Verursacherprinzip inzwischen allgemein anerkannt, eine eindeutige Begriffsklärung gibt es jedoch nicht. Es besagt im Kern, daß grundsätzlich der Verursacher von Umweltbelastungen und -schäden sachlich und finanziell verantwortlich ist. Dieser Verantwortung für den Umweltschutz kann er durch Vermeidung, Beseitigung oder finanziellen Ausgleich der Umweltbelastung gerecht werden. Dabei ist das Verursacherprinzip kein reines Kostenzurechnungsprinzip[101] und läßt sich nicht auf diese Funktion reduzieren. In Form von Rechtsvorschriften, die Gebote, Verbote oder Auflagen enthalten, dient es der Bekämpfung der Umweltverschmutzung über Verhaltensregulierungen und stellt auf die materielle Verantwortlichkeit ab[102].

Herausgehoben werden sollen ferner die umweltpolitische Funktion sowie die rechtliche Bedeutung des Verursacherprinzips. Im umweltpolitischen Kontext versteht man das Verursacherprinzip als Instrumentalprinzip, das dem Verursacher diejenigen volkswirtschaftlichen Kosten auferlegt, die zur Sicherung bestimmter Umweltqualitäten bzw. zur Verwirklichung umweltpolitischer Ziele notwendig sind[103]. Die juristische Bedeutung des Verursacherprinzips ist in seiner Funktion als materielles Zurechnungsprinzip zu sehen. Danach wird durch Normen die Verpflichtung der Verursacher zur Vermeidung bestimmter Umweltbelastungen geregelt, und zwar unabhängig von den ihnen dadurch entstehenden Kosten. Die Kostenverantwortung ihrerseits folgt der zuvor festgesetzten gesetzlichen Regelung der Vermeidungspflicht[104].

Als Kostenzurechnungsprinzip kommt dem Verursacherprinzip Vorrang vor dem Gemeinlastprinzip zu. Hiernach kann eine Umlegung von Kosten auf die Allgemeinheit aus Gründen faktischer Notwendigkeit oder politischer Opportunität angezeigt sein, wenn beispielsweise der Verursacher nicht bekannt oder seine Inanspruchnahme unangemessen ist. Die entstehenden Kosten für die Umweltqua-

---

[100] **Kunig**, NJ 1991, 9.

[101] **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 27, 28; **Kunig**, NJ 1991, 9; Ewringmann, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2335.

[102] **Schmidt**, Umweltrecht, § 1, Rdnr. 10; Breuer, in: **Schmidt-Aßmann**, Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Abschnitt, Rdnr. 12; **Schmidt/Müller**, JuS 1985, 696.

[103] Ewringmann, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2335.

[104] **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 34, 35.

litätssicherung werden über den Staatshaushalt finanziert und über das Steuersystem auf die Bürger umgelegt[105].

2.1.3. Kooperationsprinzip

Der dritte Grundsatz, das Kooperationsprinzip, ist formal-organisatorischer Ausprägung. Er bezieht sich auf die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft im Bereich der Umweltvorsorge und verdeutlicht, daß Umweltschutz nicht die alleinige Aufgabe des Staates ist[106]. Das Kooperationsprinzip ist ein "politisches Verfahrensprinzip, das auf eine möglichst einvernehmliche Verwirklichung umweltpolitischer Ziele gerichtet ist"[107].

Der Begriff der Kooperation ist ohne scharfe Konturen. Man verbindet damit die Vorstellung, daß "zwei oder mehrere Personen (natürliche, juristische oder ihnen gleichzustellende Einheiten) miteinander bzw. aufeinander bezogen arbeiten, wobei die konkrete Form der Zusammenarbeit offen bleibt. Der Begriff ist weit genug, um die Subsumtion einer ganzen Reihe von Formen darunter zuzulassen: Information ebenso wie Konsultation, Verhandlung, Abstimmung und Abschluß und Vollzug von Vereinbarungen"[108].

Bei den Erscheinungsformen der Kooperation unterscheidet man zudem unterschiedliche Beteiligte. Bei der horizontalen Kooperation erfolgt sie innerhalb der Staatsorganisation (einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände); bei der vertikalen Kooperation findet die Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft statt[109]. Ferner kann man zwischen verschiedenen Mitteln der Kooperation differenzieren: Beteiligung Privater an umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen der staatlichen Stellen; Zusammenarbeit mittels Betriebsbeauftragten für den Umweltschutz; informelles Staatshandeln, wie etwa nicht rechtsförmliche Absprachen an Stelle des Erlasses von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsakten[110]. Eine weitere Ausprägung des

---

[105] **Kunig**, NJ 1991, 9; Ewringmann, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2676; Breuer, in: **Schmidt-Aßmann**, Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Abschnitt, Rdnr. 17; **Schmidt/Müller**, JuS 1985, 696.

[106] Ewringmann, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2335.

[107] Vgl. **Rengeling**, Kooperationsprinzip, S. 5.

[108] Vgl. Storm, in: **Bothe/Prieur/Ress** (Hrsg.), Umweltbelastungen, S. 282.

[109] **Rengeling**, Kooperationsprinzip, S. 58 - 60.

[110] Rengeling, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 1, Spalte 1287, 1288.

Kooperationsprinzips zeigt sich bei den Vorschriften des (Umwelt)-Verwaltungsverfahrens (insbesondere §§ 71a-e VwVfG[111], § 73 VwVfG).
Die Durchführung von Koordinationsmaßnahmen im Rahmen des Planungsverfahrens zielt darauf, das Beschleunigungs- und Effektivitätsgebot zu realisieren. Dadurch sollen die Dauer von Genehmigungs- und Zulassungsverfahren verkürzt und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland erhöht werden; die Verfahrensdauer für Investoren überschaubar werden. Zudem liegen die Vorteile dieser Vorgehensweise in der Aufwand- und Kostenminimierung, der Akzeptanzsteigerung für umweltpolitische Regelungen, im Abbau von Rechtsunsicherheit und Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten zwischen den Beteiligten[112].

Der aus umweltpolitischer Sicht mit den Maßnahmen der Kooperation verfolgte Zweck ist die Stärkung von Verantwortung und Initiative der Allgemeinheit für den Umweltschutz unter Aufrechterhaltung der besonderen staatlichen Verantwortung für den Umweltschutz.

2.1.4. Verhältnis der Prinzipien untereinander

Zwar werden alle drei Grundsätze regelmäßig zusammen genannt, doch sie haben nicht nur eine unterschiedliche inhaltliche Ausprägung, sondern sind darüber hinaus unterschiedlichen Ebenen zuzuordnen. Das Vorsorgeprinzip zielt auf die Vermeidung von Umweltgefahren und Verbesserung der Umweltqualität. Dies wird als Primärziel bezeichnet. Daneben sind Verursacher- und Kooperationsprinzip auf die Erreichung von Sekundärzielen gerichtet. Diese liegen in der Verteilung von Kosten des Umweltschutzes und heben die instrumentalen Aspekte hervor[113].

Übereinstimmungen lassen sich zwischen dem Vorsorge- und dem Kooperationsprinzip aufzeigen, da auch das Vorsorgeprinzip eine instrumentelle Komponente beinhaltet. Die erforderlichen Maßnahmen der Umweltvorsorge bedürfen zu ihrer Umsetzung ebenfalls Planungsinstrumenten und Absprachen, die Elemente der dargestellten Kooperationsformen enthalten.

2.1.5. Bedeutung der Grundprinzipien

Die umweltpolitischen Grundsätze des Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzips bestimmen die Umweltpolitik wesentlich. Sie sind als "offizielle"

---

[111] Vgl. oben 3. Kapitel I 2, S. 57 ff.

[112] **Rengeling**, Kooperationsprinzip, S. 204.

[113] **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 4.

Prinzipien der Umweltpolitik anerkannt und haben in Umweltberichten, Umweltprogrammen und Gesetzesbegründungen ihren festen Platz, da sie die dort aufgeworfenen Fragen des "Was", "Wer" und "Wie"[114] beantworten.
Durch die Regelung in Art. 16 Abs. 1 Staatsvertrag und Art. 34 Abs. 1 Einigungsvertrag[115] liegt auch eine verfassungsrechtlich verpflichtende Selbstbindung des Gesetzgebers vor, die genannten Umweltschutzprinzipien zu verwirklichen, so daß ihnen über die politische Bedeutung und Bindungskraft im Bereich des Umweltschutzes auch unmittelbare Rechtswirkung zukommt.

Dies ist unstreitig immer dann der Fall, wenn es die Rechtsordnung durch entsprechende Regelung ausdrücklich vorschreibt[116] und somit die unmittelbare Rechtsverbindlichkeit gesetzlich fixiert ist[117].

2.2. Zwischenergebnis

Ausgangspunkt dieses Abschnittes war die Frage nach der Ableitung von Beurteilungskriterien für die Bewertung normativer Veränderungen des Raumordnungsverfahrens mit UVP nach § 6a ROG (1989) hinsichtlich der Zielsetzungen, den Umweltschutz zu verbessern. Herangezogen wird für die Durchführung der Bewertung schwerpunktmäßig das Vorsorgeprinzip, insbesondere in der Ausprägung der Vorsorge durch Planung sowie in Gestalt des Grundsatzes der Nachhaltigkeit und des Verschlechterungsverbotes. Zudem wird das Kooperationsprinzip angewendet, das über das materielle Leitbild des Umweltschutzes hinaus einen Verfahrensgrundsatz darstellt[118], dessen Ausprägung und Erscheinungsformen im Zusammenhang mit der Diskussion um Verfahrensökonomie und Beschleunigungsansätze erörtert wurden[119] und als Zeit- bzw. Kostenfaktor in der Bewertung berücksichtigt werden[120].

Auszuscheiden ist hingegen das Verursacherprinzip. Es kommt, bezogen auf die hier zu beurteilenden Veränderungen im Raumordnungsrecht, nicht zum Tragen, da Fragen der Kostenzurechnung nicht zu erörtern sind. Zudem ist es auf einer

---

[114] Ewringmann, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2335.

[115] Zur Rechtsnatur der Verträge vgl. oben 1. Kapitel I, S. 3 ff.; zum Wortlaut vgl. Anhang II S. 196, III S. 197.

[116] Zum Beispiel § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG für das Vorsorgeprinzip; § 29 BNatSchG für das Kooperationsprinzip.

[117] **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 2 (Rdnr. 3 m.a.A.).

[118] **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 47.

[119] Vgl. oben 3. Kapitel II 2, S. 64 ff.

[120] Vgl. unten 4. Kapitel III 2.3, S. 96 ff.

"höheren Abstraktionsebene"[121] angesiedelt und eignet sich somit nicht für die konkret vorzunehmende Bewertung.

2.3. Weitere Bewertungskriterien

Weitere Bewertungskriterien für die Beurteilung der gesetzlichen Neuregelung des § 6a ROG (1989) sind unter der Zielsetzung der Verfahrensbeschleunigung sowie der Investitionsförderung zu entwickeln.

In Betracht kommen hierbei die Faktoren Zeit und Geld. Die Dauer der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren für raumbedeutsame Vorhaben ist ein Merkmal, um die Zielsetzung der Verfahrensbeschleunigung zu bewerten. Mögliche Beschleunigungsansätze im administrativen wie im gesetzgeberischen Bereich wurden im 3. Kapitel[122] ausführlich dargestellt. Auf diese Grundlagen wird Bezug genommen. Die Umsetzung verfahrensverkürzender Maßnahmen wie beispielsweise verfahrensrechtliche Kooperation und Zuständigkeitskonzentration, die Festschreibung von Verfahrens- und Entscheidungsfristen oder Präklusionsvorschriften, Öffentlichkeitsbeteiligung zur Akzeptanzsteigerung der projektierten Vorhaben, Vereinfachung von Planungsprozessen und des Rechtsweges wirkt sich auf den Zeitfaktor aus. Die Verwirklichung der Beschleunigung und der Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens ist auch ein Kostenfaktor.

Anhand der beiden Merkmale Verfahrensverkürzung und Kostenersparnis läßt sich zugleich das Ziel der Wirtschafts-/Investitionsförderung prüfen. Beiden Faktoren kommt für die Verbesserung der Attraktivität des Standorts Deutschland entscheidende Bedeutung zu. Ein weiterer wichtiger Aspekt im Wettbewerb um Investitionen ergibt sich aus dem Merkmal der Rechtsgleichheit. Denn für Investoren ist ein rahmenrechtlich vorgezeichnetes und einheitliches Verfahren wichtig. So können sie übersehen, welche Anforderungen das Genehmigungsverfahren an das zu genehmigende Projekt stellt, welche Verfahrensabschnitte zu durchlaufen sind und wieviel Zeit es in Anspruch nimmt. Die Überschaubarkeit des Verfahrens ist insbesondere für Investoren relevant, die an verschiedenen Standorten tätig werden wollen. Sie erhalten dadurch Planungssicherheit und können davon ausgehen, daß sie an unterschiedlichen Orten gleich behandelt werden und die Verfahrensvoraussetzungen bzw. der Ablauf im wesentlichen standortunabhängig sind. Durch die Verfahrensregelung im Bundesgesetz wird zugleich ein Beitrag zur Wahrung bzw. Anpassung der Rechts- und Lebensverhältnisse geleistet, denn die Länder erhalten verbindliche Richtlinien für die Umsetzung des Raumordnungsverfahrens.

---

[121] Vgl. **Kunig**, NJ 1991, 9.

[122] Vgl. oben 3. Kapitel II 2, S. 64 ff.

3. Bewertung der Fortentwicklung des Planungsrechts durch das Raumordnungsverfahren mit UVP

3.1. Verbesserung des Umweltschutzniveaus

3.1.1. Integration der UVP

Durch die Einbindung der UVP in das Raumordnungsverfahren gewinnt dieses eine neue Bedeutung und eine zusätzliche Qualität. Zwar umfaßte der Kern des Prüfungsprogramms des Raumordnungsverfahrens auch vor seiner Festlegung in § 6a ROG (1989) die Untersuchung des Projektes hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Umwelt. Doch werden durch die Neufassung des Raumordnungsverfahrens und die Integration der UVP bestimmte, umweltbedeutsame Großprojekte einem gestuften Prüfungsverfahren unterzogen. Zunächst werden im Rahmen des Raumordnungsverfahrens die überörtlich raumbedeutsamen Umweltauswirkungen von Vorhaben überprüft. Auf der zweiten Stufe schließt sich sodann eine UVP im Rahmen der fachlichen Zulassungs- und Genehmigungsverfahren an.

Nach dem Grundsatz der frühzeitigen Umweltvorsorge werden somit die grundsätzliche Eignung von Standorten und Trassen in einem frühen Stadium auf der ersten Prüfungsstufe abgeklärt. Die mit der UVP im Raumordnungsverfahren verbundenen Alternativprüfungen hinsichtlich des Standorts des geplanten Projektes sowie dessen konkreter Ausgestaltung sind Wesensmerkmal des Verfahrens[123]. Dieses Vorgehen entspricht dem in der Präambel der UVP-RL normierten Ziel, wonach die beste Umweltpolitik darin besteht, Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt nachträglich ihre Auswirkungen zu bekämpfen[124].

Durch die Hervorhebung und Berücksichtigung der Umweltbelange im Rahmen des Raumordnungsverfahrens mit UVP wird gleichzeitig deren Bedeutung gestärkt und das Niveau des Umweltschutzes erhöht. Die Verklammerung von Raumordnung und UVP mißt dem Umweltschutz eine führende Rolle bei, denn die ihnen zugrundeliegenden gesetzlichen Vorschriften des ROG und UVPG verkörpern das Leitbild des vorsorgenden und planerischen Umweltschutzes, an dem sich die Auslegung und Ausgestaltung der Verfahren zu orientieren hat. Neu ist vor allem, daß die Maßstäbe für die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen nicht mehr allein nach den Grundsätzen der Raumordnung bestimmt werden, sondern die Leitgedanken der UVP aufnehmen und beides miteinander verknüpfen[125].

---

[123] **Steinberg**, NuR 1992, 167, 168; **Jarass**, UVP bei Industrievorhaben, S. 43, 121 ff.

[124] Vgl. oben 4. Kapitel, Fußnote 18.

[125] **Wahl**, FS Sendler, S. 209, 210; **Bihr**, BWVP 1993, 1, 2.

Von einer materiellrechtlichen Verbesserung des Umweltschutzniveaus läßt sich in diesem Zusammenhang sprechen, da die Integration der UVP in das Raumordnungsverfahren eine materiellrechtliche Prüfung beinhaltet[126]. Im Rahmen des Raumordnungsverfahrens werden einerseits die Auswirkungen des Vorhabens auf die überfachlichen, raumordnerischen Belange, andererseits auf die fachlichen Gesichtspunkte ermittelt und beurteilt. Damit wird der Prüfungs- und Feststellungsaufgabe sowie der Koordinationsaufgabe entsprochen, die einen materiellen Prüfungsgegenstand aufweisen[127].

Durch die Integration der raumbezogenen UVP werden Umweltbelange in der Raumordnung berücksichtigt und somit ein enger Bezug zwischen Raumordnung und Landesplanung auf der einen Seite und Umweltschutz auf der anderen Seite geschaffen[128]. Es werden nicht nur die Umweltauswirkungen für bestimmte Vorhaben überprüft, sondern darüber hinaus werden, durch den Einsatz planerischer Instrumente, wirtschaftliche Anreize unter umweltpolitischen Zielsetzungen erreicht und ein Beitrag geleistet, den bestehenden Zielkonflikt zwischen Ökologie und Ökonomie zu verringern: Durch die Verankerung der UVP im Raumordnungsverfahren wird der Umweltschutz weiter vorangebracht und gleichzeitig die zeitgerechte Verwirklichung wirtschaftlicher Planungen und Investitionen positiv beeinflußt[129].

3.1.2. Obligatorische Durchführung des Raumordnungsverfahrens

Die obligatorische Durchführung des Raumordnungsverfahrens weitet den Anwendungsbereich des Instituts aus. Das Raumordnungsverfahren als erststufiges Regelverfahren für alle in dem Katalog des § 1 RoV genannten privaten und öffentlichen Vorhaben bringt eine "quantitative Ausweitung"[130] mit sich. Zugleich ist damit aber auch eine qualitative Aufwertung verbunden. Die obligatorische Durchführung für eine Vielzahl raumbedeutsamer Vorhaben - wobei die Liste durch landesrechtliche Ausgestaltung erweitert werden kann - gewährleistet Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit. Im Gegensatz zu der überkommenen landesrechtlichen Ausprägung ist das "Ob"[131] der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens nunmehr in § 6a ROG (1989) geregelt. Dadurch geht zwar die als Vorteil in der landesrechtlichen

---

[126] Sand, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1692, 1695.

[127] Vgl. oben 4. Kapitel III 1, S. 84 ff.; **Erbguth**, VIZ 1991, 95, 96; **Wagner**, DVBl. 1991, 1230, 1234.

[128] **Schoeneberg**, UVP und Raumordnungsverfahren, S. 105 ff. (112 f.).

[129] **Bihr**, BWVP 1993, 4; Storm, in: **Storm/Bunge/Nicklas** (Hrsg.), HdUVP, 0505, S.4.

[130] Vgl. **Wahl**, FS Sendler, S. 210.

[131] Vgl. oben 4. Kapitel, III 1.2, S. 86 f.

Praxis herausgehobene Flexibilität des Einsatzes des Instituts verloren, doch wird damit die Gleichbehandlung der Vorhabensträger von Großprojekten gewährleistet: Diese können nunmehr grundsätzlich von der Berücksichtigung der Umweltbelange durch die obligatorische Einführung einer erststufigen UVP im Rahmen des Raumordnungsverfahrens ausgehen und sich auf den Gang und die Dauer des Verfahrens einstellen. Die Gleichbehandlung wird auch dadurch gewahrt, daß Ausnahmen - etwa der Verzicht auf die Durchführung des Raumordnungsverfahrens - eng begrenzt und an strenge Anforderungen geknüpft sind[132]. Dies gilt beispielsweise für die Änderungen von Anlagen. Die Abweichung vom Regelverfahren wird damit begründet, spezifische raumordnerische Belange seien regelmäßig nur bei neuen Standortentscheidungen betroffen[133].

Eine Verbesserung stellt auch die Gleichstellung von größeren öffentlichen und privaten Vorhaben dar. Nunmehr werden auch private Vorhaben einem Raumordnungsverfahren mit erststufiger UVP unterzogen und dabei die raumbedeutsamen Auswirkungen, insbesondere die Standortfrage, beurteilt. Letztere waren bislang regelmäßig nicht von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens erfaßt, obwohl auch sie raumbedeutsame wie auch umweltgefährdende Auswirkungen mit sich bringen können[134].

Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit für die Investoren werden dadurch erreicht, daß die Projekte jeweils nach gesetzlichen Vorgaben in ein festgelegtes Verfahren einbezogen werden. Zwar besagt die bundesrahmenrechtliche Regelung des § 6a ROG (1989) nichts über die Einleitung des Raumordnungsverfahrens. Regelmäßig bleibt es dabei - wie nach der bisherigen landesrechtlichen Ausprägung -, daß das Verfahren von Amts wegen oder auf Antrag eingeleitet wird. Das Einleiten des Verfahrens steht grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Landesplanungsbehörden. Jedoch ist von einer weitgehenden Ermessensreduzierung auszugehen, denn die zuständigen Behörden sind verpflichtet, das Raumordnungserfahren einzuleiten, sofern überörtlich raumbedeutsame Vorhaben nach RoV oder ergänzendem Landesrecht vorliegen. In diesen Fällen greift die Regel des § 6a Abs. 2 Satz 1 ROG (1989), wonach "in der Regel" das Raumordnungsverfahren durchzuführen ist[135]. Unter diesen Voraussetzungen haben auch private Projektträger einen Ein-

---

[132] Vgl. § 6a Abs. 2 ROG i.V.m. § 1 RoV, wobei die genannten Gründe in der Praxis selten vorliegen dürften.

[133] Deshalb ist der Betrieb bzw. die Änderung des Betriebes von Anlagen auch nicht Anknüpfungspunkt für die Notwendigkeit eines Raumordnungsverfahrens, BRDrucks 478/90, S. 8.

[134] Dies gilt vor allen Dingen im immissionsschutzrechtlichen Bereich, vgl. § 1 Nr. 1 RoV: Anlagen, die im Anhang zu Nummer 1 der Anlage zu § 3 UVPG aufgeführt sind und die der Genehmigung in einem Verfahren nach § 4 BImSchG bedürfen.

[135] Sand, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1690, 1691.

leitungsanspruch[136]. § 6a Abs. 2 Satz 1 ROG (1989) liegt die Wertung zugrunde, daß sonstige Abstimmungsverfahren nicht geeignet sind, einen Ausgleich zwischen den Belangen der Raumordnung und allgemeinen planungsrechtlichen Grundsätzen zu schaffen.

3.1.3. Öffentlichkeitsbeteiligung

Durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Raumordnungsverfahren wird seine Anwendung als rein behördeninternes Institut beendet[137]. Das Raumordnungsverfahren gewinnt dadurch die typischen Züge eines Genehmigungsverfahrens[138]. Es ist nunmehr auf den Ausgleich von privaten und öffentlichen Interessen der Projektträger, der Fachbehörden, der betroffenen Gemeinden, Verbände, der Öffentlichkeit im allgemeinen sowie Drittbetroffener gerichtet. Damit wird das Kooperationsprinzip verstärkt. Die in das Raumordnungsverfahren einbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung orientiert sich an den Vorgaben der UVP-RL. In § 2 UVPG heißt es, die UVP werde "unter Einbeziehung der Öffentlichkeit" durchgeführt. § 9 UVPG regelt die konkrete Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Hinweis auf den Verfahrensstandard im Bereich der UVP ist in der vorliegenden Untersuchung insofern von Bedeutung, als das Raumordnungsverfahren die erststufige UVP einschließt und somit auch das Raumordnungsverfahren grundsätzlich das Gebot der Einbeziehung der Öffentlichkeit gewährleisten soll[139], wenngleich § 9 Abs. 3 UVPG eine abgeschwächte Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit im vorgelagerten Verfahren bestimmt[140]. Insbesondere ist ein Erörterungstermin nicht vorgeschrieben, den § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG auf der zweiten Prüfungsstufe im Zulassungs- bzw. Genehmigungsverfahren vorsieht, § 16 Abs. 3 UVPG i.V.m. § 9 Abs. 1 UVPG.

Durch die allgemeine (Mindest-)Pflicht[141] zur Unterrichtung der Öffentlichkeit nach § 6a Abs. 4 Satz 3 ROG (1989) wird eine Verbesserung gegenüber der Rechtslage nach früherer landesrechtlicher Praxis erreicht und die materielle Ausprägung des Kooperationsprinzips umgesetzt. Durch die zwingende Regelung über die Frage des "Ob" der Beteiligung werden die mit der Öffentlichkeitseinbe-

---

[136] Dagegen wird ein allgemeiner Anspruch auf Einleitung eines Raumordnungsverfahrens überwiegend abgelehnt, vgl. dazu **Bielenberg/Erbguth/Söfker**, ROG, M 445, Rdnr. 1f.

[137] Vgl. oben 4. Kapitel III 1.2. S. 86 f.

[138] **Steinberg**, NuR 1992, 171.

[139] **Wahl**, FS Sendler, S. 212, 213.

[140] **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1625 ff. (1630).

[141] Sand, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1692; **Wagner**, DVBl. 1991, 1230, 1231; **Erbguth**, LKV 1993, 145 f.; **Hoppe/Haneklaus**, DVBl. 1991, 553.

ziehung verbundenen Funktionen der Kontrolle, der Informationsbeschaffung und der Auseinandersetzung mit widerstreitenden Vorstellungen integriert, die zugleich verfahrensverkürzend wirken[142].

3.1.4. Rechtswirkungen

§ 6a Abs. 7 ROG (1989) normiert die Rechtswirkung des Raumordnungsverfahrens. Danach hat das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber einzelnen keine unmittelbare Rechtswirkung. Es ersetzt weder die Genehmigungen, Planfeststellungen noch sonstige behördliche Entscheidungen nach anderen Rechtsvorschriften. Dabei bleibt das Berücksichtigungsgebot nach § 6a Abs. 6 ROG (1989) unberührt. Diese Vorschrift umschreibt die entscheidende Rechtswirkung auf die nachfolgenden Zulassungsverfahren. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens und der darin eingeschlossenen Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt entsprechen den Anforderungen des § 12 UVPG. Im Verhältnis der Raumordnungsbehörde zu einer nachfolgenden Behörde erlaubt das Berücksichtigungsgebot, daß diese das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens nicht übernehmen muß[143]. Sie kann unter Einbeziehung neuer Tatsachen im Zulassungsverfahren zu einem abweichenden Ergebnis gelangen. Jedoch kann die nachfolgende Behörde dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens auch inhaltlich folgen und es in die eigene Entscheidung einstellen[144].

3.2. Verfahrensökonomie und Investitionsförderung durch das neugefaßte Raumordnungsverfahren

3.2.1. Kostenersparnis

Durch das Raumordnungsverfahren werden im Vorfeld einer Zulassungsentscheidung für raumbedeutsame Vorhaben deren Auswirkungen auf die Umwelt entspre-

---

[142] Vgl. unten 4. Kapitel III 3.2.3, S. 105. Anzumerken bleibt jedoch in diesem Zusammenhang, daß es dem Landesgesetzgeber nach § 6a Abs. 4 Satz 4 ROG (1989) obliegt, die konkrete Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu regeln. Er kann zwischen der dargestellten "einfachen" bzw. einer qualifizierten Form der Beteiligung wählen, wobei er durch die Regelung des § 6a Abs. 6 ROG (1989) eingeschränkt wird. Es ist darauf hinzuweisen, daß unter dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung - hier ist das Kooperationsprinzip in seiner Ausgestaltung als Verfahrensgrundsatz betroffen - die qualifizierte Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist, um den Effekt der Vermeidung von Doppelprüfungen zu erreichen; vgl. ausführlich unten 4. Kapitel III 3.2.2.2, S. 103 f.

[143] **Wahl**, FS Sendler, S. 215; **Erbguth**, LKV 1993, S. 147; **Gassner**, UPR 1993, 240.

[144] BTDrucks 11/3916, S. 13, 14, 15.

chend dem Planungsstand ermittelt, beschrieben und bewertet. Zwar wird über die Zulässigkeit erst im nachfolgenden Genehmigungsverfahren entschieden, dennoch ermöglicht das Raumordnungsverfahren eine frühzeitige Beurteilung der Standorteignung und der Umweltverträglichkeit des geplanten Projektes. Durch das Verfahren können zudem ungeeignete Standortalternativen ausgeschieden werden. Fehler in der Planungsphase und Projektentwicklung werden auf diese Weise rechtzeitig erkannt. Den Projektträgern kommt diese Funktion zugute, denn sie können dadurch kostenintensive Fehlplanungen und Fehlinvestitionen vermeiden oder korrigieren[145]. Damit sind die Auswirkungen des Raumordnungsverfahrens geeignet, unerwünschte Folgekosten zu minimieren. Der Durchführung des Raumordnungsverfahrens mit erststufiger UVP kommt somit investitionsfördernde Wirkung zu. Dem jeweiligen Projektträger entstehen zwar zunächst erhöhte Planungskosten durch das Erarbeiten und Bereitstellen von geeigneten Unterlagen[146] nach § 6 UVPG, die die Umweltauswirkungen der Planung erkennen lassen. Andererseits treffen ihn, gemessen am erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Durchführung des Verfahrens, keine Mehrkosten. Zudem profitiert der betroffene Projektträger von der erhöhten Planungssicherheit sowohl in zeitlicher als auch in kostenmäßiger Hinsicht[147].

3.2.2. Vermeidung von Doppelprüfungen

3.2.2.1. Zielsetzung

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Unterscheidung zwischen der erststufigen UVP im Raumordnungsverfahren und der nachfolgenden UVP im abschließenden Zulassungsverfahren. Untersucht werden die Voraussetzungen für die Durchführung des Raumordnungsverfahrens mit erststufiger UVP sowie die Bedeutung seines Ergebnisses für die nachfolgenden Verfahren, um größtmögliche Effektivität der UVP sowie Verfahrenseffizienz zu erzielen.

Entscheidend ist im Verhältnis der beiden Prüfungsebenen zueinander das Problem der Abschichtung des Prüfungsstoffes der UVP. Nur durch die wirkungsvolle Abschichtung und damit den Ausschluß von Doppelprüfungen kann die angestrebte Effizienz erreicht werden[148]. Das Raumordnungsverfahren mit erststufiger UVP ist auf einen Ausgleich aller durch das geplante Projekt betroffenen Interessen gerich-

---

[145] BTDrucks 11/3916, S. 9; **Wagner**, DVBl. 1991, 1231.

[146] Zur näheren Ausgestaltung des Mindeststandards der erforderlichen Unterlagen zur Durchführung einer UVP im Raumordnungsverfahren, vgl. **Steinberg**, NuR 1992, 166 f.

[147] **Steinberg**, NuR 1992, 166.

[148] **Steinberg**, NuR 1992, 164, 170.

tet[149]. Das Erarbeiten des angestrebten Ausgleichs ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens auch für das nachfolgende Zulassungsverfahren beachtlich ist und derselbe Prüfungsgegenstand nicht ein zweites Mal erörtert werden muß.

3.2.2.2. Gesetzliche Anforderungen

Soll durch die Herausnahme eines wesentlichen Teils der UVP im nachfolgenden Zulassungsverfahren eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden, muß die raumordnerische UVP mit der UVP im Zulassungsverfahren verknüpft werden. Dazu müssen drei Verfahrenselemente erfüllt sein: 1. Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen nach § 6a Abs. 6 ROG (1989), § 16 Abs. 3 Satz 2 UVPG; 2. Durchführung einer qualifizierten Öffentlichkeitsbeteiligung; 3. Bewertung der Umweltauswirkungen.

(1) § 6a Abs. 6 ROG (1989) sowie § 16 Abs. 3 UVPG normieren besondere Anforderungen hinsichtlich der Verwertbarkeit der bei der raumordnerischen UVP durchgeführten Verfahrensschritte[150]. Die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen des Vorhabens, Behördenbeteiligung und zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen sind regelmäßig entbehrlich, nachdem sie im Raumordnungsverfahren erfolgt sind. Lediglich hinsichtlich zusätzlicher und anderer erheblicher Umweltauswirkungen des Vorhabens ist im Zulassungsverfahren nach § 16 Abs. 3 UVPG die UVP durchzuführen. Nur insoweit hat der Vorhabensträger über den Untersuchungsrahmen zu unterrichten, Unterlagen zu erstellen und vorzulegen (§§ 5, 6 UVPG), sind Behörden und Verbände zu beteiligen (§§ 7 ff. UVPG), ist eine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen zu erarbeiten (§ 11 UVPG) und sind diese von der zuständigen Behörde zu bewerten (§ 12 UVPG), § 6a Abs. 6 Satz 2 ROG (1989), § 16 Abs. 3 Satz 2 UVPG[151].

---

[149] Vgl. oben 4. Kapitel III 1.2, S. 86 f.

[150] **Wagner**, DVBl. 1991, 1231.

[151] **Steinberg**, NuR 1992, 171; **Wagner**, DVBl. 1991, 1232; **Wahl**, FS Sendler, S. 218; Sand, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1692, 1693. Dabei ist anzumerken, daß nach § 16 Abs. 3 UVPG von den Anforderungen der §§ 5 bis 8 und 11 UVPG abgesehen werden "soll", während § 6a Abs. 6 Satz 2 ROG normiert, daß von den für die Prüfung der UVP vorgeschriebenen Anforderungen abgesehen werden "kann". Der Unterschied in der Formulierung beruht auf dem späteren Inkrafttreten des UVPG und dem Bemühen, nachträglich eine stärkere Abschichtungswirkung des Raumordnungsverfahrens herbeizuführen, vgl. BTDrucks 11/3919, S. 44.

(2) Hinsichtlich der Entlastungswirkung im nachfolgenden Zulassungsverfahren ist die Durchführung einer qualifizierten Öffentlichkeitsbeteiligung[152] erforderlich. Sofern im Rahmen des Raumordnungsverfahrens eine für dieses Stadium ausreichende Öffentlichkeitsbeteiligung in Form der Unterrichtung nach § 6a Abs. 4 Satz 3 ROG (1989) stattfindet, ist im Zulassungsverfahren die Einbeziehung der Öffentlichkeit in der Anhörung nach § 9 Abs. 1 UVPG nochmals auf alle und damit auch auf die bereits im Raumordnungsverfahren raumbedeutsamen Umweltauswirkungen durchzuführen. Genügte hingegen die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren den in §§ 6a Abs. 6 Satz 3 Nr. 1 bis 4 ROG (1989), § 16 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 9 Abs. 3 Satz 1 UVPG normierten Anforderungen, so kann bzw. soll die Anhörung der Öffentlichkeit im Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden[153].

(3) Entsprechendes gilt für das Verfahrenselement der Bewertung der Umweltauswirkungen. Auch hier ist es erforderlich, daß im vorgelagerten Raumordnungsverfahren die Schritte der §§ 5 bis 8, 11 UVPG durchgeführt werden, um die "verwaltungsökonomischen Einsparungen"[154] im Zulassungsverfahren zu erreichen. Dann kann bzw. soll die Bewertung im nachfolgenden Verfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden.

3.2.2.3. Zusammenfassende Wertung

Aus der Verklammerung des Raumordnungsverfahrens mit erststufiger UVP und dem nachfolgenden Zulassungs- und Genehmigungsverfahren resultieren eine Verbesserung des Umweltschutzes sowie eine Verfahrensbeschleunigung. Das Berücksichtigungsgebot liefert zugunsten des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens einen wertvollen Beitrag zur Abstimmung der zweistufigen Zulassungsverfahren, indem es eine gemeinsame Bewertungsgrundlage schafft. Das Ergebnis der raumordnerischen UVP geht als Abwägungsbelang in das Zulassungsverfahren ein. Die UVP im Zulassungsverfahren wird entlastet, sofern die besonderen Anforderungen an die einzelnen Verfahrenselemente der raumbezogenen UVP erfüllt werden. Dadurch werden Doppelprüfungen vermieden und eine Verfahrensbeschleunigung erzielt. Da an das erststufige Raumordnungsverfahren strenge Verfahrensanforderungen gestellt werden, wird durch die Verknüpfung ein hoher Um-

---

[152] Vgl. oben 4. Kapitel III 3.1.3, S. 100 f.

[153] **Wagner**, DVBl. 1991, 1231; **Steinberg**, NuR 1992, 171; **Wahl**, FS Sendler, S. 212, 213; Sand, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1693.

[154] Vgl. **Wahl**, FS Sendler, S. 213.

weltschutzstandard geschaffen. Dabei kommen Aspekte des Vorsorge- wie auch des Kooperationsprinzips zum Tragen.

3.2.3. Akzeptanzsteigerung

Über die umfassende und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und der damit verbundenen Informationen über die Interessenlage der vom Projekt Betroffenen wird eine Akzeptanzsteigerung hinsichtlich des geplanten Vorhabens bei der Bevölkerung erreicht. Diese Maßnahme dient zugleich der Verfahrensbeschleunigung. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit befähigt die zuständige Behörde von vornherein, die eingebrachten Informationen und Argumente im Verfahrensablauf zu berücksichtigen und in das Verfahrensergebnis einzustellen. Somit kann die Akzeptanz bezüglich des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens gesteigert und können nachfolgende, verfahrensverzögernde gerichtliche Schritte ausgeschlossen werden[155].

IV. Rechtsschutz

Der folgende Gliederungspunkt beschäftigt sich zusammenfassend mit den Problemen des Rechtsschutzes bei Planungs- und Zulassungsverfahren, insbesondere im Zusammenhang mit den Regelungen der Raumordnung, der UVP und des Raumordnungsverfahrens. Untersucht wird die Bedeutung des Rechtsschutzes im Hinblick auf die Fragen der Verfahrensökonomie sowie der Rechtsvereinheitlichung. Damit wird die Grundlage für die weiterführende Prüfung der Änderungen durch das InvWoBauLG geschaffen[156].

1. Umweltprozeßrecht nach der VwGO

Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland kennt kein besonderes Prozeßrecht für umweltrechtliche Streitigkeiten: Ein "Umweltprozeßrecht" in diesem Sinne gibt es derzeit nicht. Für die Lösung von Rechtsstreitigkeiten mit umweltrechtlichem Bezug sind daher die allgemeinen Vorschriften anzuwenden. Es gelten die Regelungen der VwGO für den Verwaltungsgerichtsprozeß, die der ZPO für den Zivilprozeß[157].

---

[155] **Wagner**, DVBl. 1991, 1234; **Wahl**, FS Sendler, S. 214.

[156] Vgl. unten 5. Kapitel III 3, S. 129 f.; 6. Kapitel II 3, S. 159 ff.

[157] Vgl. ausführlicher dazu Sellner, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2. Spalte 2304 ff.; **Ule/Laubinger**, Gutachten B 52. Dt. Juristentag, S. 61 ff.

2. Probleme des Rechtsschutzes beim Planungs- und Zulassungsverfahren

2.1. Rechtsschutzfragen des Raumordnungsrechts

Die denkbaren Rechtsschutzkonstellationen im Raumordnungsrecht sind vielfältig. Beispielsweise möchte eine Gemeinde gegen die Festsetzung bestimmter Ziele der Raumordnung und Landesplanung gerichtlich vorgehen[158]. Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Frage der Rechtsnatur der Raumordnungspläne bzw. der Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Die rahmenrechtlichen Regelungen des ROG enthalten keine Aussage zur Rechtsnatur der Pläne bzw. deren Ziele. Sofern das Landesrecht in der Ausgestaltung der jeweiligen Landesplanungsgesetze als Rechtsform der Raumordnungspläne die Form der Rechtsverordnung oder Satzung bestimmt, handelt es sich um "im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften" im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Sofern das Landesrecht keine Zuordnung ausspricht, geht die nunmehr herrschende Meinung[159] davon aus, daß den Raumordnungsplänen bzw. den in ihnen enthaltenen Zielvorgaben die Qualität einer Rechtsnorm mit Außenwirkung gegenüber rechtlich selbständigen Normadressaten wie beispielsweise den Gemeinden zukommt[160]. Begründet wird diese Qualifikation als Rechtsnorm mit dem Hinweis auf die "Beachtenswirkung"[161] des § 5 Abs. 4 ROG (1989), eine derartige Bindungswirkung könne nur von Rechtsnormen begründet werden.

Der Verschiedenartigkeit der möglichen Rechtsschutzbegehren entspricht die Vielfalt der einschlägigen Rechtsschutzformen[162]. Gegen Raumordnungspläne bzw. die in den Plänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung bieten sich folgende Verfahrensarten an: Es besteht die Möglichkeit der Durchführung einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Ferner kann eine Gemeinde mittels einer Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem BVerfG[163] unmittelbar gegen einen Raumordnungsplan gerichtlich vorgehen. Schließlich können diese Pläne Gegenstand einer "inzidenten" gerichtlichen Kontrolle sein. Ist für die Entscheidung einer verwaltungsgerichtlichen Klage die Rechtsverbindlichkeit solcher Pläne bzw. Ziele entscheidungserheblich, unterliegen sie der gerichtlichen Kontrolle.

---

[158] Vgl. ausführlich zum Rechtsschutz im Raumordnungsrecht Hoppe, in: **Hoppe/Schoeneberg**, Raumordnungsrecht, Rdnr. 281 ff. sowie **Weidemann**, Gerichtlicher Rechtsschutz der Gemeinden.

[159] Vgl. zum früheren Meinungsstand **Erbguth**, DVBl. 1981, 557.

[160] Hoppe, in: **Hoppe/Schoeneberg**, Raumordnungsrecht, Rdnr. 293.

[161] Vgl. Krebs, in: **von Münch/Schmidt-Aßmann**, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 71.

[162] Krebs, in: **von Münch/Schmidt-Aßmann**, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 68 ff.

[163] Vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 91 ff. BVerfGG.

2.2. Rechtsschutz bei UVP

Die Möglichkeiten der gerichtlichen Überprüfbarkeit der UVP sind im deutschen Recht beschränkt. Die UVP ist ein Verfahrensinstrument i.S.d. § 44a VwGO. Deshalb ist eine isolierte Überprüfung einzelner Verfahrenshandlungen nicht möglich[164]. Sie können nur und erst mit einer Klage gegen die Zulassungsentscheidung selbst gerügt werden. Die Zulassungsentscheidung kann jedoch nur angreifen, wer klagebefugt i.S.d. § 42 Abs. 2 VwGO ist, d.h. die Verletzung eines subjektiven Rechts geltend machen kann.

Die Klagebefugnis des Projektträgers ist bei einer ablehnenden oder einschränkenden Zulassungsentscheidung unproblematisch. Er kann Verpflichtungsklage auf Zulassung des Vorhabens erheben. Dies gilt auch, wenn er der Auffassung ist, sein Projekt sei nicht UVP-pflichtig, und deshalb auf die Vorlage von UVP-Unterlagen verzichtet hat oder wenn er sich gegen eine "Zuvielforderung"[165] der Behörde zur Wehr setzt. In diesen Fällen wirkt § 44a VwGO als Hindernis, während des laufenden Verfahrens die Frage nach den Erfordernissen der UVP gerichtlich zu klären[166]. Abweichend davon können Nichtbetroffene, die die Zulassungentscheidung mangels Klagebefugnis nicht angreifen können, aus Gründen der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nach § 44a Satz 2 VwGO gegen die UVP-Verfahrensschritte gesondert vorgehen[167].

Insbesondere bei einer Klage Drittbetroffener stellt sich das Problem der Klagebefugnis, d.h. des Geltendmachens der Verletzung subjektiver Rechte. Diese ist nur gegeben, sofern die verletzte Vorschrift drittschützender Natur ist[168]. Die Verletzung von UVP-Vorschriften hat jedoch grundsätzlich keine drittschützende Wirkung. Nach bisheriger Rechtsprechung verleiht das UVPG keine selbständige Klagebefugnis[169]. Dies begründet sich aus der Funktion der UVP: Sie ist ein Verfahrensinstrument, das zur Gewinnung von Informationen zur Vorbereitung einer Entscheidungsfindung dienen und damit zugleich die Durchsetzung des umweltschutzrechtlichen Vorsorgeprinzips realisieren soll[170]. Drittschützende

---

164 **Jarass**, UVP bei Industrievorhaben, S. 101; **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1632; **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 113 - 115; **Beckmann**, DVBl. 1991, 358, 362; Blümel, in: **Blümel** (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, S. 59 ff.

165 Vgl. **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 116.

166 Haneklaus, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, Vorbemerkungen, Rdnr. 44; **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 115, 116.

167 **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 115.

168 Vgl. dazu ausführlich **Ule**, Verwaltungsprozeßrecht, § 33, S. 203 ff.

169 VGH München, Urteil v. 26. Januar 1993, NVwZ 1993, 906.

170 **Jarass**, UVP bei Industrievorhaben, S. 100; **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1632; Krebs, in: **von Münch/Schmidt-Aßmann**, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 117.

Wirkung kann nach den Grundsätzen des BVerfG zum Grundrechtsschutz durch Verfahrensvorschriften[171] ausnahmsweise einzelnen UVP-Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung zukommen. Vorausgesetzt wird für die auf eine Verletzung der Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung gestützte Klage jedoch, daß zugleich die mögliche Verletzung von Individualrechten geltend gemacht werden kann[172]. Andernfalls wäre bei Verletzung dieser Regelungen eine Popularklage eröffnet, die der deutschen Rechtsordnung grundsätzlich fremd ist[173].

Darüber hinaus besteht die Klagebefugnis bei nicht UVP-gerechten Entscheidungen nur, sofern diese zur materiellen Rechtswidrigkeit der Zulassungsentscheidung geführt hat oder haben konnte (§ 46 VwVfG) und den fachgesetzlichen Genehmigungstatbeständen drittschützende Wirkung zukommt bzw. einen Aufhebungsanspruch in der Sache nach sich zieht[174].

2.3. Rechtsschutz im Raumordnungsverfahren

2.3.1. Nach überkommener landesrechtlicher Regelung

Das Raumordnungsverfahren war als inneradministratives Instrument ausgeprägt, dessen Ergebnis grundsätzlich nur an die Träger öffentlicher Verwaltung gerichtet war und dem lediglich Innenbindung zukam[175]. Diese Kennzeichen spiegeln sich bei der Beurteilung der Rechtsnatur des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens und den sich daran anknüpfenden Rechtsschutzmöglichkeiten wider. Dem Verfahrensergebnis kommen gegenüber dem einzelnen weder Verwaltungsaktqualität noch die Rechtswirkungen einer schlicht hoheitlichen Maßnahme zu. Damit scheidet eine isolierte Anfechtung durch natürliche Personen wegen fehlender Außenwirkung des Ergebnisses aus. Anders werden die Rechtsqualität des Verfahrensergebnisses und der sich daraus ableitende verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz im Verhältnis zu den kommunalen Gebietskörperschaften beurteilt. Dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens wird insoweit Bindungs- und Außenwirkung gegenüber den Gemeinden eingeräumt, als diese durch die Konkretisierung der Raumordnungsziele nach § 5 Abs. 4 ROG (1989) i.V.m. § 1 Abs. 4 BauGB in ihrer

---

[171] BVerfGE 53, 30; Blümel, in: **Blümel** (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, S. 61 ff.

[172] **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 117-119.

[173] **Beckmann**, DVBl. 1991, 358, 361 f.

[174] **Weber/Hellmann**, NJW 1990, 1632; **Jarass**, UVP bei Industrievorhaben, S. 104; Krebs, in: **von Münch/Schmidt-Aßmann**, Besonderes Verwaltungsrecht, Rdnr. 118, 119; **Dohle**, NVwZ 1989, 705.

[175] Vgl. oben 4. Kapitel III 1.1, S. 84 f.

Planungshoheit beeinträchtigt werden können. Insoweit ist das Ergebnis gerichtlich angreifbar[176].

2.3.2. Auswirkungen der Neufassung des § 6a ROG (1989)

Diese rechtlichen Beurteilungen[177] gelten auch nach der Einführung der UVP in das Raumordnungsverfahren grundsätzlich fort (§ 6a Abs. 7 ROG (1989)). Für den Vorhabensträger sowie für den einzelnen Bürger entfaltet das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens keine unmittelbaren Rechtswirkungen[178]. Das in § 6a Abs. 6 Satz 1 ROG (1989) festgelegte Berücksichtigungsgebot normiert keine verbindliche Außenwirkung, sondern das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens soll verwaltungsintern bei den zuständigen Stellen in die Abwägung eingestellt werden. Für den einzelnen fehlt es somit an der Möglichkeit der Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 42 Abs. 2 VwGO[179]. Die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens sind somit auch bezogen auf UVP-pflichtige Vorhaben nur im Zusammenhang mit der Zulassungs- und Genehmigungsentscheidung verwaltungsgerichtlich angreifbar. An diesem Ergebnis ändert sich auch durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit nichts. Zum einen beeinflußt die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht die Feststellung, daß das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens mit integrierter UVP eine verwaltungsinterne Entscheidung darstellt. Zum anderen kommt der Öffentlichkeitsbeteiligung ohnehin keine rechtsschützende Funktion zu[180]. Demgegenüber stellt sich die Bindungswirkung des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens für rechtlich selbständige Verwaltungsträger - wie beispielsweise die Gemeinden - als schlicht-hoheitliche Maßnahme dar[181], die das kommunale Selbstverwaltungsrecht berühren kann und somit die Klagemöglichkeit vor den Verwaltungsgerichten eröffnet[182].

---

[176] **Wahl**, FS Sendler, S. 207; **Steinberg**, NuR 1992, 173; **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 136.

[177] Vgl. oben 4. Kapitel IV 2.3.1, S. 108 f.

[178] **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 137; zur weiteren Begründung vgl. **Wahl**, FS Sendler, S. 214, Fußnote 65.

[179] Sand, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1701, 1702; **Erbguth**, LKV 1993, 148.

[180] **Erbguth/Schink**, UVPG, § 9, Rdnr. 8 ff.

[181] Vgl. **Erbguth**, LKV 1993, 148; Sand, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1702; **Steinberg**, NuR 1992, 174.

[182] Zu denken ist hierbei an eine Leistungsklage im Sinne der §§ 43 Abs. 2, 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 1, 2 Abs. 1 BauGB, Art. 28 Abs. 2 GG.

2.3.3. Bewertung

Problematisch erscheint im Zusammenhang mit der beschränkten gerichtlichen Überprüfbarkeit des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens mit integrierter UVP die Frage nach dem Wirkungsgrad der UVP, denn eine effektive Rechtsschutzmöglichkeit für den einzelnen ist von wesentlicher Bedeutung hinsichtlich des Verwaltungsvollzuges. Zwar hat der Gesetzgeber mit der Entscheidung der Konzentration des Rechtsschutzes im etwaigen Streit um die Entscheidung im Zulassungs- und Genehmigungsverfahren den Anforderungen nach Art. 19 Abs. 4 GG genügt[183]. Jedoch ist fraglich, ob der somit vorgezeichnete Weg einer inzidenten Überprüfung der UVP im Raumordnungsverfahren bei der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Zulassungsentscheidung mit den Zielvorgaben der Verfahrensökonomie und der Effektivität des Rechtsschutzes zu vereinbaren ist. Diese Frage stellt sich insbesondere im Zusammenhang mit der angestrebten Abschichtungswirkung des Raumordnungsverfahrens. Gerade in der Aufteilung der UVP in ein vorgelagertes sowie ein nachfolgendes Entscheidungsverfahren ist die verfahrensbeschleunigende Wirkung der Vermeidung von Doppelprüfungen zu sehen[184]. Rechtsunsicherheiten entstehen jedoch dadurch, daß nicht auf jeder Ebene im gestuften Verfahren dem einzelnen die verwaltungsgerichtliche Kontrolle eröffnet ist. Eine Überprüfung von "Zwischenergebnissen" scheidet somit aus. Folglich kann nicht bereits in einem frühen Verfahrensstadium effektiver Schutz gewährleistet werden[185]. Die hieraus resultierende Rechtsunsicherheit kann sich mit dem Ergebnis "fortsetzen", daß am Ende die Zulassungsentscheidung im Rahmen der gerichtlichen Inzidentprüfung aufgehoben und das Verfahren erneut durchgeführt werden muß. Auf diese Weise kann die fehlende Rechtsschutzmöglichkeit im erststufigen Verfahren am Ende zu einer Verfahrensverlängerung führen.

Dabei ist auch auf den Kostenfaktor hinzuweisen, den der konzentrierte Rechtsschutz verursachen kann. Eine parallel zu den jeweiligen Verfahrensabschnitten phasenspezifische Rechtsschutzmöglichkeit des einzelnen ist sowohl unter Zeit- wie auch unter Kostenerwägungen im Hinblick auf erwünschte Investitionstätigkeiten der Industrie anzustreben, denn eine erneute Durchführung der vorgelagerten Verfahren verteuert das Gesamtverfahren. Dem entspricht die grundsätzlich anerkannte Bindungswirkung der Ergebnisse im vorgelagerten Verfahren, die sich auch auf die UVP bezieht. Wenngleich diese Wirkung unter dem Vorbehalt weiterer Erkenntnisse im nachfolgenden Verfahren steht, ist grundsätzlich von

---

[183] Anzumerken ist hierbei, daß dem Gesetzgeber grundsätzlich ein Wahlrecht zwischen phasenspezifischem und konzentriertem Rechtsschutz zusteht, vgl. **Schmidt-Aßmann**, DVBl. 1981, 334 ff.

[184] Vgl. oben 4. Kapitel III 3.2.2, S. 102 ff.

[185] **Steinberg**, NuR 1992, 174; **Beckmann**, NVwZ 1991, 432; **Wahl**, NVwZ 1990, 924, 925.

einer inhaltlichen Verklammerung beider Verfahren auszugehen[186]. Zwar werden im zweistufigen Zulassungsverfahren bei der UVP "die Prüfung der Umweltauswirkungen auf zusätzliche oder andere erhebliche Umwelteinwirkungen beschränkt" (vgl. § 16 Abs. 3 UVPG, § 6a Abs. 6 Satz 2 ROG (1989)), doch fehlt eine der Abschichtungsintention entsprechende Rechtsschutzmöglichkeit.

Nicht verkannt werden sollen die Gefahren, die mit einer frühzeitigen Verfahrenskontrolle verbunden sein können. Aus rechtlichen Gründen (etwa aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln) wie auch aus tatsächlichen Gründen (zum Beispiel Aussetzung der Planung bis zur Rechtskraft des Urteils) können ebenfalls verzögernde bzw. investitionshemmende Faktoren resultieren[187]. Doch liegt in der Einrichtung des "gestuften" Rechtsschutzes eine Chance, die beiden Handlungsziele Verfahrensökonomie und Rechtsschutzeffektivität zugunsten des einzelnen im Raumordnungsverfahren mit integrierter UVP umzusetzen, zumal mit Hinweis auf vergleichbare zweistufige Planungsverfahren im Bereich Abfallrecht, wo es eine Neuorientierung zum phasenspezifischen Rechtsschutz gibt[188].

V. Zwischenergebnis: Bedeutung für die neuen Bundesländer

Die Wirkungen und Veränderungen durch die Neufassung des § 6a ROG (1989) können für die alten Bundesländer insgesamt positiv beurteilt werden. Fraglich ist, welche Bedeutung die damit einhergehende materielle Steigerung des (vorsorgenden) Umweltschutzes und die unter bestimmten Voraussetzungen resultierenden, verfahrensökonomischen Effekte für die neuen Bundesländer haben. Diese sehen sich angesichts der zu Zeiten der DDR bestehenden Defizite im Bereich von Umwelt- und Planungsrecht besonderen Schwierigkeiten gegenübergestellt. Zudem gilt es dort, ohne Zeitverlust wirtschaftliche Investitionen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen zu ermöglichen. Diese besondere Ausgangslage und die vorhandenen Probleme sind in den ostdeutschen Bundesländern zu berücksichtigen[189].

Die von der Bundesregierung erklärte Zielsetzung, durch das Programm "Aufschwung Ost" Arbeitsplätze zu sichern und die Lebensbedingungen in den neuen Bundesländern an die der alten anzugleichen, bestimmt die wirtschaftliche Entwicklung. Dabei wird zugleich versucht, den ökologischen Erfordernissen

---

[186] **Beckmann**, NVwZ 1991, 430.

[187] **Ibler**, DVBl. 1989, 639.

[188] Vgl. **Wahl**, NVwZ 1990, 924, Fußnote 22, 23 m.w.N.

[189] **Kunert**, UVP in Raumordnung und Landesplanung, S. 91; **Kroske**, Plan-, Programm- und Raum-UVP, S. 103; **Wahl**, FS Sendler, S. 202, 203 sowie Fußnote 15.

gerecht zu werden. Mit der Übernahme der Umweltgesetzgebung, insbesondere des ROG und des UVPG, wird in der Praxis Bewährtes zur Entwicklung der angestrebten Ziele eingesetzt. Gerade die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens mit erststufiger UVP stellt eine effiziente Methode dar, die notwendigen Entscheidungen hinsichtlich der Vielzahl von anstehenden Projekten - von der öffentlichen Verkehrsplanung bis hin zu privatwirtschaftlichen Vorhaben - fachgerecht vorzubereiten. Durch die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Transparenz der Ergebnisfindung im Rahmen des Abwägungsverfahrens lassen sich alle konfligierenden Gesichtspunkte aus dem Bereich Ökologie, Ökonomie und dem der Rechtsangleichung und Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse einstellen. Ungeachtet der zu Beginn bestehenden administrativen Probleme - mangelhafte Fachkompetenz in den Ämtern, verworrene Rechtslage durch Fehlen von Landesgesetzen und Umstrukturierungen von Verwaltungsbehörden - ist an der grundsätzlichen Übertragbarkeit des ROG und des UVPG in die neuen Bundesländer nicht zu zweifeln. Die dargelegten Verfahrensregelungen sind ihrer Struktur und Zielsetzung nach geeignet, sowohl den wirtschaftlichen Aufschwung als auch die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen zu fördern. Denn nur durch verbindliche, förmliche Verfahren sowie die Garantie effektiven Rechtsschutzes lassen sich alle für genehmigungsbedürftige, raumbedeutsame Projekte entscheidungserheblichen Kriterien erfassen und berücksichtigen, um letztendlich die angestrebten Ziele zu verwirklichen.

Der Einwand, angesichts des kurzfristigen und umfassenden Handlungsbedarfes bezüglich der Wirtschaftsförderung wirke sich das raumbezogene UVP-Verfahren in den neuen Bundesländern investitionshemmend aus, greift nicht[190]. Zur Begründung wird auf das oben dargestellte Ergebnis der Bewertung des Raumordnungsverfahrens mit integrierter UVP verwiesen[191]: Sofern die UVP in einem frühen Stadium der Planung unter Erfüllung der strengen Anforderungen an die Verfahrensschritte begonnen wird, führt sie nicht zu einer Verlängerung der Dauer der Planungs- und Zulassungsverfahren[192]. Vielmehr läßt sich dann über das Abschichten von Alternativen und die Vermeidung von Doppelprüfungen eine verfahrensbeschleunigende Wirkung erzielen. Zudem wird durch die Einbeziehung der UVP in den Entscheidungsprozeß das Vorsorgeprinzip verwirklicht. Dadurch wird letztlich das Umweltqualitätsniveau gesichert bzw. angehoben, denn die UVP untersucht frühzeitig und vorausschauend die Umweltauswirkungen, die von einem Vorhaben zu erwarten sind. Daneben werden Maßnahmen zur Vermeidung oder Verminde-

[190] **Kunert**, UVP in Raumordnung und Landesplanung, S. 94, 96.

[191] Vgl. oben 4. Kapitel III 3.2, S. 101 ff.

[192] **Kroske**, Plan-, Programm- und Raum-UVP, S. 104.

rung der umweltschädigenden Wirkungen angestrebt und insbesondere der Ausgleich im Widerstreit der Interessen von Ökologie und Ökonomie gesucht[193].

[193] **Kroske**, Plan-, Programm- und Raum-UVP, S. 106 - 108; **Erbguth**, LKV 1993, S. 151.

5. Kapitel
Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

I. Entstehungsgeschichte und inhaltliche Schwerpunkte

1. Gesetzgeberische Intention

Das InvWoBauLG[1] enthält eine Reihe weitreichender Neuregelungen[2] und Veränderungen von verschiedenen verfahrensrechtlichen Vorschriften sowie materiellrechtlichen Regelungen im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts[3]. Diese sollen dazu beitragen, die politische Aufgabe, den Aufschwung Ost voranzubringen, zu erfüllen.

Das InvWoBauLG verfolgt - wie schon aus dem Namen zu schlußfolgern ist - zwei Zielsetzungen. In der Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung heißt es, die "Erleichterung und Beschleunigung von Investitionen" sei eine wichtige Voraussetzung für den "wirtschaftlichen Aufschwung und die Schaffung von neuen, wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen"[4]. Dies soll durch Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren erreicht werden. Denn die gesetzlich vorgeschriebenen Planungs- und Genehmigungsverfahren stellen eine wesentliche Rahmenbedingung dar, die als "Voraussetzung für eine geordnete Entwicklung" angesehen werde, zugleich "aber zu Investitionshemmnissen führe", wenn die dabei durchzuführenden Prüfungen zu umfangreich sind und einen zu langen Zeitraum in Anspruch nehmen"[5]. Diese Befürchtungen gelten insbesondere für die neuen Bundesländer. Dort sieht sich eine noch im Aufbau befindliche Verwaltung einer "Vielzahl ungewohnter Vorschriften und Verwaltungsanforderungen" gegenübergestellt[6]. In den alten Bundesländern ist die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren ein Standortfaktor, der im internationalen Wettbewerb Bedeutung erlangt[7].

---

1 Vgl. oben Einleitung und Gang der Untersuchung, Fußnote 1.

2 Vgl. **Hoffmann**, LKV 1993, 281. Hoffmann spricht von "gravierendsten Neuregelungen des letzten Jahrzehnts".

3 Vgl. **Rahner**, ZUR 1993, 140: "Das Gesetz ist durchgängig gekennzeichnet von massiven Genehmigungserleichterungen für die Industrie."

4 Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 29. Dezember 1992, Punkt A (Zielsetzung), BTDrucks 12/4047.

5 Ebenda.

6 Ebenda.

7 **Lüers**, ZfBR 1993, 106.

Den zweiten Schwerpunkt bildet die Lösung des Problems der Baulandknappheit durch Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die bedarfsgerechte Ausweisung von Wohnbauland und die Mobilisierung bestehender Baurechte[8]. Sowohl in den alten wie auch verstärkt in den neuen Bundesländern besteht ein erheblicher Mangel an Wohnbauland[9]. Da die von den Gemeinden in den 70er Jahren ausgewiesenen Baulandreserven mittlerweile weitgehend aufgebraucht sind, sollen die gesetzlichen Maßnahmen dazu dienen, die Ausweisung von Wohnbauland zu erleichtern[10]. Dabei spielen Änderungen des Bauplanungs- und Städtebaurechts eine wesentliche Rolle, auf die jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht vertieft eingegangen wird. Allein soweit die damit zusammenhängenden Regelungen raumordnungsrechtliche oder umweltrechtliche Relevanz aufweisen, werden die gesetzlichen Änderungen aus dem Bereich der Wohnbaulandproblematik untersucht werden.

2. Gesetzgebungsverfahren

Ausgehend vom Bericht der Bund-Länder-Kommission Wohnbauland[11] vom 03. Juli 1991, den Ergebnissen der Arbeitsgruppe Mietenpolitik und Wohnbauland vom Juli 1992[12] sowie den Empfehlungen einer Arbeitsgruppe beim Bundesministerium für Wirtschaft[13] wurde vom Bundeskabinett am 02. Dezember 1992 der Entwurf des InvWoBauLG beschlossen.

Zur Beschleunigung des Verfahrens wurde der wortgleiche Gesetzentwurf parallel von den Koalitionsfraktionen[14] wie auch von der Bundesregierung[15] eingebracht. Von der Bundesregierung wurde die Vorlage nach Art. 76 Abs. 2 Satz 3 GG gegenüber dem Bundesrat als "besonders eilbedürftig" bezeichnet. Dadurch konnten die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages mit der Beratung des Gesetzes nach einer ersten Lesung des Entwurfes der Koalitionsfraktionen am

---

8 **Busse,** BayVBl 1993, 193; **Lüers**, ZfBR 1993, 106.

9 **Hoffmann**, LKV 1993, 281.

10 **Krautzberger**, UPR 1993, 1.

11 Der vom BMBau als Manuskript veröffentlichte Bericht gibt Auskunft über den gesetzlichen Handlungsbedarf in der Wohnbaulandproblematik und schließt darüber hinaus Fragen des Raumordnungsrechts und des Naturschutzrechts ein, vgl. **Lüers**, BBauBl 1991, 646.

12 Eingesetzt von den Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und F.D.P. im Deutschen Bundestag.

13 Diese war auf Anregung der Ministerpräsidenten in den neuen Ländern gegründet worden und beschäftigte sich mit über das geplante Wohnbaulandgesetz hinausgehenden möglichen gesetzgeberischen Maßnahmen, die vor allen Dingen in den neuen Ländern Investitionen erleichtern können. **Lüers**, LKV 1993, 186; **Krautzberger/Runkel**, DVBl. 1993, 453.

14 BTDrucks 12/3944.

15 BTDrucks 12/4047.

11. Dezember 1992 bereits im Januar 1993 beginnen[16]. Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren verlief ungewöhnlich schnell[17]. Nach zweimonatiger Beratung, die eine eintägige öffentliche Anhörung von Sachverständigen einschloß und zahlreiche Änderungen und Ergänzungen des eingebrachten Gesetzentwurfes zur Folge hatte[18], wurde das Gesetz am 12. Februar 1993 vom Deutschen Bundestag verabschiedet[19]. Kritisch anzumerken ist hierzu, daß die Streitfragen des Gesetzentwurfes und die Konfliktträchtigkeit der zu entscheidenden Regelungsinhalte in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht ausreichend diskutiert werden konnten. Denn für die Beratung des komplexen Gesetzesentwurfes, der weitreichende Änderungen des Umweltschutzrechtes und der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Bürger vorsieht, wurden lediglich vier Sitzungswochen zugebilligt. Der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen wird vorgeworfen, den "Gesetzentwurf mit unverantwortlichem Zeitdruck durch die parlamentarische Beratung getrieben zu haben", so daß "eine der Verantwortung des Parlaments angemessene Beratung ... nicht möglich"[20] war.

Da dem Bundesrat in seiner Mehrheit einige der vom Deutschen Bundestag beschlossenen Regelungen zu weitreichend und andere Regelungen ergänzungsbedüftig erschienen, verweigerte er die Zustimmung, und es schloß sich ein Vermittlungsverfahren an. Der Bundesrat hat am 05. März 1993 nach Art. 77 GG den Vermittlungsausschuß angerufen und dazu insgesamt 14 Anrufungsgründe benannt[21]. Die Empfehlungen des Vermittlungsausschusses sind am 26. März 1993 vom Deutschen Bundestag gebilligt worden[22], der Bundesrat hat am gleichen Tag zugestimmt, so daß das Gesetz zum 01. Mai 1993 in Kraft getreten ist[23].

3. Neuregelungen des InvWoBauLG im Überblick

Das InvWoBauLG ist als Artikelgesetz erlassen worden. Es bringt zum Teil umfangreiche Änderungen bestehender Gesetze aus dem Bau- und Umweltrecht

---

16 **Krautzberger/Runkel**, DVBl. 1993, 454.

17 **Rahner**, ZUR 1993, 140.

18 BTDrucks 12/4317.

19 Vgl. BTDrucks 12/4317; 12/4349; 12/4494.

20 Vgl. Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, BTDrucks 12/4321 sowie Entschließungsantrag der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen, BTDrucks 12/4339.

21 BRDrucks 82/93 (Beschluß).

22 BTDrucks 12/4614.

23 Vgl. Art. 16 InvWoBauLG.

mit sich und führt darüber hinaus neue Gesetze ein. Zur Umsetzung der gesetzgeberischen Ziele sieht es folgende Regelungen vor[24]:

- Erleichterung und Beschleunigung im Bau- und städtebaulichen Planungsrecht,
- Vereinfachungen und Beschleunigungen bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen,
- Verkürzung des Raumordnungsverfahrens sowie die Möglichkeit des Absehens hiervon,
- Harmonisierung von Baurecht und Naturschutz,
- Aussetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in allen Ländern für fünf Jahre (zunächst waren nur die neuen Länder vorgesehen),
- Beschleunigung bei der Genehmigung von Abfallentsorgungsanlagen,
- befristete Straffung des Rechtsmittelweges in den neuen Ländern in Verwaltungsstreitfragen.

Im Überblick ergibt sich für den Inhalt der Artikel des InvWoBauLG folgendes[25]: Art. 1 enthält Änderungen des Baugesetzbuches. Besonders weitreichend sind dabei die Einführung des städtebaulichen Entwicklungsrechts (§§ 165 - 171 BauGB), die Neufassung der Überleitungsregelungen in den neuen Ländern (§ 246a BauGB) sowie Sonderregelungen für Berlin als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland (§ 247 BauGB)[26]. Art. 2 beinhaltet Änderungen des Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes bzw. des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch, wobei auf die Verfahrensänderungen bei Bauleitplänen zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs, das Vorkaufsrecht der Gemeinden, das Bauen im Außenbereich und Regelungen über den städtebaulichen Vertrag (§ 6 BauGBMaßnG) und den Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 7 BauGBMaßnG)[27] hingewiesen werden soll. Art. 3 enthält die Angleichung der Baunutzungsverordnung an die Rechtsprechung des BVerwG zum Dachausbau und zu den Vergnügungsstätten. Art. 4 enthält Änderungen des Raumordnungsgesetzes[28]. Art. 5 behandelt die Änderungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes, insbesondere die Neuregelung des Verhältnisses der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Baurecht (§§ 8a bis 8c BNatSchG). Art. 6 und 7 betreffen Änderungen des Abfallgesetzes. Die Ansiedlung von Abfallentsorgungsanlagen soll zur Erfüllung der Entsorgungspflichten und Vermeidung von Entsorgungsnotständen durch Vereinfachung und Verkürzung der Zulassungsverfahren erleichtert werden.

---

[24] Vgl. Übersicht bei **Busse**, BayVBl 1993, 193.

[25] Vgl. dazu ausführlich die zusammenfassenden Darstellungen und Übersichten bei **Krautzberger**, NVwZ 1993, 520 - 525; **Lüers**, LKV 1993, 185 - 189 sowie ZfBR 1993, 106 - 114.

[26] Vgl. dazu ausführlich **Lüers**, ZfBR 1993, 108 - 110 m.w.N.; **Busse**, BayVBl 1993, 194 - 198.

[27] Vgl. dazu ausführlich **Lüers**, ZfBR 1993, 111 - 113; **Krautzberger/Runkel**, DVBl. 1993, 453 - 464; **Busse**, BayVBl 1993, 198 -200, 231 - 234.

[28] Vgl. unten 5. Kapitel III 1, S. 123 ff.

Die Zulassung von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen - mit Ausnahme von Deponien - erfolgt künftig nicht mehr durch Planfeststellung, sondern durch Genehmigung nach den Vorschriften des BImSchG[29]. Art. 8 bis 10 normieren Änderungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes sowie der 4. BImSchV als Folge der Überführung des Genehmigungsverfahrens von Abfallentsorgungsanlagen in das BImSchG[30]. Änderungen des Gesetzes über die UVP finden sich in Art. 11[31]. Art. 12 umfaßt mehrere Änderungen des Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes. Neben Zuständigkeitsänderungen wird auch die Einbeziehung "hauptstadtbedingter" Baumaßnahmen in das Investitionsvorranggesetz einbezogen. Als neues Gesetz wird in Art. 13 das Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt[32]. In Art. 14 bezieht das InvWoBauLG einen "Fremdkörper" ein. Das darin festgelegte Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung betrifft die Frage der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und läßt damit keinen Zusammenhang mit den gesetzgeberischen Schwerpunkten der Investitionserleichterung bzw. Wohnbaulandausweisung erkennen. Art. 15 schließlich ermächtigt zur Neubekanntmachung des Maßnahmengesetzes und des Raumordnungsgesetzes, während Art. 16 das Inkrafttreten des Gesetzes zum 01. Mai 1993 regelt.

II. Sondervorschriften als Mittel gesetzgeberischer Gestaltung

1. Notwendigkeit des Einsatzes von Sondervorschriften

Ausgehend von der Zielsetzung des Gesetzgebers, den wirtschaftlichen Aufschwung in den ostdeutschen Bundesländern zu fördern und die wirtschaftliche Einheit herzustellen, sollen mit dem InvWoBauLG Fehler des Einigungsvertrages korrigiert werden und den Ländern neue Möglichkeiten für investitionsförderndes Verwaltungshandeln eröffnet werden[33]. Nachdem der "Aufschwung Ost" weit hinter den Erwartungen von Bürgern und Politik geblieben ist, ergaben sich aus der Ursachenforschung gravierende Probleme. Aus dem schleppenden Aufbau der staatlichen und kommunalen Verwaltung in den neuen Bundesländern resultierte ein Defizit zum Standard der Verwaltungen der alten Länder. Dieses wurde durch die komplette Übertragung der komplizierten und komplexen Rechtsordnung der alten Bundesrepublik Deutschland auf die neuen Länder durch den Einigungsver-

---

[29] Vgl. dazu ausführlich **Thoma**, BayVBl 1994, 137 - 140.

[30] Vgl. dazu ausführlich **Klett/Gerold**, NuR 1993, 421 - 429.

[31] Vgl. unten 5. Kapitel III 2, S. 128 f.

[32] Vgl. unten 5. Kapitel III 3, S. 129 f.

[33] Vgl. Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung vom 03. Dezember 1992, BRDrucks 868/92.

trag, gerade im Bereich des schwierigen Verfahrensrechts, verstärkt[34]. Bei der Übertragung wurde verkannt, daß das "perfektionistische"[35] Verwaltungsrecht längst schon in den alten Ländern zu Investitionshemmnissen geführt hatte. Die Hoffnung auf eine anfänglich großzügige Handhabung der neuen Vorschriften durch die Verwaltungen in den neuen Bundesländern erfüllte sich nicht, so daß durch die normativen Veränderungen des InvWoBauLG eine Abschwächung der "perfektionistischen" Rechtsordnung zum Zwecke der Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahrenshandlungen erzielt werden sollte[36]. Daher enthält das InvWoBauLG Regelungen mit zeitlich begrenzter Geltungsdauer für die neuen Bundesländer, sogenannte Sondervorschriften. Damit wird auf die nach wie vor unterschiedliche Situation in Ost- bzw. Westdeutschland eingegangen und versucht, durch unterschiedliche Regelungen eine weitere Angleichung zu erreichen[37].

2. Erscheinungsformen und Begriffsbestimmungen

Zu unterscheiden sind zwei Formen der Sondervorschriften: Übergangsvorschriften sowie Vorschriften mit abweichendem Regelungsinhalt. Übergangsvorschriften regeln beim Erlaß neuer Gesetze, Rechtsverordnungen oder Satzungen oder bei deren Novellierung die Überleitung von einem Rechtszustand in einen anderen[38]. Bezogen auf die Situation in den neuen Bundesländern fallen darunter Vorschriften, die den Anwendungs- und Geltungsbereich der Neuregelung und deren Inkrafttreten für das Gebiet der ostdeutschen Länder innerhalb einer gewissen Übergangsfrist anordnen.

Sondervorschriften mit abweichendem Regelungsgehalt verändern den verfahrens- oder materiellrechtlichen Inhalt von Rechtsnormen. Die Ausprägungsformen solcher Sondervorschriften im engeren Sinne sind vielgestaltig. Dabei kann es sich um Ausnahmeregelungen handeln, die im Hinblick auf besondere Situationen im Regelungsgebiet geboten erscheinen. Beispielsweise das Aussetzen bzw. Absehen von einzelnen Prüfschritten im Bereich von Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Verkürzung der Verfahrensdauer, um der schlechten wirtschaftlichen Ausgangslage in den neuen Bundesländern Rechnung zu tragen. Derartigen Ausnahmeregelungen wird eine gewisse Signal- und Appellfunktion beigemessen, und es wird ein wesentlicher Impuls für Investitionen erwartet.

---

[34] **Hoffmann**, LKV 1993, 282; **Tettinger**, DÖV 1993, 237.

[35] Vgl. **Schäuble**, Der Vertrag, S. 205 - 208, insbesondere S. 207.

[36] **Schäuble**, Der Vertrag, S. 208; **Hoffmann**, LKV 1993, 283.

[37] **Lüers**, LKV 1993, 185, 186; **Hoffmann**, LKV 1993, 281 - 283.

[38] **Creifelds**, Rechtswörterbuch, S. 1171.

Zu denken ist des weiteren an inhaltlich abweichende Sonderregelungen, die zeitlich befristet und/oder räumlich begrenzt sein können. Gerade diese Art der Vorschriften wird eingesetzt, um der Umbruchs- und Übergangssituation in den neuen Bundesländern gerecht zu werden. Differenzierte Regelungen für die östlichen und westlichen Bundesländer sollen die Sondersituation überbrücken helfen, um schrittweise den Weg von der Rechtsangleichung hin zur Rechtsvereinheitlichung vorzubereiten[39].

3. Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers

Die Schaffung von Sondervorschriften ist vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG zu sehen, an den auch der Gesetzgeber gebunden ist, wie Art. 1 Abs. 3 GG ausdrücklich bestimmt. Der Gleichheitssatz enthält zwei Aussagen: Zum einen normiert er den persönlichkeitsbezogenen Gleichheitssatz als Grundrecht, zum anderen verlangt er für die Gestaltung des Gemeinschaftslebens sachgerechte und folgerichtige Entscheidungen. Dieser Aspekt eines "umfeldbezogenen Objektivitätsgebotes"[40] wird als Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips verstanden. Er enthält die allgemeine Weisung an den Gesetzgeber, "bei steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken 'Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden' zu behandeln"[41]. Die Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte bzw. die Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte verletzt nur dann Art. 3 Abs. 1 GG, wenn sie willkürlich geschieht[42]. Der Gesetzgeber braucht im Einzelfall nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung zu wählen, vielmehr genügt es, wenn sich "irgendein sachlich vertretbarer zureichender Grund anführen läßt"[43]. Dem Gesetz-

---

[39] Diese Zielsetzung läßt sich bereits dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 12. Februar 1993 entnehmen, den dieser anläßlich der Verabschiedung des InvWoBauLG gefaßt hat: "Der Deutsche Bundestag bekundet seinen Willen, nach Auslaufen des Maßnahmegesetzes zum Baugesetzbuch und der Überleitungsvorschrift für die neuen Länder das Städtebaurecht des Bundes wieder einheitlich im Baugesetzbuch zusammenzuführen", vgl. Beschluß des Deutschen Bundestages zu BRDrucks 82/93 vom 12. Februar 1993; **Stüer**, BauROG, S. XVII. Diese Beschlußfassung liegt der Novellierung des BauGB sowie des ROG durch das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts des Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 - BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I S.2081) zugrunde.

[40] Vgl. Kirchhof, in: **Isensee/Kirchhof** (Hrsg.), HbStR V, § 124, Rdnr. 202.

[41] BVerfGE 3, 58 (135 f.).

[42] BVerfGE 1, 14 (52); 68, 237 (250); 71, 39 (53).

[43] BVerfGE 33, 44 (51); 75, 108 (157); 83, 1 (23).

geber kommt im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG eine weite Gestaltungsfreiheit zu[44]. Dabei ist die eingeräumte Gestaltungsfreiheit größer, wenn nur Sachverhalte, nicht Personengruppen ungleich behandelt werden. So wird insbesondere bei Übergangsregelungen sowie bei wirtschaftslenkenden und wirtschaftsordnenden Maßnahmen dem Gesetzgeber ein besonders weiter Spielraum zugebilligt[45].

Der Gesetzgeber hat selbst zu entscheiden, welche Elemente der zu regelnden Lebensverhältnisse für die Gleich- oder Ungleichbehandlung bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung maßgebend sind. Er kann das Differenzierungskriterium in einer wertenden Entscheidung frei bestimmen, wobei er bei der Auswahl beachten muß, daß das Grundgesetz selbst Maßstäbe für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung enthält, namentlich Differenzierungsgebote (zum Beispiel Art. 6 Abs. 1 GG) oder Differenzierungsverbote (zum Beispiel sogenannte "Jedermann"-Grundrechte). Wichtig ist, daß die Unterscheidung auf ein bestimmtes, verfassungsgemäßes Ziel gerichtet ist, das durch die unterschiedliche Behandlung erreicht werden soll[46]. Dieses Differenzierungsziel muß für den Außenstehenden erkennbar sein, etwa aus dem Gesetz selbst, dem Sinn des Gesetzes oder den Motiven des Gesetzgebers[47].

Für das InvWoBauLG bedeutet dies: Der Gesetzgeber möchte das politische Ziel realisieren, den "Aufbau Ost" schnellstmöglich voranzubringen. Um dies umzusetzen, muß er die verschiedenen Lebenssachverhalte unterschiedlich behandeln. Daran knüpft das Differenzierungskriterium an, das für die neuen Bundesländer vor dem Hintergrund der Defizite in der Verwaltung und der desolaten Umweltsituation besondere verfahrensbeschleunigende Maßnahmen vorsieht.

Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers unterliegt jedoch Grenzen, die sich einerseits aus der verfassungsgemäßen Ordnung i.S.d. Art. 20 Abs. 3 GG herleiten, andererseits aus den Grundsätzen des Willkürverbotes, das die äußerste Grenze staatlichen Handelns markiert[48]. Konkretisiert wird das Willkürverbot durch die Gesichtspunkte der Sachgerechtigkeit und der Folgerichtigkeit. Der Gesetzgeber muß die tatsächlichen Gegebenheiten, die Sachgesetzlichkeit des zu regelnden Lebenssachverhaltes berücksichtigen. Eine sachgerechte Lösung verlangt, daß die "unterschiedliche Behandlung auf einen vernünftigen oder sonstwie einleuchtenden

---

44 **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 3, Rdnr. 23; **Jarass/Pieroth**, GG-Kommentar, Art. 3, Rdnr. 11; **Rüfner**, in: Bonner Kommentar, Art. 3, Rdnr. 17.

45 **Jarass/Pieroth**, GG-Kommentar, Art. 3, Rdnr. 16.

46 **Gusy**, NJW 1988, 2507.

47 **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 3, Rdnr. 18.

48 **Rüfner**, in: Bonner Kommentar, Art. 3, Rdnr. 21; **Stern**, in: Festschrift für Dürig, S. 211.

Grund"[49] zurückzuführen ist[50]. Das Gebot der Folgerichtigkeit bindet den Gesetzgeber dagegen nicht an die vorgefundene Wirklichkeit, sondern an die vorhandene Rechtsordnung, denn häufig knüpfen Gleichheitsfragen an vorhandene rechtliche Strukturen an. Eine neue gesetzliche Vorschrift muß auf das bestehende rechtliche Umfeld abgestimmt werden. Dabei kann der Gesetzgeber die auf Rechtsvorschriften basierende Gleich- bzw. Ungleichheit durch Änderungen abschaffen. Grundsätzlich ist er nicht an das alte Recht gebunden, dieses ist nicht vor- oder höherrangig[51]. Abweichungen und Ausnahmeregelungen vom gesetzten System bedürfen jedoch plausibler Gründe[52].

4. Sondervorschriften des InvWoBauLG

Das InvWoBauLG enthält nur wenige Regelungen, die auf die neuen Länder beschränkt sind. Als Beispiel für eine Übergangsvorschrift ist Art. 1 Nr. 27, 28 InvWoBauLG (Änderung des BauGB) zu nennen. § 246a BauGB enthält eine Überleitungsregel aus Anlaß der Herstellung der Einheit Deutschlands, wobei die Sonderregelungen im Baurecht für die neuen Bundesländer von 18 auf neun reduziert wurden. § 247 BauGB normiert Sonderregelungen für Berlin als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland. Weitere Sondervorschriften enthält Art. 2 Nr. 2s InvWoBauLG (Änderung des Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes), der in den §§ 19, 20 WoBauErlG die Erstreckung der veränderten Gesetzeslage auf die neuen Länder sowie besondere Überleitungsvorschriften bestimmt. Art. 4 Nr. 4 InvWoBauLG (Änderung des Raumordnungsgesetzes) enthält in § 6a Abs. 12 ROG (1993) Sonderregelungen für die östlichen Bundesländer, und schließlich gilt das in Art. 13 InvWoBauLG neu eingefügte Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nur in den neuen Ländern (ohne Berlin). Dadurch werden Rechtsmittelverfahren für investive Vorhaben durch Sonderregelungen zur VwGO gestrafft.

5. "Rückwirkung" von Sondervorschriften: Schaffung von bundesweitem Dauerrecht

Obwohl die Diskussion über die Verkürzung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren vor dem Hintergrund der Umbruchsituation der neuen Bundesländer zu sehen ist, findet eine Vielzahl der Regelungen bundesweite

---

[49] BVerfGE 75, 108 (157); 76, 256 (329); 82, 159 (180).

[50] Kirchhof, in: **Isensee/Kirchhof** (Hrsg.), HbStR V, § 124, Rdnr. 205 ff. (217).

[51] **Rüfner**, in: Bonner Kommentar, Art. 3, Rdnr. 32; **Gusy**, NJW 1988, 2508.

[52] **Robbers**, DÖV 1988, 755.

Anwendung. Die verfahrensvereinfachenden und -beschleunigenden Ansätze des InvWoBauLG, geplant als Sondervorschriften im Planungs- und Umweltrecht der neuen Bundesländer, wurden auch auf die alten Bundesländer erstreckt: Nur wenige Regelungen sind tatsächlich auf die östlichen Bundesländer beschränkt.

Diese Ausweitung bzw. "Rückwirkung" der für die neuen Länder konzipierten Sondervorschriften zur Schaffung eines bundesweit geltenden Dauerrechts ist kritisch zu betrachten. Zwar ist der Hinweis, auch in den alten Bundesländern sei die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren investitionshemmender Natur und im internationalen Wettbewerb nachteilig, berechtigt. In der Bundesrepublik Deutschland wurden Beschleunigungsmöglichkeiten bereits vor der Wende diskutiert, und es bestehen zahlreiche Reformstudien dazu[53]. Jedoch wurden mit dem InvWoBauLG teilweise die als zeitlich begrenzte Ausnahmeregelungen konzipierten Lösungsansätze quasi durch die "Hintertür" auch in Westdeutschland eingeführt. Dies geschah im Laufe des ohnehin rasch durchgeführten Gesetzgebungsverfahrens im InvWoBauLG und zeigt auf, daß diese Neuregelungen "mehr oder weniger kurzfristig ... auf die alten Länder erstreckt wurden"[54]. Damit wurden umstrittene und in den alten Bundesländern nicht durchsetzbare Regelungen bundesweit eingeführt. Das dafür bedeutsamste Beispiel ist die (umstrittene) Neuregelung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung der §§ 8a bis 8c BNatSchG a.F.[55]. Im ursprünglichen Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen war der Anwendungsbereich des § 8b BNatSchG a.F. räumlich auf die neuen Bundesländer und zeitlich auf die Dauer von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes beschränkt. Begründet wurde dies mit dem Hinweis auf die Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und die Erleichterung notwendiger Investitionen in den genannten Gebieten[56]. Im Art. 5 InvWoBauLG bezieht sich die Regelung des § 8b BNatSchG a.F.[57] nunmehr auf alle Länder und wurde bundesweit geltendes Recht.

III. Überblick über die Änderungen des InvWoBauLG im Planungsrecht und im verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz

1. Änderungen des Raumordnungsgesetzes (Art. 4 InvWoBauLG)

---

[53] Vgl. oben 3. Kapitel, Fußnote 4, 5.

[54] Vgl. **Hoffmann**, LKV 1993, 287.

[55] Die Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Bauleitplanung wurde durch Art. 5 BauROG neu geregelt; zu den Einzelheiten vgl. **Stüer**, BauROG, Einführung S. VIII - X.

[56] BTDrucks 12/3944, S. 16, 53.

[57] § 8b BNatSchG wurde aufgehoben durch Art. 5 Nr. 2 BauROG.

Durch die in Art. 4 InvWoBauLG enthaltenen Änderungen des Raumordnungsgesetzes wird im Bereich der Raumordnung und Landesplanung den Belangen des Wohnens ein stärkeres Gewicht eingeräumt. Darüber hinaus wird ein Verfahren zur Abweichung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung nach § 5 Abs. 5 ROG (1993) eingeführt. Außerdem beinhaltet des Gesetz eine grundlegende Neufassung des Raumordnungsverfahrens, gekennzeichnet insbesondere durch die Vereinfachung sowie Befristung des Verfahrens[58]. Zu den Einzelheiten der Änderungen:

1.1. Art. 4 Nr. 1 InvWoBauLG (§ 2 Abs. 1 Nr. 13 ROG (1993))

Die Ergänzung der Grundsätze der Raumordnung nimmt auf die besonders in den Ballungsräumen angespannte Wohnsituation Bezug. Die raumordnerische Bedeutung des Wohnens wird nunmehr in einem eigenen Grundsatz herausgestellt (§ 2 Abs. 1 Nr. 13 ROG (1993)). Die Belange des Wohnens sollen auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung Eingang in den Abwägungsvorgang finden und bei bestehendem Wohnbedarf unter besonderen Umständen mit Vorrang berücksichtigt werden[59].

1.2. Art. 4 Nr. 2 InvWoBauLG (§ 5 Abs. 5 ROG (1993))

Durch den neu eingefügten § 5 Abs. 5 ROG (1993) werden die Länder rahmenrechtlich verpflichtet, ein Verfahren zur Abweichung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu schaffen. Dadurch kann nunmehr bundesweit ohne die Durchführung eines förmlichen Zieländerungsverfahrens, z.B. durch einen Regionalplan, die zügige Ausweisung von Wohnbauland durch die Gemeinden ermöglicht werden, wenn im Einzelfall die festgelegten Ziele der Raumordnung und Landesplanung eine andere Art der Flächennutzung vorsehen. Die Ausgestaltung des Abweichungsverfahrens bleibt den Ländern vorbehalten. Bis zur landesgesetzlichen Umsetzung ist es nach bundesrechtlicher Ermächtigung den zuständigen Landesplanungsbehörden im Einvernehmen mit den fachlich berührten Stellen möglich, im Einzelfall Abweichungen zuzulassen, solange die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden[60].

---

[58] Die Neufassung des Raumordnungsgesetzes (1998) durch Art. 2 Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 - BauROG) bleibt bei der Untersuchung zunächst unberücksichtigt.

[59] BTDrucks 12/3944, S. 48.

[60] BTDrucks 12/3944, S. 48; **Lüers**, ZfBR 1993, 107; **Krautzberger**, NVwZ 1993, 524.

1.3. Art. 4 Nr. 3 InvWoBauLG (§ 6a ROG (1993))

Das Raumordnungsverfahren ist durch den neu gefaßten § 6a ROG (1993) umfassend geändert worden. Die überarbeitete Fassung des § 6a ROG (1993) hat zum Ziel, das Raumordnungsverfahren deutlich zu straffen und die auftretenden Auslegungsschwierigkeiten zu beseitigen[61].

Die Neufassung des § 6a ROG (1993) beinhaltet die folgenden Schwerpunkte: Verzicht auf eine UVP-Regelung (§ 6a Abs. 1 ROG (1993)); Erweiterung der Möglichkeit, von einem Raumordnungsverfahren abzusehen (§ 6a Abs. 3 ROG (1993)); Beschleunigung der Durchführung des Raumordnungsverfahrens durch die Einführung von Verfahrensfristen (§ 6a Abs. 8 ROG (1993)).

1.3.1. Verzicht auf eine UVP-Regelung

Gemäß § 6a Abs. 1 ROG (1993) entfällt die bisher bundesrechtlich zwingend vorgeschriebene Verpflichtung, im Raumordnungsverfahren eine stufenspezifische UVP durchzuführen. Diese Änderung wird damit begründet, die schematische Verbindung von Raumordnungsverfahren mit der UVP genüge den Erfordernissen der Praxis nicht. Insbesondere wird bemängelt, daß die im Rahmen des Raumordnungsverfahrens durchgeführte UVP für das nachfolgende Zulassungsverfahren keine Bindungswirkung habe. Die deswegen notwendige anschließende UVP im Zulassungs- bzw. Genehmigungsverfahren wird als zu aufwendig befunden[62].

Durch die Streichung wird das Raumordnungsverfahren auf seinen ursprünglichen Zweck eines zwischenbehördlichen Koordinationsinstruments zurückgeführt[63].

Der Verzicht hindert die Länder allerdings nicht, die obligatorische UVP im Raumordnungsverfahren landesrechtlich geregelt beizubehalten oder aufgrund der "kann"-Regelung des fortgeltenden, korrespondierenden § 16 Abs. 1 UVPG eine materielle UVP im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG durchzuführen[64].

---

[61] Aus dem Leitfaden der Länder und des Bundes zur Durchführung des Raumordnungsverfahrens mit UVP nach § 6a ROG (1989) ergeben sich die unterschiedlichen Ansätze bei der Umsetzung im Landesrecht und der damit verbundenen unterschiedlichen Auslegung. Während einige Länder die raumordnerische UVP nach Maßgabe des UVPG vornahmen, sahen es andere als ausreichend an, die Umweltauswirkungen ohne die vom UVPG geforderte umweltinterne Bewertung zu prüfen, vgl. **Wagner**, DVBl. 1993, 587, Fußnote 25.

[62] **Klett/Gerold**, NuR 1993, 428; **Lüers**, LKV 1993, 188; **Stich**, WiVerw 1994, 165, 166.

[63] **Heintz/Lenz/Lüttgau**, InvWoBauLG, S. 55, **Rahner**, ZUR 1993, 142.

[64] **Wagner**, DVBl. 1993, 588; **Schmidt**, ZUR 1993, 198.

Jedoch auch ohne Durchführung einer formalisierten UVP bleiben die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme auf die in § 2 Abs. 1 Nr. 8 ROG (1993) genannten Umweltbelange unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen (§ 6 Abs. 1 Satz 3 ROG (1993)). Damit ist eine Auseinandersetzung mit raumbedeutsamen Umweltauswirkungen gewährleistet. Mit dem Verweis auf § 2 Abs. 1 Nr. 8 ROG (1993) ist quasi ein "Auffangtatbestand"[65] normiert.

1.3.2. Absehen von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens

Die Regelungen zum Absehen von Raumordnungsverfahren enthält nunmehr der neue Absatz 3. Gegenüber dem bisherigen Rechtszustand (§ 6a Abs. 2 Satz 2 ROG (1989)) erweitert die dort getroffene Neuregelung das Absehen von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens, wenn eine ausreichende Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung[66] auf andere Weise gewährleistet wird. Dazu sind in § 6a Abs. 3 Nr. 1 bis 3 ROG (1993) drei Absehenstatbestände geregelt.

Gemäß Nr. 1 kann von einem Raumordnungsverfahren abgesehen werden, wenn das geplante Vorhaben vorhandenen, räumlich und sachlich hinreichend konkreten Zielen der Raumordnung und Landesplanung entspricht oder ihnen widerspricht.

Nach Nr. 2 ist ein Raumordnungsverfahren entbehrlich, wenn ein Vorhaben den rechtsverbindlichen Festsetzungen eines den Zielen der Raumordnung und Landesplanung angepaßten Bebauungsplanes entspricht oder widerspricht und das Vorhaben nicht nach § 38 BauGB privilegiert ist. Diese Vorrangregelung für den Bebauungsplan bei der Ansiedlung von Vorhaben im Innenbereich soll die üblichen Prüfungsschritte Raumordnungsverfahren, Bebauungsplan und Baugenehmigungsverfahren um eine Prüfungsstufe reduzieren. Privilegierte Vorhaben nach § 38 BauGB sind aus Gründen der Planungssicherheit ausgenommen, da in diesen Fällen die Festsetzungen des Bebauungsplanes im Rahmen der Abwägungen des nachfolgenden Zulassungsverfahrens überwunden werden können[67].

Schließlich kann nach Nr. 3 von einem Raumordnungsverfahren abgesehen werden, wenn eine ausreichende Berücksichtigung landesplanerischer Erfordernisse in einem anderen gesetzlich geregelten Abstimmungsverfahren unter Beteiligung der

---

[65] Vgl. **Wagner**, DVBl. 1993, 588; Bunge, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2485.

[66] Bislang:"... einschließlich der überörtlichen Belange" (vgl. § 6a Abs. 2 Satz 2 ROG (1989)).

[67] **Heintz/Lenz/Lüttgau**, InvWoBauLG, S. 57; **Wagner**, DVBl. 1993, 588.

Landesplanungsbehörde gewährleistet ist. Diese Voraussetzungen können vorliegen, wenn die verbindliche Ausweisung eines Standortes durch einen Fachplan vorliegt, beispielsweise der Standort einer Abfalldeponie in einem Abfallwirtschaftsplan geregelt und die Landesplanung an diesem Fachverfahren förmlich beteiligt worden ist[68].

Eine weitere Absehensregelung enthält § 6a Abs. 12 ROG (1993) für die neuen Länder. Diese gilt befristet bis zum 30. April 1998. Danach kann von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abgesehen werden, wenn im Einzelfall "durch das Raumordnungsverfahren bedeutsame Investitionen unangemessen verzögert würden"[69]. Hintergrund der Regelung ist das Bestreben, den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Bundesländern durch Investitionen zu beschleunigen. Absatz 12 gilt nur für solche Fälle, bei denen es sich um bedeutsame Investitionen handelt, d.h. Investitionen, die von besonderem Gewicht für die Entwicklung in den neuen Bundesländern sind[70].

1.3.3. Befristung des Raumordnungsverfahrens

§ 6a Abs. 8 ROG (1993) enthält zur beschleunigten Durchführung von Raumordnungsverfahren zwei neue Verfahrensfristen. Die Vorschrift legt für die Entscheidung über das Einleiten des Raumordnungsverfahrens eine Frist von vier Wochen fest. Dabei beginnt die Frist erst nach Einreichung der zu diesem Zweck erforderlichen Unterlagen. Nach Einreichen der vollständigen Unterlagen ist das Verfahren selbst innerhalb von sechs Monaten abzuschließen[71]. In dieser Befristungsregelung macht der Bundesgesetzgeber von seiner Rahmenrechtskompetenz Gebrauch und zwingt die Länder zur konzentrierten Durchführung der Verfahren. In der Begründung des Gesetzentwurfes verweist der Gesetzgeber hierbei auf die Nutzung der "gegebenen Möglichkeiten zur Straffung des Verfahrens sowie zur Konzentration der inhaltlichen Prüfung des Vorhabens"[72], ohne dies jedoch zu konkretisieren und den Ländern geeignete Mittel dazu in inhaltlicher, sachlicher oder personeller Hinsicht zur Verfügung zu stellen. Bei Fristablauf ist der Vorhabensträger berechtigt, die Einleitung des nachfolgenden Zulassungsverfahrens zu beantragen, und die

---

68 **Heintz/Lenz/Lüttgau**, InvWoBauLG, S. 58; Wagner, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, Vorbemerkungen, Rdnr. 57; § 16, Rdnr. 19 ff., 28.

69 Vgl. § 6a Abs. 12 ROG (1993).

70 Begründung des Gesetzentwurfes, BTDrucks 12/3944, S. 51.

71 Sand, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1704; **Wagner**, DVBl. 1993, 588.

72 Begründung des Gesetzentwurfes, BTDrucks 12/3944, S. 50.

für die Genehmigung zuständige Behörde kann das Zulassungsverfahren weiter durchführen[73].

1.3.4. Sonstige Änderungen

Um sicherzustellen, daß Raumordnungsverfahren nicht schematisch, sondern nur bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen im Einzelfall eingeleitet werden, regelt § 6a Abs. 2 ROG (1993) den Erlaß der RoV[74]. Dabei wird abweichend von der bisherigen Regelung in § 6a Abs. 2 Satz 2 ROG (1989) festgelegt, daß auch bei den in der RoV aufgeführten Vorhaben jeweils im Einzelfall zu prüfen ist, ob diese Vorhaben raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben[75].

Im Hinblick darauf, daß das Raumordnungsverfahren nicht mehr zwingend mit der UVP verbunden ist, werden in den neuen Abs. 4 bis 6 - bisher Abs. 3 bis 5 ROG (1989) - die Regelungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung gestrichen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit bleibt nach der Neuregelung den Ländern überlassen (§ 6a Abs. 7 ROG (1993)). Wird allein das Raumordnungsverfahren durchgeführt, ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich. Gleichwohl liegt es im Ermessen der Länder, die Öffentlichkeit zu beteiligen und entsprechende Vorschriften zu erlassen. Bei Vorhaben der militärischen oder zivilen Verteidigung obliegt diese Entscheidung den in Abs. 6 genannten Behörden[76].

Unverändert bleibt das Berücksichtigungsgebot des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens nach § 6a Abs. 9 (1993) - bisher § 6a Abs. 6 Satz 1 ROG (1989). Es wurden hierbei lediglich als Folge des Verzichts der UVP-Regelung im Rahmen des § 6a ROG (1993) die Vorschriften über die Einbeziehung der UVP in das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens sowie über die Wirkungen der UVP für nachfolgende Zulassungsverfahren gestrichen[77].

2. Änderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 11 InvWoBauLG)

---

[73] **Heintz/Lenz/Lüttgau**, InvWoBauLG, S. 58; **Wagner**, DVBl. 1993, 589.

[74] Vgl. 4. Kapitel, Fußnote 69.

[75] **Heintz/Lenz/Lüttgau**, InvWoBauLG, S. 56.

[76] **Wagner**, DVBl. 1993, 588.

[77] **Heintz/Lenz/Lüttgau**, InvWoBauLG, S. 58.

Die Änderungen des UVPG nach Art. 11 InvWoBauLG betreffen neben Folgeänderungen, die durch die Änderung des ROG und des Abfallgesetzes bedingt sind, insbesondere das Verhältnis von Bauleitplanung und UVP.

Der Anwendungsbereich des UVPG auf die Bauleitplanung wird eingeschränkt, Flächennutzungspläne werden nicht mehr erfaßt. Einer UVP unterliegen nur noch bestimmte Bebauungspläne. Die UVP wird in diesen Fällen nach den Vorschriften des BauGB durchgeführt, wobei sie sich materiell an den Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 bis 3 UVPG ausrichtet (§ 17 UVPG). Für diejenigen Bebauungspläne und Satzungen, die eine Zulassungsentscheidung nicht unmittelbar enthalten, sondern ihr vorgelagert sind, wird klargestellt, daß die Prüfung der Umweltverträglichkeit nur entsprechend dem Planungsstand erfolgen kann. Zur Vermeidung von Doppelprüfungen wird die UVP im nachfolgenden Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt[78].

Im Zusammenhang mit der in dieser Arbeit relevanten Fragestellung der Verfahrensbeschleunigung und Rechtsangleichung im Raumordnungsrecht ist auf Art. 11 Nr. 2 InvWoBauLG hinzuweisen. Danach wird in § 16 Abs. 1 UVPG die Textpassage "das den Anforderungen des § 6a Abs. 2 Satz 2 des Raumordnungsgesetzes entspricht" gestrichen. Damit ergibt sich die Konsequenz schon aus dem Wortlaut der Vorschrift, die nunmehr die UVP eines Vorhabens nicht mehr ausdrücklich verlangt[79].

3. Gesetz zur Beschränkung der Rechtsmittel in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Art. 13 InvWoBauLG)

Das in Art. 13 InvWoBauLG neu eingeführte Gesetz gilt nur für die neuen Bundesländer (ohne Berlin) und ist zeitlich befristet bis zum 30. April 1998[80]. Nach der

---

[78] **Lüers**, ZfBR 1993, 107, 108; **Krautzberger**, NVwZ 1993, 524; **Erbguth**, NVwZ 1993, 956 - 958; **Heintz/Lenz/Lüttgau**, InvWoBauLG, S. 73; Wagner, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, Vorbemerkungen, Rdnr. 56.

[79] **Schmidt**, ZUR 1993, 199.

[80] Die Änderungen des Art. 2 Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) vom 01. November 1996 (BGBl. I S. 1626) bleiben bei der Untersuchung zunächst unberücksichtigt. Nach Art. 2 6. VwGOÄndG enthält das Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nunmehr nur noch eine Sondervorschrift für die neuen Bundesländer. Bis zum 31. Dezember 2002 haben Drittwiderspruch und -klagen gegen den an einen anderen gerichteten, diesen begünstigenden Verwaltungsakt in bestimmten Verfahren keine aufschiebende Wirkung. Die Verfahrensgegenstände werden abschließend aufgezählt. Dabei entspricht die Regelung im wesentlichen derjenigen des Art. 13 Nr. 3 InvWoBauLG. Dagegen wurden die Sondervorschriften des Art. 13 Nr. 1 und 2 InvWoBauLG durch die Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung aufgehoben, jedoch deren Regelungsinhalte hinsichtlich der Befristung des Normenkontroll-

gesetzgeberischen Intention soll durch die Beschränkung der Rechtsmittel der wirtschaftliche Aufschwung in den neuen Ländern erleichtert werden. Deshalb sind verwaltungsgerichtliche Verfahren über Investitionsentscheidungen von den Beschränkungen betroffen.

Nach Art. 13 Nr. 1 InvWoBauLG wird in den neuen Bundesländern die Zulässigkeit von Normenkontrollverfahren wegen Bebauungsplänen und anderen Satzungen nach dem Baugesetzbuch auf den Zeitraum von drei Monaten nach ihrem förmlichen Inkrafttreten beschränkt[81]. Auf diese Frist muß bei der Veröffentlichung der Satzung nicht hingewiesen werden[82].

In Art. 13 Nr. 2 InvWoBauLG wird bestimmt, daß verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten über die abschließend aufgezählten, investitionsrelevanten Genehmigungsverfahren grundsätzlich auf eine Tatsacheninstanz beschränkt werden. Die Berufung zum OVG ist somit nur zulässig, wenn das VG oder, auf Beschwerde, das OVG, die Berufung ausdrücklich zugelassen hat. Gemäß dem insoweit anwendbaren § 131 Abs. 3 VwGO ist dies der Fall, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, wenn das Urteil von einer Entscheidung des OVG, des BVerwG oder des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder wenn ein Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann[83].

Schließlich entfällt nach der Regelung des Art. 13 Nr. 3 InvWoBauLG bei Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen den an einen anderen gerichteten, diesen begünstigenden Verwaltungsakt die aufschiebende Wirkung, sofern ein investives Vorhaben betroffen ist. Gemäß § 80a Abs. 1 Nr. 2 VwGO kann die Behörde auf Antrag des Dritten die Vollziehung aussetzen und einstweilige Maßnahmen zur Sicherung seiner Rechte treffen. Die aufschiebende Wirkung kann auch durch gerichtliche Entscheidung hergestellt werden (§ 80 Abs. 3, Abs. 5 bis 8 VwGO). Der Dritte ist auf den Erlaß einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO angewiesen, wenn er gerichtlich den Vollzug der entsprechenden Zulassungsbehörde verhindern will.

---

antrages und die Einschränkung von Rechtsmitteln in modifizierter Form in die (bundesweit geltende) VwGO übernommen.

81 BVerwG, LKV 1996, 337.

82 **Lüers**, LKV 1993, 189.

83 **Heintz/Lenz/Lüttgau**, InvWoBauLG, S. 76.

6. Kapitel
Bewertung der normativen Veränderungen des InvWoBauLG

I. Bewertungskriterien

Ausgehend von der Analyse der durch das InvWoBauLG geänderten Regelungen im Bereich des Raumordnungsrechts sowie des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, soll nunmehr die Relevanz der Veränderungen im Hinblick auf die zu untersuchenden Zielvorgaben der Nivellierung und Verbesserung des Umweltschutzes und Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet geprüft werden. Insbesondere ist darauf einzugehen, ob und inwieweit die Neuregelungen Lösungen für die in Frage stehenden Zielkonflikte im Spannungsfeld von Wirtschafts- und Investitionsförderung durch Verfahrensbeschleunigung und der Verbesserung der Umweltqualität im Rahmen des Prozesses der Rechtsangleichung bieten[1].

Zunächst werden die Bewertungskriterien vorgestellt, anhand derer die normativen Veränderungen der Art. 4, 11 und 13 InvWoBauLG nachfolgend untersucht werden sollen[2].

1. Bewertungskriterien zur Nivellierung und Verbesserung des Umweltschutzes

1.1. Prinzipientrias des Umweltschutzes

Hierbei wird im wesentlichen auf das bereits Dargestellte verwiesen - insbesondere auf die inhaltliche Ausprägung des Vorsorge-, Verursacher - und Kooperationsprinzips[3]. Die drei Grundsätze des Umweltrechts sind bei der Bewertung der grundlegenden Veränderungen, wie sie durch das InvWoBauLG gerade im Bereich von Umwelt- und Planungsrecht herbeigeführt wurden, heranzuziehen. Denn ihnen kommt unmittelbare Rechtsverbindlichkeit gegenüber dem Gesetzgeber zu, was u.a. in Art. 16 Abs. 1 Staatsvertrag, Art. 34 Abs. 1 Einigungsvertrag zum Ausdruck kommt[4].

---

1 Vgl. oben 1. Kapitel III, S. 11 ff.

2 Vgl. unten 6. Kapitel II, S. 146 ff.

3 Vgl. oben 4. Kapitel III 2.1.1 - 2.1.3, S. 90 ff.

4 Vgl. oben 4. Kapitel III 2.1.5, S. 94 f.

Hinzuweisen ist auf das Vorsorgeprinzip mit seiner Zielvorgabe, Umweltgefahren zu vermeiden sowie die Umweltqualität zu verbessern. Daneben ist das Kooperationsprinzip in der Ausprägung der Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft unter Einsatz einer Vielzahl möglicher Kooperationsformen und -instrumente von entscheidender Bedeutung. Gerade in diesem Prinzip bieten sich Anknüpfungspunkte bezüglich der angestrebten Verfahrensbeschleunigung durch administrative Maßnahmen[5], und es gilt zu prüfen, ob mögliche Lösungsansätze in den Regelungen des InvWoBauLG umgesetzt wurden.

1.2. Gewährleistung von Umweltschutzstandards

Ausgehend von der Aussage des Art. 16 Abs. 4 Staatsvertrag, wonach das gemeinsame Umweltrecht im vereinten Deutschland "so schnell wie möglich auf hohem Niveau angeglichen und weiterentwickelt" werden soll, müssen die Veränderungen der Rechtslage durch das InvWoBauLG danach beurteilt werden, inwieweit sie die Qualität des Umweltschutzes im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts beeinflussen. Dieselbe Zielsetzung normiert auch Art. 34 Abs. 1 Einigungsvertrag, der verlangt, "die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern".

Art. 16 Abs. 4 Staatsvertrag enthält zwei Aufgaben für den Gesetzgeber. Die Vorschrift spricht von Angleichung als dem ersten Zwischenziel sowie von Weiterentwicklung des Umweltrechts als Endziel des Prozesses der Rechtsvereinheitlichung in diesem Rechtsgebiet. Somit ist bei der nachfolgenden Bewertung auch zwischen diesen Schritten zu unterscheiden. Es gilt zu prüfen, ob die vorgenommenen Änderungen des InvWoBauLG in Richtung Rechtsangleichung bzw. Weiterentwicklung des erreichten Standards weisen.

Schwierigkeiten ergeben sich bei der Entwicklung konkreter Maßstäbe für die Bewertung der Veränderungen hinsichtlich der Umweltqualität sowie des Niveaus der Umweltschutzregelungen. Da es sich hierbei nicht um meßbare Größen handelt, ist die Überprüfung der Gewährleistung der Umweltschutzstandards problematisch. Die im Planungsrecht zu bewertenden Veränderungen lassen sich nicht in zahlenmäßig fixierte Grenz- oder Richtwerte umsetzen oder in ein naturwissenschaftliches Meßverfahren einkleiden. Allein das Ziel, effektiven Umweltschutz zu gewährleisten, ist klar definiert. Jeder Versuch, die Maßstäbe zu konkretisieren, steht vor dem Problem, daß Begriffe wie "Umweltqualität", "Umweltstan-

[5] Vgl. oben 3. Kapitel II 2.1, S. 64 ff.

dards" oder "Bestandsschutz im Umweltrecht" nicht allgemeingültig definiert sind[6]. Diese Unsicherheit und Unschärfe in der Begriffserklärung resultiert aus dem jeweils aktuellen Stand der Wissenschaft und Technik sowie aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Zielen und subjektiven Wertungen, die mit den Begriffen verbunden sind und diese inhaltlich ausfüllen.

1.2.1. Umweltqualität

Da es einen einheitlichen Bewertungsmaßstab für Umweltqualität nicht gibt, ist im Rahmen dieser Arbeit eine "Arbeitsgrundlage" zu schaffen. Zwar kann die Umweltqualität nicht in eindeutiger Weise beschrieben oder wissenschaftlich belegt werden, jedoch spielt sie im Umweltrecht eine bedeutsame Rolle, die sich in den grundsätzlichen Zielsetzungen des Umweltrechts manifestiert. Nach Storm[7] ist das "Lenkungsziel" der auf den Umweltschutz gerichteten Rechtsvorschriften die Erhaltung oder Herstellung einer bestimmten Umweltqualität[8]. Darunter fallen alle Anforderungen an die Umweltqualität, denen in der Gegenwart oder in der Zukunft die (Teil-)Bereiche der Umwelt nach Menge und/oder Güte entsprechen müssen. Diese Ansprüche können ausdrücklich in Umweltqualitätsvorschriften normiert werden. Sie können aber auch bei der Anwendung und Auslegung von Rechtsnormen Einfluß finden, indem sie als zielgerichtete Maßnahmen verstanden werden, die der Vermeidung oder Minderung umweltbeeinträchtigender Eingriffe dienen[9].

Gerade in Gestalt der letztgenannten Anwendungsmöglichkeit unterstützen sie den vorsorgenden Umweltschutz und eine in die Zukunft planende Umweltpolitik. Umweltqualität und die sich daraus ableitende Umweltqualitätssicherung wird somit im Rahmen dieser Arbeit i.S.d. Vorsorgeprinzips[10] verstanden. Danach steht die Gewährleistung von Umweltqualität der Effektivität von umweltschützenden Maßnahmen als Ausfluß des Vorsorgeprinzips gleich.

1.2.2. Umweltplanung

---

6 Summerer, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2325, 2327; Jarass, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2413.

7 Vgl. **Storm**, Umweltrecht, Rdnr. 24 ff.

8 Storm, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2330, 2337.

9 Summerer, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2328.

10 Auch in diesem Zusammenhang kann vollinhaltlich auf die oben dargelegten Grundsätze zum Vorsorgeprinzip verwiesen werden, vgl. oben 4. Kapitel III 2.1.1, S. 90 f.

Umweltplanung umfaßt alle Formen der vorausschauenden Bewältigung von Umweltproblemen durch Mittel der Planung, die unmittelbar oder mittelbar Umweltschutzzwecke verfolgen[11]. Die Umweltplanung ist als Instrument vorsorgender Umweltpolitik anzusehen und dient damit in erster Linie ebenfalls dem Vorsorgeprinzip. Wesentliche Aufgabe der Umweltplanung ist, das im Planungsrecht vorgegebene Potential zur Lösung von Umweltkonflikten zu nutzen[12]. Die gesamte Umwelt - i.S.d. natürlichen Lebensgrundlage des Menschen einschließlich ihrer Medien Luft, Wasser und Boden sowie der Tier- und Pflanzenwelt - ist verstärkt in das Rechtssystem zu integrieren und dabei inhaltlich und verfahrensmäßig zu konkretisieren. Dadurch soll erreicht werden, daß ökologische Wirkungszusammenhänge bei der Risikoanalyse und -bewertung berücksichtigt werden. Insbesondere der Bewertungsvorgang, der die Auswirkungen von Eingriffen auf die Umweltqualität untersucht, muß hervorgehoben werden und im Wege eigenständiger Verfahren erfolgen[13]. Die Planung muß insbesondere auf das Abschichten von (Planungs-)Alternativen gerichtet sein, um nicht alles Wesentliche administrativen Einzelentscheidungen zu überlassen.

Hervorzuheben ist die raumbezogene Gesamtplanung durch die Raumordnungs- und Landesplanung als mögliche Erscheinungsformen der Umweltplanung[14]. Sie kann als "Keimzelle einer integrierten Umweltplanung"[15] angesehen werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Umweltverträglichkeitsprüfung zu nennen, die sowohl ein Planungsinstrument darstellt als auch auf Pläne anzuwenden ist[16]. Diese Umweltplanungen sind darauf gerichtet, die komplexen Problemstellungen des Umweltschutzes zu erfassen und Umweltbelange untereinander, aber auch mit gegensätzlichen Zielvorstellungen und Interessen abzustimmen. In dieser Hinsicht sind diese planenden Umweltschutzmaßnahmen bei der Bewertung der Neuregelungen und Veränderungen des InvWoBauLG zu berücksichtigen.

---

[11] **Hoppe/Beckmann**, Umweltrecht, § 7, Rdnr. 10; Storm, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2195, 2196.

[12] Zum sogenannten "Gebot der planerischen Konfliktbewältigung" vgl. **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rdnr. 14; § 9, Rdnr. 36.

[13] Zu denken ist hierbei insbesondere an Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, um dem wertenden Element des Vorganges durch breite gesellschaftliche Beteiligung Rechnung zu tragen, vgl. Hagenah, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2115, 2116.

[14] Davon zu unterscheiden sind die umweltschutzspezifischen Fachplanungen (Umweltplanungen i.e.S. - Umweltplanungen i.w.S.); vgl. dazu mit Beispielen Erbguth, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 2222.

[15] Vgl. **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rdnr. 20.

[16] Vgl. Art. 1 Abs. 2 Nr. 3 der Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes, Bekanntmachung des BMI vom 12. September 1975 - UI1- 500110/9 (GMBl S.717).

1.2.3. "Bestandsschutz" im Umweltrecht

Im Kontext der Forderungen gemäß Art. 16 Abs. 4 Staatsvertrag und Art. 34 Abs. 1 Einigungsvertrag, den Stand des Umweltschutzes auf hohem Niveau anzugleichen und weiterzuentwickeln, ist auf das Kriterium "Bestandsschutz" im Umweltrecht einzugehen.

Unter Bestandsschutz versteht man im allgemeinen den rechtlich gesicherten, durch Verfassung oder einfaches Recht gewährten Schutz eines tatsächlich vorhandenen Bestandes von Rechten oder sonstigen Positionen[17]. Er ist in erster Linie Ausdruck des rechtsstaatlichen Grundsatzes des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit, aber auch Ausfluß der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG[18]. Im Bereich des Umweltschutzes wird der Bestandsschutz auch als "Verschlechterungsverbot"[19] bezeichnet. Es zielt darauf, die Umweltbelastungen nicht weiter anwachsen zu lassen, und will zumindest die vorhandene Umweltqualität in ihrem "Bestand" (status quo) schützen[20]. Das Bestandsschutzprinzip wird häufig als Ausprägung des Vorsorgeprinzips verstanden[21] und bildet zugleich dessen Untergrenze: Während das Vorsorgeprinzip darauf gerichtet ist, die Umweltsituation zu verbessern, darf nach dem Bestandsschutzprinzip die Qualität des vorhandenen Umweltbestandes nicht gemindert werden.

Schwierigkeiten bereitet die Beurteilung der Frage, ob das Verbot der Verschlechterung der Umweltqualität beachtet wird, wenn wie im Bereich des technischen Umweltrechts dieses Ziel sich nicht in der Setzung von Umweltqualitätsnormen (z.B. in der Form von Richt- oder Grenzwerten) ausdrücken läßt, sondern es um die Umsetzung von umweltpolitischen Zielsetzungen im Rahmen des Planungsrechts geht. Das raumbezogene Planungsrecht gibt dem zuständigen Planungsträger regelmäßig eine Vielzahl ökologischer, ökonomischer, sozialer und kultureller Leitlinien an, die regelmäßig miteinander kollidieren und die "gegeneinander und untereinander abzuwägen" sind (§ 2 Abs. 3 ROG (1993)): Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die Entscheidungsspielräume oft einseitig zugunsten der

---

[17] Sendler, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 1, Spalte 268.

[18] Der eigentumsrechtliche Bestandsschutz ist von der Rechtsprechung im Baurecht entwickelt worden und wird im Rahmen dieser Arbeit nicht näher erläutert. Er darf mit dem umweltrechtlichen Bestandsschutz nicht verwechselt werden, da er den im Interesse der Umwelt erforderlichen Maßnahmen eher zuwiderläuft, vgl. **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 25; **Sendler**, JuS 1983, 256, Fußnote 22.

[19] Vgl. statt vieler: **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rdnr. 25.

[20] Rehbinder, in: **Salzwedel** (Hrsg.), Umweltrecht, S. 91; Breuer, in**: Schmidt-Aßmann** (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Abschnitt, Rdnr. 10.

[21] **Sendler**, JuS 1983, 256; **Schmidt/Müller**, JuS 1985, 694. Von einem selbständigen Prinzip gehen aus **Breuer** (vgl. 6. Kapitel, Fußnote 20) und **Rehbinder**, RabelsZ 40 (1976), 363 ff. (373).

Wirtschaft ausgenutzt werden und dabei die Erfordernisse des Umweltschutzes vernachlässigt werden[22]. Der Gesetzgeber muß dem entgegenwirken, indem er das Entscheidungsverfahren (z.B. für Zulassungs- und Genehmigungsverfahren) steuert und vorrangigen Aspekten des Umweltschutzes im Planungsrecht durch operationale, zwingende Normen einen gesicherten Mindestschutz verleiht. Zu prüfen ist, ob die normativen Veränderungen des InvWoBauLG das Niveau des Umwelt- und Planungsrechts i.S.d. Bestandsschutzprinzips unangetastet lassen.

2. Bewertungskriterien zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse

2.1. Öffentlichkeitsbeteiligung

"Öffentlichkeitsbeteiligung" ist kein Gesetzesbegriff, es gibt daher keine Legaldefinition. Man versteht darunter die unmittelbare Mitwirkung von Betroffenen und/oder Interessierten und Engagierten am Entscheidungsverfahren der Verwaltung[23]. Davon erfaßt sind hier nur die verfahrensrechtlich abgesicherten Beteiligungsformen[24].Wesentlich ist, daß in das behördliche Verfahren Personen einbezogen werden, die durch die behördliche Maßnahme nicht in ihren subjektiven Rechten betroffen sind[25]. Damit ist der Kreis der Einwendungsbefugten wesentlich größer als der Kreis derjenigen, welche die behördliche Maßnahme anfechten können. Denn klagebefugt ist nur, wer geltend machen kann, durch die behördliche Entscheidung in seinen subjektiven Rechten verletzt zu sein, § 42 Abs. 2 VwGO.

Der Öffentlichkeitsbeteiligung kommen drei wichtige Aufgaben zu: Informations-, Kontroll- und Rechtsschutzfunktion.

Die Informationsfunktion der Bürgerbeteiligung dient den verschiedenen Verfahrensbeteiligten unterschiedlich. Die Verwaltung gewinnt darüber entscheidungserhebliche Informationen, die für die Sachverhaltsermittlung sowie die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit des Projektes von entscheidender Bedeutung sein können. Der Antragsteller oder Betreiber der projektierten Anlage kann sich auf diese Weise gleichfalls umfassende Informationen beschaffen.

---

22 **Rehbinder**, RabelsZ 40 (1976), 378 f.

23 **Kurz**, Öffentlichkeitsbeteiligung, S.11.

24 Informelle Einflußnahmen auf die Verwaltungstätigkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung in Form von Demonstrationen und Besetzungen stellen keine Fälle der Bürgerbeteiligung dar, auf die im Rahmen dieser Arbeit eingegangen wird.

25 Bekanntestes Beispiel hierfür ist die Vorschrift des § 29 BNatSchG, wonach den anerkannten Verbänden Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben ist.

Bürger, die sich im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung über das geplante Vorhaben unterrichten, können so mögliche Rechtsverletzungen durch die Auswirkungen der Planungen ermitteln[26]. Diese Informationsbeschaffung ist Voraussetzung für die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes.

Durch die Beteiligung der Bürger am Verwaltungsverfahren wird zugleich eine gewisse Kontrolle über die Verwaltungsentscheidung ausgeübt. Diese Kontrolle durch die Öffentlichkeit ist nicht mit einer Rechts- oder Fachaufsicht durch vorgesetzte Stellen oder gar einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle gleichzusetzen. Jedoch wird unter Umständen die mittelbare Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß - u.U. durch politischen Druck oder über die Berichterstattung in den Medien - verstärkt. Damit steigert das Vorhandensein einer Öffentlichkeit die Selbstkontrolle der Behörden[27].

Der Öffentlichkeitsbeteiligung kommt schließlich Rechtsschutzfunktion zu. Die Bürgerbeteiligung zwingt die Behörde, die vorgebrachten Argumente, Zweifel und Bedenken in ihren Entscheidungsprozeß einzubeziehen und über die widerstreitenden Interessen begründet zu entscheiden. Das Verwaltungsverfahren verfolgt somit den Zweck, eine sachlich richtige Entscheidung herbeizuführen. Aus Sicht der von der Verwaltungsentscheidung betroffenen Bürger kommt dem Verfahren bereits dadurch die Funktion vorgelagerten Rechtsschutzes zu. Die Verwaltungsentscheidung kann ihrerseits davon unbeschadet vom betroffenen Bürger im Verwaltungsgerichtsprozeß angegriffen werden[28]. Daneben ist auf die grundlegende Bedeutung des vorgelagerten Rechtsschutzes durch Verfahrensbeteiligung hinzuweisen[29].

Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung zu Beginn eines Verwaltungsverfahrens kann der Kreis derjenigen bestimmt werden, die von dem Vorhaben in ihren subjektiven Rechten betroffen sind oder sein könnten. Die umfassende und weitreichende Informationsbeschaffung als Ergebnis der Bürgerbeteiligung ermöglicht es der handelnden Behörde, die Qualität ihrer Entscheidungen zu verbessern und infolge der erhöhten Sachrichtigkeit die Akzeptanz hinsichtlich der Entscheidung über die Zulassung investiver, raumbedeutsamer Projekte bei der Bevölkerung zu erhöhen. Dabei kommt über die Einbeziehung der Öffentlichkeit die Kontrollfunktion zum Ausdruck. Die Objektivierung der Entscheidungsfindung und die Transparenz des Entscheidungsprozesses vermitteln Konsens- und Vertrauensbildung[30]. Durch die

---

[26] **Maurer**, Verwaltungsrecht, § 19, Rdnr. 10; **Kurz**, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 38.

[27] **Kurz**, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 38, 40.

[28] **Kurz**, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 40, 41; **Held**, Grundrechtsbezug, S. 43; Blümel, in: **Blümel** (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, S. 25.

[29] Vgl. ausführlich oben 3. Kapitel II 2.2.1.1, S. 67 ff.

[30] Laubinger, in: **Kimminich/von Lersner/Storm** (Hrsg.), HdUR, Band 2, Spalte 1496; **Tilch**, Dt. Rechts-Lexikon, Band 1, S. 804.

frühzeitige Feststellung aller beteiligten Interessen und den Informationsaustausch kann ein tragbares Ergebnis erarbeitet werden. Dies führt als Folge des vorgelagerten Rechtsschutzes der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Vermeidung von Rechtsmittelverfahren. Zumindest jedoch kann sich im nachfolgenden Verfahren die gerichtliche Kontrolle auf die Prüfung wesentlicher Fragen beschränken[31]. Damit ist insgesamt von einer verfahrensverkürzenden Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auszugehen, der investitionsfördernde Wirkung zukommt[32].

2.2. Verfassungsrechtlicher Anspruch auf effektive und rasche Durchführung des Verwaltungsverfahrens

Des weiteren sollen die Neuregelungen des InvWoBauLG daraufhin geprüft werden, ob die Forderung nach einer Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens realisiert worden ist. Die Bemühungen des Gesetzgebers werden daran gemessen, ob sie einerseits eine rasche Erledigung der behördlichen Verfahren herbeiführen, ohne andererseits die sachliche Richtigkeit der Entscheidung zu gefährden[33]. Das Ziel der Gesetzgebung muß sein, einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Beschleunigungsinteresse und dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und materieller Gerechtigkeit zu finden.

Die Forderung nach einer wirksamen und leistungsfähigen Verwaltung sowie nach der einfachen, raschen, zweckmäßigen und kostensparenden Erfüllung der Verwaltungsaufgaben wurde bereits ausführlich im 3. Kapitel dargestellt. Insoweit wird hinsichtlich der theoretischen Ableitung der Verfahrensbeschleunigung, der Ursachenforschung bezüglich möglicher Verzögerungsgründe sowie der denkbaren gesetzgeberischen und administrativen Beschleunigungsmaßnahmen darauf verwiesen[34]. Die Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens umfaßt sowohl die Verpflichtung zur raschen Durchführung als auch zum raschen Abschluß. Der dahinterstehende Grundsatz der Verfahrensökonomie ist gekennzeichnet von der Forderung nach Einfachheit und Zweckmäßigkeit des Verfahrens. Danach sollte

---

[31] **Schmitt Glaeser**, VVDStRL 31 (1973), 189.

[32] Anzumerken ist dabei, daß die positive Wirkung der Bürgerbeteiligung von der Durchführung verwaltungsorganisatorischer Maßnahmen abhängig ist. Die Öffentlichkeitsbeteiligung wirkt sich zeitlich und finanziell auf das Verwaltungsverfahren zunächst belastend aus. Der Gesetzgeber ist gehalten, durch flankierende Maßnahmen, die sachlichen und personellen Engpässe in der Verwaltung zu beheben, um den Beschleunigungseffekt durch die Partizipation an Verwaltungsentscheidungen insgesamt zu unterstützen. In diesem Zusammenhang ist auf die oben im 3. Kapitel II 2.1, S. 64 ff. dargestellten administrativen Beschleunigungsmaßnahmen hinzuweisen, die geeignet sind, Verfahrensverzögerungen durch die Durchführung einer Bürgerbeteiligung entgegenzuwirken.

[33] **Tilch**, Dt. Rechts-Lexikon, Band 1, S. 636.

[34] Vgl. oben 3. Kapitel II, S. 64 ff.

möglichst der Aufwand an Zeit, Kosten und Mühe im Zusammenhang mit anstehenden Planungs- und Genehmigungsverfahren auf das Notwendigste reduziert werden. Dies gilt sowohl für die Verwaltung als auch für beteiligte Betroffene (Anlagebetreiber, Investoren) oder Dritte[35].

Diese Forderungen sind gerade im Zuge der Wiedervereinigung im Hinblick auf die Anpassung und den Aufbau des ostdeutschen Wirtschaftssystems und die Sicherung des Wirtschaftsstandortes (Gesamt-)Deutschlands erneut zu formulieren[36]. Verfahrensbeschleunigung bei umweltrelevanten Infrastrukturprojekten und bei Investitionsvorhaben der Wirtschaft ist ein wichtiges Anliegen und eine für den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Bundesländern unabdingbare Voraussetzung. Wesentlich für die Bewertung der Änderungen des InvWoBauLG ist in diesem Zusammenhang jedoch der Hinweis auf die Grenzen der Beschleunigung. Zwar ist der Anspruch auf rasche und effektive Durchführung von Verwaltungsverfahren vom BVerfG anerkannt[37]. Doch darf das Beschleunigungsinteresse nicht zum "einzigen oder obersten Verfassungswert gemacht werden"[38]. Die Verpflichtung des Gesetzgebers, Verwaltungseffizienz durch Beschleunigungsmaßnahmen zu erreichen, findet ihre Grenzen in anderen Verfassungsprinzipien.

Die verfassungsrechtliche "Überhöhung"[39] der Verfahrensbeschleunigung, den Interessen der Wirtschaft und Gesellschaft Rechnung tragend, muß die rechtsstaatlichen und demokratischen Elemente des Verwaltungsverfahrens wahren. Darüber hinaus sind die Grundrechte zu gewährleisten, indem verfassungsrechtlich gesicherte Interessen, wie beispielsweise Gesundheits- und Umweltschutz, im Einzelfall beachtet werden[40].

2.3. Rechtsgleichheit durch Raumordnung

2.3.1. Anforderungen an das Raumordnungsrecht

---

35 **Ule/Laubinger**, Verwaltungsverfahrensrecht, § 19, Rdnr. 13; **Kopp**, VwVfG, Vorbem. § 1, Rdnr. 4; § 10, Rdnr. 2, 10; **Knack**, VwVfG, § 10, Rdnr. 3.

36 Zusammenfassender Überblick zu der Entwicklung des Beschleunigungsgebotes bei **Bullinger**, DVBl. 1992, 1463 - 1465.

37 Vgl. oben 3. Kapitel II 2.2.1.1, S. 67 ff.

38 Vgl. **Bullinger**, DVBl. 1992, 1466.

39 Vgl. **Kopp**, VwVfG, Vorbem. § 1, Rdnr. 4d.

40 **Bullinger**, DVBl. 1992, 1466; **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 48.

Bereits im 1. Kapitel wurde der Gestaltungs- und Angleichungsauftrag an den Gesetzgeber zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse dargestellt[41]. Er zielt insbesondere auf die Durchsetzung ökologischer Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern. In diesem Zusammenhang ist das Raumordnungsrecht von wesentlicher Bedeutung, denn das ROG formuliert das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den unterschiedlichen Regionen und verbindet diesen Ansatz mit dem Ziel des Umweltschutzes[42].

Die Verbesserung der Umwelt i.S.d. Schaffung von einheitlichen, ökologischen Lebensbedingungen[43] kann nicht isoliert betrachtet werden. Die Verbesserung der ökologischen Situation ist eine Ausprägung des sich aus dem Bundesstaats- und Sozialstaatsprinzip sowie aus den Grundrechten, insbesondere Art. 3 Abs. 1 GG, herleitenden Verfassungsgebotes der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse[44]. Daneben sind die Aspekte der staatlichen Daseinsvorsorge von zentraler Bedeutung[45]. Gemeint sind vor allem die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen und der Aufbau einer leistungsfähigen, effektiven Verwaltung. Aber auch die Angleichung im wirtschaftlichen Bereich ist davon nicht zu trennen. Denn zu den "Lebensverhältnissen" zählt u.a. auch die Chance, einen angemessenen Arbeitsplatz zu finden[46]. Und dies bedeutet für die neuen Bundesländer die Notwendigkeit, neue Unternehmen anzusiedeln, die Industriestandorte auszuweiten und zu modernisieren und die allgemeine wirtschaftliche Investitionstätigkeit zu fördern.

Das Ziel der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse i.S. eines Ausgleichs der in den östlichen Bundesländern bestehenden Defizite und einer Angleichung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bedingungen in Ost- und Westdeutschland kann durch eine vorausschauende, planende Struktur- und Raumordnungspolitik erreicht werden[47].

2.3.2. Umsetzung durch Sondervorschriften

Diese Erkenntnis hat der Bundesgesetzgeber zu berücksichtigen. Die Ergebnisse der Umsetzung im InvWoBauLG sind unter diesen Gesichtspunkten zu untersu-

---

41 Vgl. oben 1. Kapitel II, S. 6 ff.

42 **Ziegler**, WSI-Mitteilungen 1992, 730, 734.

43 Vgl. 1. Kapitel I, S. 3 ff.

44 Vertiefend zu diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen im Zusammenhang mit der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse, vgl. **Arndt**, JuS 1993, 360, 361.

45 Vgl. oben 1. Kapitel II 2, S. 9 f.

46 **Däubler**, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, S. 463 m.w.N.

47 **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 107, Rdnr. 3.

chen. Dabei ist darauf zu achten, ob der besonderen Situation der neuen Bundesländer durch Sondervorschriften Rechnung getragen wird[48]. Die differenzierenden Regelungen dienen im besonderen Maße dazu, die Diskrepanzen zwischen den neuen und alten Ländern zu überwinden und das Zusammenwachsen zu unterstützen, so daß die Lebensverhältnisse in Ostdeutschland möglichst schnell dem westdeutschen Niveau angeglichen werden können.

Zwar fördert unterschiedliches Bundesrecht in Ost- und Westdeutschland auf den ersten Blick das Zusammenwachsen nicht, da es stets an die Teilung Deutschlands erinnert und somit trennungsverlängernd wirkt. Doch kann einer sachgerechten Differenzierung integrierende Wirkung zukommen, gerade wenn sie vorhandene Defizite und Spannungen ausgleichend berücksichtigt[49]. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es um die Verbesserung der Umwelt- und Wirtschaftssituation in den neuen Bundesländern geht.

Hervorzuheben ist dieser Lösungsansatz auch für den Bereich der öffentlichen Verwaltung. Diese befindet sich in den neuen Ländern gerade im Hinblick auf Planungs- und Genehmigungsverfahren in einer schwierigen Lage. Auf der einen Seite wird eine rasche, sachgerechte Entscheidung auch in derart komplexen Verwaltungsverfahren erwartet; auf der anderen Seite sind die sachlichen und personellen Kapazitäten begrenzt, da der Verwaltungsaufbau im Osten noch nicht abgeschlossen ist. Der Gesetzgeber sollte diese Sondersituation berücksichtigen und bei der Verwirklichung des Gesetzgebungsauftrages der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse den allgemeinen Gleichheitssatz nicht überbewerten. Vielmehr sollte er den ihm eingeräumten Gestaltungsspielraum zu nutzen versuchen[50]. Als Leitprinzip für die Übergangszeit bis zur Angleichung der Lebensverhältnisse kann für die Gestaltung des Bundesrechts auf die von Hendler[51] geprägte Formel zurückgegriffen werden: "So viel Rechtseinheit wie möglich, so viel (vorübergehende) Rechtsdifferenzierung wie nötig"[52]. Der Grundsatz folgt aus der Erkenntnis, daß infolge der grundlegend verschiedenen Verhältnisse in den neuen und in den alten Bundesländern sich das Prinzip der Rechtseinheit nicht in allen Rechtsgebieten durchhalten läßt, ehe die Diskrepanzen zwischen den normativen Anforderungen und den tatsächlichen Gegebenheiten nicht wirklich abgebaut worden sind. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Verwaltung und die Gerichte, da der Aufbau der notwendigen administrativen und gerichtlichen Infrastruktur gegenwärtig noch nicht abgeschlossen ist.

---

48 Vgl. oben 5. Kapitel II 1 - 3, S. 118 ff.

49 **Hendler**, NJ 1994, 342 - 344.

50 Vgl. oben 5. Kapitel II 3, S. 120 ff.

51 Vgl. **Hendler**, NJ 1994, 346.

52 Kritisch zu diesem Ansatz **Arndt**, JuS 1993, 364.

2.4. Rechtsschutzgewährung

2.4.1. Rechtsschutzgarantie gegen Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt

Gegenüber dem allgemeinen Justizgewährleistungsanspruch, also dem Anspruch auf Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1, 92, 97 GG), garantiert Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG speziell den Rechtsschutz gegen Rechtsverletzung durch die öffentliche Gewalt[53]. Wegen seiner überragenden Bedeutung für die Rechtsschutzgewährung bezeichnet man die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG auch als "formelles Hauptgrundrecht"[54]. Die Rechtsschutzgewährung gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt ist insbesondere in den neuen Bundesländern wichtig, um das dort bestehende Defizit im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit abzubauen und auch in dieser Hinsicht einheitliche Lebensverhältnisse zu schaffen.

Dabei darf jedoch die Rechtsweggarantie nicht mit der Frage nach der Gewährleistung des Instanzenzuges verwechselt werden. Gemäß der Rechtsprechung des BVerfG läßt sich weder aus dem Rechtsstaatsprinzip noch aus Art. 19 Abs. 4 GG die Notwendigkeit eines Instanzenzuges herleiten[55]. Auch der in Art. 103 Abs. 1 GG garantierte Anspruch auf rechtliches Gehör gebietet es nicht, ein Rechtsmittel gegen eine gerichtliche Entscheidung an ein höheres Gericht vorzusehen[56]. Die nähere Ausgestaltung des Gerichtsweges bleibt somit der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers vorbehalten, der jedoch einen Mindestrechtsschutzstandard, bezogen auf die Garantie wirksamen Rechtsschutzes, einräumen muß. Dies bedeutet z.B., daß der Zugang zu einem Gericht nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht zu rechtfertigender Weise erschwert werden darf. Dasselbe gilt - soweit vorhanden - auch für den Zugang zur nächsthöheren Instanz[57].

2.4.2. Anspruch auf effektiven Rechtsschutz

Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet weiterhin einen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz[58]. Der Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes beinhaltet "die

---

53 **Jarass/Pieroth**, GG-Kommentar, Art. 19. Rdnr. 19; Art. 20, Rdnr. 64.

54 Vgl. **Stein**, Staatsrecht, S. 428.

55 Ständige Rspr., vgl. u.a. BVerfGE 11, 232, 233; 28, 21, 36; 54, 143; 65, 76, 90.

56 BVerfGE 74, 358, 377.

57 **Jarass/Pieroth**, GG-Kommentar, Art. 20, Rdnr. 65; **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 19, Rdnr. 63, 64 m.w.N.; **Kopp**, VwGO, § 1, Rdnr. 11.

58 BVerfGE 53, 263, 274 f.; 67, 43, 58 ff.

grundsätzlich umfassende tatsächliche und rechtliche Prüfung des Streitgegenstandes und eine verbindliche Entscheidung durch den Richter"[59], und zwar in angemessener Zeit.

Zu prüfen wird sein, ob diese Vorgaben erfüllt und damit ein Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse geleistet wurde. Dieses manifestiert sich einerseits in organisatorischen bzw. verfahrensrechtlichen Maßnahmen, andererseits wird auch über den Zeitfaktor die Angleichung wesentlich mitbestimmt.

2.4.2.1. Durchsetzbarkeit des Rechts

Wesentliche Voraussetzung wirksamen Rechtsschutzes ist die Durchsetzbarkeit des Rechtes. Der einzelne soll die ihm durch die Rechtsordnung eingeräumten subjektiven Rechte im Wege rechtsstaatlichen Rechtsschutzes durchsetzen können. Dabei sind die Grundrechte besonders zu erwähnen. Sie sind zugleich Grundlage und Ziel des Rechtsschutzes[60]. Dabei ist dieser Rechtsschutz effektiv zu gestalten.

Erforderlich ist ein Mindestmaß an Rechtsschutz in organisatorischer, verfahrensmäßiger und inhaltlicher Hinsicht, und dies beinhaltet u.a., daß
- der Zugang zum Gericht weder faktisch noch rechtlich erschwert wird,
- Rechtsschutz in angemessener Zeit gewährt wird[61],
- vorläufiger Rechtsschutz gewährleistet ist,
- gerichtliche Entscheidungen eine ausreichende Begründung enthalten,
- der Anspruch auf ein faires Verfahren garantiert wird[62].

Der Gesetzgeber hat deshalb den Auftrag, Voraussetzungen zu schaffen, die das Verfahrensrecht als wirksames Mittel der Grundrechtsverwirklichung gestalten, indem er ein ausreichendes prozessuales Instrumentarium zur Verfügung stellt[63]. Effektiver Rechtsschutz bedeutet damit Effektivität des materiellen Rechts infolge seiner prozessualen Durchsetzbarkeit.

---

[59] Vgl. BVerfGE 54, 277, 291.

[60] **Lorenz**, AöR 1980 (105), 627.

[61] Vgl. unten 6. Kapitel I 2.4.2.2., S. 144.

[62] **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 19, Rdnr. 62 ff.; **von Münch**, Staatsrecht, Rdnr. 380, 381; **Kopp**, VwGO, § 1, Rdnr. 12.

[63] **Lorenz**, AöR 1980 (105), 643.

2.4.2.2. Angemessene Verfahrensdauer

Wirksamer Rechtsschutz verlangt zudem rechtzeitigen Rechtsschutz, d.h. Vermeidung von überlangen Verfahrensdauern und Entscheidung in angemessener Zeit, wobei die Angemessenheit der Dauer eines Verfahrens nach den besonderen Umständen des Einzelfalles zu beurteilen ist[64].

Dieser Aspekt ist sowohl für die Wirtschaft als auch für die Bürger von besonderer Bedeutung. Private Investoren sind darauf angewiesen, daß die projektierten Vorhaben/Anlagen in angemessener Zeit verwirklicht werden können. Das Gebot der Verfahrensbeschleunigung soll auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit umgesetzt werden[65]. Im wesentlichen geht es dabei um den Einsatz gestaltender Mittel wie Fristen, Rechtsmittelbeschränkungen und den Fortfall des Suspensiveffektes von Rechtsmitteln.

2.4.3. Rechtsstaatlicher Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes

2.4.3.1. Rechtssicherheit und der verfahrensrechtliche Grundsatz der Rechtsmittelsicherheit

Das Streben nach Rechtssicherheit und Rechtsfrieden gehört zu den wesentlichen Elementen des Rechtsstaatsprinzips[66].

Die Rechtssicherheit spiegelt sich in der Aufstellung von Rechtsnormen wider. Der Bürger darf sich grundsätzlich auf das gesetzte Recht verlassen und soll in die Lage versetzt werden, sein individuelles Verhalten im Rechtsleben einzurichten, indem der Einfluß des Rechts möglichst voraussehbar und berechenbar ist[67]. Wenn Gewißheit darüber besteht, nach welchen Regeln ein Sachverhalt zu beurteilen ist, wird zugleich ein Stück Gerechtigkeit hergestellt. Dabei stehen die beiden Prinzipien der Rechtssicherheit und der Gerechtigkeit oftmals im Widerstreit.

Ein praktischer Konfliktfall hierbei ist u.a. die Frage nach der Befristung (der Einlegung) von Rechtsmitteln. Dem Gesetzgeber ist die Entscheidungsfreiheit zwischen dem Vorrang der Rechtssicherheit oder der Durchsetzung des Gebotes der (materiellen) Gerechtigkeit eingeräumt. Grenze der Entscheidungsfreiheit des

---

64 **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 19, Rdnr. 64.

65 **Endemann**, VBlBW 1994, 297, 301; **Ewer**, NVwZ 1994, 140.

66 **Benda/Maihofer/Vogel** (Hrsg.), HdVerfR, § 17, Rdnr. 14.

67 **Creifelds**, Rechtswörterbuch, S. 941.

Gesetzgebers bildet das Willkürverbot. Es wird erwartet, daß bezüglich gegebener Rechtsmittel und Rechtsbehelfe und deren Voraussetzungen Klarheit und Sicherheit bestehen. Die prozeßrechtlichen Grundsätze der Rechtsmittelklarheit und Rechtsmittelsicherheit sind Ausprägung der beiden rechtsstaatlichen Prinzipien Rechtssicherheit und Vertrauensschutz. Diese verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe sind heranzuziehen, wenn der Gesetzgeber eine verfahrensrechtliche Vorgabe ändert, in der sich ein Prozeßbeteiligter befindet, etwa im Falle der Rechtsmittelbeschränkung[68]. Insbesondere soll das Vertrauen in den Fortbestand der Zulässigkeit und deren Formerfordernisse geschützt werden[69]. Die Gestaltung ist des weiteren am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auszurichten[70].

Durch Art. 13 InvWoBauLG ist in den neuen Bundesländern eine Rechtsmittelbeschränkung eingeführt worden. Nach Art. 13 Nr. 2 InvWoBauLG ist die Berufung gemäß § 131 Abs. 1 VwGO für einen in der Vorschrift aufgeführten Katalog von Streitigkeiten beschränkt worden. Im Rahmen der nachfolgenden Bewertung ist diese Neuregelung unter dem Kriterium der Rechtsmittelsicherheit und Rechtsmittelklarheit zu beurteilen.

2.4.3.2. Vertrauensschutz

Art. 13 InvWoBauLG enthält für die Neuregelungen keine Übergangsvorschrift. Die Beschränkungen gelten ab Inkrafttreten des Gesetzes am 01. Mai 1993. Die normativen Veränderungen sind unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes zu bewerten. Dieser stellt einen Grundsatz der gesamten Rechtsordnung dar, insbesondere auch des Prozeßrechts[71]. Er geht von der Sicht des Bürgers aus und verlangt, daß dessen Vertrauen auf den Bestand staatlicher Regelungen berücksichtigt wird.

Damit steht diese Forderung jedoch im Spannungsverhältnis der notwendigen Änderungen im Rechtssystem, mit denen der Gesetzgeber auf die sich wandelnden wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen reagieren muß: Das Vertrauensinteresse des einzelnen Bürgers und das Interesse, im Sinne des Allgemeinwohls Änderungen herbeizuführen, stehen sich gegenüber und erfordern eine Abwägung[72].

---

68 OVG Bautzen, LKV 1994, 453.

69 **Kopp**, VwGO, § 1, Rdnr. 12.

70 **Benda/Maihofer/Vogel** (Hrsg.), HdVerfR, § 17, Rdnr. 15 f., 53.

71 **Burmeister**, Vertrauensschutz im Prozeßrecht, S. 7 ff.

72 Maurer, in: **Isensee/Kirchhof** (Hrsg.), HbStR III, § 60, Rdnr. 2, 5, 6, 9.

Im Bereich der Gesetzgebung ist unter Vertrauensgesichtspunkten zu prüfen, ob der Gesetzgeber bei der Aufhebung oder Änderung geschützter Rechtspositionen durch eine angemessene Übergangsregelung die widerstreitenden Interessenlagen ausgleichen mußte. Dabei sind auch verfahrensrechtliche Rechtspositionen schützenswert, zumal der hier in Frage stehenden prozessualen Stellung, Berufung einlegen zu können, besondere Bedeutung zukommt. Sie enthält nicht lediglich eine ordnungsrechtliche Prozeßführungsregel, sondern begründet eine gewichtige prozessuale Position[73].

Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer Übergangsregelung steht dem Gesetzgeber ein erheblicher Spielraum zu. Ob und in welchem Umfang Übergangsvorschriften erforderlich sind, wird unter Abwägung der gesetzlichen Zielsetzung und der Schwere der Beeinträchtigung der Betroffenen ermittelt[74].

II. Bewertung

1. Bewertung des Art. 4 InvWoBauLG

1.1. Verzicht auf zwingende UVP-Regelung

Infolge der Änderungen gemäß Art. 4 Nr. 3 InvWoBauLG entfällt nach der bundesrechtlichen Rahmenregelung des § 6a Abs. 1 ROG (1993) nunmehr die zwingende Durchführung einer UVP im Rahmen des Raumordnungsverfahrens. Damit ist ein Rückschritt zu verzeichnen gegenüber der durch die Neuregelung des § 6a Abs. 1 ROG (1989) festgeschriebenen integrierten UVP in das Raumordnungsverfahren. Dadurch wurde der vorsorgende Umweltschutz gestärkt und der Umweltqualitätstandard verbessert.

Der Verzicht auf eine obligatorische UVP im Raumordnungsverfahren ist, bezogen auf das Bewertungskriterium des Vorsorgeprinzips als Maßstab für den Umweltschutz, kritisch zu betrachten. Durch den Ausschluß der UVP werden die Auswirkungen des Projektes auf die Umwelt nicht schon in einem frühen Planungsstadium der Vorhaben geprüft, und daraus resultiert, daß die Vermeidung von Umweltgefahren und die Verbesserung der Umweltqualität nicht mehr in vollem Umfang gewährleistet werden kann. Dieses Manko kann auch der "Auffangtatbestand"[75] des § 2 Abs. 1 Nr. 8 ROG (1993) (vgl. Art. 4 Nr. 1 InvWoBauLG), der den

---

[73] OVG Bautzen, LKV 1994, 454.

[74] **Jarass/Pieroth**, GG-Kommentar, Art. 20, Rdnr. 54; Maurer, in: **Isensee/Kirchhof** (Hrsg.), HbStR III, § 60, Rdnr. 51.

[75] Vgl. oben 5. Kapitel, Fußnote 64.

Umweltschutz in die Grundsätze der Raumordnung einbezieht, nicht ausgleichen. Die in § 2 Abs. 1 ROG (1993) aufgezählten Grundsätze sind "gegeneinander und untereinander ... abzuwägen" (§ 2 Abs. 3 ROG (1993)). Dem vorbeugenden Umweltschutz wird unter der Vielzahl der zu berücksichtigenden Raumordnungsgrundsätze nicht die gleiche herausragende Bedeutung zuerkannt, wie dies im Rahmen der UVP der Fall ist. Folge dieser Gesetzesänderung ist ein verringerter Einsatz von Maßnahmen der Umweltplanung und die Gefahr einer verminderten Umweltqualitätssicherung.

Auf die Folgen des Verzichts auf eine UVP im Rahmen des Raumordnungsverfahrens bezüglich der damit verbundenen Streichung der Öffentlichkeitsbeteiligung wird bei der Prüfung dieser Auswirkung gesondert eingegangen[76].

Der Verzicht auf die zwingende Durchführung der UVP im Raumordnungsverfahren ist unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie zu prüfen. Die gemäß § 6a Abs. 1 ROG (1989) in das Raumordnungsverfahren integrierte UVP setzte den Anspruch auf ein effektives, rasches und kostengünstiges Verfahren um, indem durch die erststufige UVP im Raumordnungsverfahren die Voraussetzungen der Verklammerung mit den nachfolgenden Genehmigungsverfahren geschaffen wurden[77]. Auch wenn mangels Bindungswirkung zwischen den beiden Verfahrensstufen auch nach der Vorschrift des § 6a ROG (1989) noch nicht die optimale Verfahrensbeschleunigung erreicht wurde, so war der Ansatz zur Vermeidung von Doppelprüfungen und die Möglichkeit zur Abschichtung von Entscheidungsalternativen - und damit zur Verfahrensbeschleunigung - zu erkennen. Durch den Verzicht auf die zwingende Durchführung der UVP auf der ersten Verfahrensstufe ist insoweit ein Rückschritt zu verzeichnen, der vor allem bezüglich des Bewertungskriteriums der Verfahrensökonomie negativ zu beurteilen ist.

Im Zusammenhang mit der Regelung des Art. 4 Nr. 3 InvWoBauLG ist ferner auf die Frage einzugehen, ob der nach der bundesrahmenrechtlichen Vorgabe des Raumordnungsgesetzes vorgegebene Verzicht auf die UVP geeignet ist, das Gebot der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse zu verwirklichen. Auch in diesem Punkt ist die Veränderung zurückhaltend zu bewerten. Ausgehend von der Bundesregelung[78] ist durch die Streichung der UVP aus dem Raumordnungsverfahren ein Planungsinstrument entfallen, das grundsätzlich geeignet ist, die anzustrebenden Angleichungen der Lebensverhältnisse unter Abwägung der Interessen von Umweltschutz und Daseinsfürsorge voranzubringen.

---

[76] Vgl. unten 6. Kapitel II 1.4, S. 155 ff.

[77] Vgl. oben 4. Kapitel III 3.1.1, 3.1.2, S. 97 ff.

[78] Die landesrechtlichen Ausgestaltungen des Raumordnungsverfahrens, die eine UVP nach wie vor vorsehen können (§§ 16 Abs. 1, 2 Abs. 1 UVPG), bleiben bei der Bewertung außer acht. Zu den landesrechtlichen Lösungen vgl. die jeweiligen Landesplanungsgesetze.

An dieser Einschätzung ändert auch die Neufassung des Raumordnungsgesetzes durch Art. 2 BauROG 1998 nichts. Bereits in der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum BauROG 1998 wird die Standortdiskussion in Deutschland in den Mittelpunkt der gesetzgeberischen Intention gerückt. Danach soll die räumliche Planung flexibler gestaltet werden, denn der Standort Deutschland verlange "zügige und überschaubare Planungsverfahren"[79]. Darüber hinaus solle das Recht der Bauleitplanung und Raumordnung durch Vereinheitlichung der Verfahren und Instrumente "übersichtlicher und einfacher gestaltet" werden und eine "die nachhaltige Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland fördernde Planung ermöglicht werden"[80]. Umweltrechtliche Belange treten gegenüber dem Ziel, die Investitionsbereitschaft von gewerblicher Industrie und Wirtschaft zu stärken, in den Hintergrund, wenngleich insbesondere durch die Integration des Naturschutzes in die Bauleitplanung ein Beitrag zum Umweltschutz geleistet werden soll[81]. Bezogen auf die Vorschriften des ROG (1998) ist festzustellen, daß Art. 2 BauROG 1998 zwar eine grundlegende Überarbeitung und eine neue Struktur des Raumordnungsgesetzes brachte, jedoch das Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG (1998) gegenüber der Regelung des § 6a ROG (1993) in seinem Kernbereich materiell- und verfahrensrechtlich weitgehend unverändert blieb[82]. Neu ist, daß die beiden Prüfungsbereiche eines Raumordnungsverfahrens als "Raumverträglichkeitsprüfung" zusammengefaßt wurden (§ 15 Abs. 1 Satz 2 ROG (1998))[83], ohne daß sich daraus in der Beurteilung abweichende Ergebnisse herleiten ließen. Diese Änderung der Vorschrift soll lediglich die Zielsetzung der Prüfung verdeutlichen[84].

1.2. Absehen von der Durchführung des Raumordnungsverfahrens

1.2.1. Erweiterte Absehensregel nach § 6a Abs. 3 ROG (1993)

Die obligatorische Durchführung des Raumordnungsverfahrens sowie die strenge Regelung der Ausnahmevorschriften des § 6a Abs. 2 ROG (1989) wurden als Erweiterung der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit positiv bewertet. Gleichzeitig wurde durch die konsequente Durchführung des Raumordnungsverfahrens - die

---

79 Vgl. BTDrucks 13/6392, S. 1, 31.

80 Vgl. BTDrucks 13/6392, S. 1, 31.

81 Vgl. die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die in § 1a BauGB (1998) eine neue rechtliche Grundlage findet. Dazu ausführlich **Wagner/Mitschang**, DVBl. 1997, 1137 ff.

82 **Stüer**, BauROG, S. XXVII; **Runkel**, UPR 1998, 8.

83 § 15 Abs. 1 Satz 2 ROG (1998) verbindet die darin enthaltenen Nr.1 und 2 mit einem "und", ist ansonsten jedoch wortgleich mit § 6a Abs. 1 Satz 2 ROG (1993).

84 BTDrucks 13/6392, S. 87; **Runkel**, UPR 1998, 8.

Ausnahmetatbestände griffen in der Praxis selten Platz - die Abstimmung zwischen den Belangen der Raumordnung und den allgemeinen planungsrechtlichen Grundsätzen ermöglicht und der Aspekt des Umweltschutzes qualitativ gefördert[85].

Die Neuregelung des § 6a Abs. 3 ROG (1993) sieht eine erhebliche Ausweitung der Möglichkeit vom Absehen der Durchführung des Raumordnungsverfahrens vor. Durch einen zu erwartenden quantitativen Rückgang von durchgeführten Raumordnungsverfahren besteht die Gefahr der Verminderung der Umweltvorsorge und Umweltqualität in den von der Absehensregelung erfaßten Fällen.

Fraglich ist zudem, ob durch die Absehensregelung die vom Gesetzgeber intendierte Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann. Dem ist zu widersprechen, denn dieser Ansatz verkennt die Abstimmungs- und Koordinierungsfunktion des Raumordnungsverfahrens hinsichtlich des Ausgleiches der an der Planung beteiligten und der sich widersprechenden Interessen. Vorhandenes Konfliktpotential kann durch das Raumordnungsverfahren als Instrument staatlicher Konfliktmittlung[86] abgebaut werden. Das Raumordnungsverfahren ist gekennzeichnet von einer umfassenden projektbezogenen Berücksichtigung sämtlicher Belange aus überörtlicher Sicht sowie der dem Koordinierungsauftrag entsprechenden Neutralität. Diese Vorteile sind geeignet, zu einem frühen Zeitpunkt im Planungsverfahren einen Interessenausgleich bei der Planung zu erreichen und somit konfliktlösend zu wirken. Damit ist die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens als verfahrensbeschleunigende Maßnahme zu werten, durch die Proteste und langwierige Prozesse vermieden werden können[87]. Infolge der Erweiterung der Absehensregelung kappt der Gesetzgeber diese verfahrensverkürzenden Vorzüge. Die Ausnahmeregelung des § 6a Abs. 3 ROG (1993) wirkt sich somit bezogen auf die beabsichtigte Verfahrensbeschleunigung nachteilig aus.

Dies gilt auch für die Absehensregel des § 15 Abs. 2 ROG (1998). Diese Vorschrift entspricht § 6a Abs. 3 ROG (1993). Durch die Neufassung wurde der Eingangssatz an die neue Struktur des ROG (1998) angepaßt und umformuliert. Die Anforderungen, die im Einzelfall erfüllt sein müssen, um von einem Raumordnungsverfahren absehen zu können, sollen verdeutlicht werden. Dies ist der Fall, wenn die Raumverträglichkeit des Vorhabens bereits auf einer anderen raumordnerischen Grundlage hinreichend beurteilt werden kann, beispielsweise wenn das Vorhaben einem Ziel der Raumordnung ent- und oder widerspricht (§15 Abs. 2 Nr. 1 ROG (1998))[88]. In § 15 Abs. 2 Nr. 2 ROG (1998) wird nunmehr auf Bebauungs-

[85] Vgl. oben 4. Kapitel III 3.1.2, S. 98 ff.

[86] **Erbguth**, NVwZ 1992, 551; **Brohm**, NVwZ 1991, 1032 f.

[87] Ausführlich zu den Vorteilen des Raumordnungsverfahrens in seiner Funktion als Konfliktmittler vgl. **Erbguth**, NVwZ 1992, 551, 552.

[88] **Runkel**, UPR 1998, 8.

pläne nach § 30 BauGB (1998) abgestellt, was auch einfache und verfahrensbezogene Bebauungspläne in die Absehensmöglichkeit von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens einschließt[89].

1.2.2. Sondervorschrift des § 6a Abs. 12 ROG (1993)

Die Möglichkeit des Absehens von der Durchführung des Raumordnungsverfahrens findet sich auch in § 6a Abs. 12 ROG (1993). Vor dem Hintergrund, den wirtschaftlichen Aufschwung im Osten Deutschlands zu fördern, kann in den neuen Bundesländern bis zum 30. April 1998 befristet die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens entfallen, wenn im Einzelfall "durch das Raumordnungsverfahren bedeutsame Investitionen unangemessen verzögert würden" (vgl. § 6a Abs. 12 ROG (1993))[90].

1.2.2.1. Einsatz von Sondervorschriften

Sondervorschriften mit abweichendem Regelungsgehalt, die zeitlich befristet und/oder örtlich begrenzt Anwendung finden, sind grundsätzlich im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit zulässig[91]. Nach dem allgemeinen Gleichheitssatz kann der Gesetzgeber sachnahe und differenzierte Entscheidungen treffen, und bei der Lösung schwerwiegender wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Probleme wie die der neuen Bundesländer ist auf dieses Mittel zurückzugreifen. § 6a Abs. 12 ROG (1993) verletzt den Gleichheitssatz i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG nicht und ist vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gedeckt.

Durch Sondervorschriften lassen sich Defizite ausgleichen und durch differenzierende Normen die bestehenden Diskrepanzen zwischen Ost- und Westdeutschland verringern, ohne das Ziel der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse zu verletzen[92]. Die Unterscheidung der Absehensregelung in § 6a Abs. 12 ROG (1993) ist bezogen auf dieses Differenzierungsziel zu bewerten. Das InvWoBauLG

---

89 BTDrucks 13/6392, S.87.

90 § 6a Abs. 12 ROG (1993) ist nicht in die Neufassung der Regelung des Raumordnungsverfahrens nach § 15 ROG (1998) übernommen worden, weil er innerhalb der Umsetzungsfrist des § 22 ROG (1998) ausläuft (BTDrucks 13/6392, S. 87). Nach Art. 2 BauROG 1998 enthält das Raumordnungsgesetz keine Sondervorschriften für die neuen Bundesländer mehr. Dieses Erfordernis der ersten Jahre nach der Wiedervereinigung hat heute im Interesse einheitlicher Lebensverhältnisse in den alten und neuen Bundesländern seine Berechtigung verloren, vgl. **Stüer**, BauROG, S. XIX. Dies entspricht dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 12. Februar 1993, vgl. oben 5. Kapitel, Fußnote 39.

91 Vgl. oben 5. Kapitel II 3, S. 120 ff.

92 Vgl. oben 6. Kapitel I 2.3.1, S. 139 f.

will den wirtschaftlichen Aufschwung sowie die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen erreichen. Das Bedürfnis für wirtschaftliche Investitionen wird besonders in den neuen Bundesländern gesehen[93]. Somit wurde als Differenzierungskriterium "Ost oder West" gewählt, wobei ein Unterschied in der Wirtschaftslage der alten und neuen Bundesländer zu sehen ist. Die Unterscheidung ist also sachgerecht, und die Sondervorschrift entspricht den Anforderungen an den Gleichheitsgrundsatz[94].

Auch die Grenzen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind gewahrt. Das Absehen von der Durchführung des Raumordnungsverfahrens - unabhängig von seinen sonstigen Auswirkungen - ist geeignet, die gesetzgeberische Intention umzusetzen, um zügig Investitionen zu ermöglichen, die den wirtschaftlichen Aufschwung voranbringen und damit zugleich einen Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse leisten. Infolge des desolaten Zustandes der Wirtschaft in den neuen Bundesländern ist der Inhalt der Sonderregelung des § 6a Abs. 12 ROG (1993) auch als erforderlich und geeignet i.e.S. anzusehen.

1.2.2.2. Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe

Der Wortlaut des § 6a Abs. 12 ROG (1993) beinhaltet die beiden unbestimmten Rechtsbegriffe: "Bedeutsame Investitionen" und "unangemessen verzögert". Das Gesetz verwendet Begriffe, deren Inhalt nicht durch einen festumrissenen Sachverhalt bestimmt wird. Vielmehr muß der Begriff bei der Rechtsanwendung im Einzelfall ausgefüllt werden. Oftmals geht die Bestimmung des Inhaltes mit einer Wertung einher[95].

Die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden. Begründet wird dies damit, daß die Handhabung der Begriffe grundsätzlich der gerichtlichen Nachprüfung unterliegt, soweit nicht der Behörde ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist.

Im Zusammenhang mit der Bewertung des Regelungsinhaltes des § 6a Abs. 12 ROG (1993) ist darauf einzugehen, wie die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe unter den Gesichtspunkten der Verfahrensökonomie und der Rechtssicherheit zu bewerten ist. Die Analyse erfolgt vor dem Hintergrund, daß der Aufbau der Verwaltung in den neuen Bundesländern noch nicht abgeschlossen ist. Gerade das Fehlen qualifizierten Personals im Beitrittsgebiet bereitet den Behörden Anwen-

---

93 BTDrucks 12/3944, S. 62, 63.

94 Argumentation in Anlehnung an **Gaßner/Groth**, LKV 1993, 190, 191.

95 **Creifelds**, Rechtswörterbuch, S. 1185.

dungsprobleme. Fehlende oder unzureichende Sach- und Fachkunde sowie mangelnde Erfahrungen erschweren die Auslegung und Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen, die ein abwägendes, prognostisches und wertausfüllendes Element enthalten[96]. Deshalb kann die handelnde Behörde bei der Rechtsanwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen überfordert sein und sich das Verfahren verlängern.. Zumal auch aus der Begründung des Gesetzentwurfes zum InvWoBauLG keine Hilfestellung bezüglich der Konkretisierung der Begriffe "bedeutsame Investitionen" und "unangemessen verzögert" abgeleitet werden kann. In der Begründung heißt es lediglich, die Absehensregelung des § 6a Abs. 12 ROG (1993) gilt für solche Fälle, bei denen es sich um Investitionen handelt, die von besonderem Gewicht für die Entwicklung in den neuen Bundesländern sind[97].

Unter verfahrensökonomischen Aspekten hätte der Gesetzgeber Anhaltspunkte für die prognostischen oder wertausfüllungsbedürftigen Elemente der verwandten Begriffe normieren müssen. Dabei ist hinsichtlich der Konkretisierung der "bedeutsamen Investitionen" an eine Bezifferung des notwendigen Investitionsvolumens bzw. an die Schaffung einer bestimmten Anzahl von Arbeitsplätzen zu denken. Die "unangemessene Verzögerung" hätte durch die Vorgabe eines Zeitraumes, innerhalb dessen erforderliche Unterlagen beizubringen sind, näher bestimmt werden können.

Die verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe unterliegen der vollen gerichtlichen Kontrolle. Den zuständigen Behörden wird kein Beurteilungsspielraum eingeräumt. Der Gesetzgeber des InvWoBauLG hat der Verwaltung die Beurteilung und Wertung eines das Absehen von der Durchführung des Raumordnungsverfahrens rechtfertigenden Sachverhaltes nach § 6a Abs. 12 ROG (1993) nicht mit der Maßgabe übertragen, daß ihre Entscheidung grundsätzlich letztverbindlich und nur beschränkt gerichtlich nachprüfbar sein soll. Von einem solchen Beurteilungsspielraum kann nur ausgegangen werden, wenn der Gesetzgeber die Beurteilung ausdrücklich in der gebrauchten Formulierung der Behörde übertragen hat oder sie sich aus dem Zusammenhang und dem offensichtlichen Sinn und Zweck der Regelung ergibt[98]. Aus der Vorschrift des § 6a Abs. 12 ROG (1993) ergeben sich keine Anhaltspunkte, die eine derartige Auslegung rechtfertigen könnten.

---

96 **Ewer**, NVwZ 1994, 140 - 142.

97 **Heintz/Lenz/Lüttgau**, InvWoBauLG, S. 59; BTDrucks 12/3944, S. 51.

98 **Kopp**, VwGO, § 114, Rdnr. 23, 24, 24a.

1.2.2.3. Wirtschaftsfördernd und umweltschützend?

Mit dem rechtlichen Instrumentarium der Raumordnung soll auch in den neuen Bundesländern eine Lösung umgesetzt werden, die sich in den westlichen Bundesländern als effektiv für die Verbesserung der ökologischen Situation erwiesen hat und der verfahrensökonomische Wirkung zuerkannt wird[99]. § 6a Abs. 12 ROG (1993) ist daraufhin zu überprüfen, ob diese Sonderregelung tatsächlich investive Wirkung entfaltet und ob gleichzeitig die Belange des Umweltschutzes gewahrt bleiben.

§ 6a Abs. 12 ROG (1993) bietet keine geeignete Lösung, das ökologische und ökonomische Spannungsverhältnis grundsätzlich abzubauen. Die Absehensregelung von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens ist im allgemeinen mit der Verminderung des Umweltschutzstandards verbunden[100]. Gleichfalls muß die investitionsfördernde Wirkung der Sondervorschrift des § 6a Abs. 12 ROG (1993) aus administrativ-organisatorischen und verwaltungspraktischen Gründen in Frage gestellt werden. Die Sonderregelung sollte strenge inhaltliche und einheitliche Voraussetzungen für alle östlichen Bundesländer enthalten, die die Absehenstatbestände aus wirtschaftlichen Gründen eingrenzen. Die Notwendigkeit und Nützlichkeit einer solchen Sondervorschrift an sich soll hier nicht in Abrede gestellt werden[101]. Jedoch darf eine in ihren Voraussetzungen, ihrem Anwendungsbereich und ihren Wirkungen zweifelhafte, wirtschaftsfördernde Vorschrift nicht zu Lasten des Umweltschutzes gehen. Die Wahrung des in Art. 34 Abs. 1 Einigungsvertrag normierten Zieles der Herstellung einheitlicher ökologischer Lebensverhältnisse mindestens auf dem Niveau der alten Bundesländer hat die Gestaltung der Sondervorschriften maßgeblich zu bestimmen und ist der Wirtschaftslastigkeit des Gesetzes entgegenzusetzen.

1.3. Befristung des Raumordnungsverfahrens

§ 6a Abs. 8 ROG (1993) enthält als Mittel der Verfahrensbeschleunigung die Einführung zweier Fristen. Nach Satz 1 der Vorschrift ist über das Einleiten des Raumordnungsverfahrens innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Einreichung der hierfür erforderlichen Unterlagen zu entscheiden; Satz 2 beinhaltet eine sechsmonatige Frist für den Abschluß des Raumordnungsverfahrens nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen.

---

[99] **Müller/Süß/Heber**, NuR 1993, 68.

[100] Vgl. oben 6. Kapitel II 1.2.1, S. 148.

[101] Vgl. oben 6. Kapitel I 2.3.2, S. 140 f.

Beschleunigung lautet das "Zauberwort"[102], und es spielt bei den Reformbemühungen bezüglich der Verkürzung der oft beklagten langen Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Großprojekte eine wesentliche Rolle[103].

Die Bewertung der im Falle des § 6a Abs. 8 ROG (1993) eingeführten Fristen steht vor der Schwierigkeit, daß die Beschleunigung einerseits die rechtsstaatliche Forderung nach einem raschen, effektiven und effizienten Verwaltungsverfahren erfüllen muß; andererseits die Beschleunigung nicht zum einzigen und wichtigsten Verfassungsgebot gemacht werden darf, neben dem andere Verfassungsgrundsätze und verfassungsrechtlich gesicherte Interessen vernachlässigt werden[104].

Zu messen ist die vom Gesetzgeber im Rahmen des InvWoBauLG eingeführte Befristung nach § 6a Abs. 8 Satz 2 ROG (1993) zunächst an den Kriterien des Umweltschutzes. Die Befristung von Verwaltungsentscheidungen ist unter dem Blickpunkt der Besorgnis verminderter Risiko- und Gefahrenvorsorge zu betrachten. Insbesondere für die ausführliche, umfangreiche Erstellung von Gutachten oder Sachverhaltsaufklärungen kann die zur Verfügung stehende Zeit von danach sechs Monaten bis zur Entscheidung knapp bemessen sein. Ein umfassender und vorbeugender Umweltschutz bleibt damit auf der Strecke. Es besteht zudem die Gefahr, daß die hohe Qualität der materiellen Entscheidungen, die ohne Zeitdruck nach umfänglicher Prüfung ergehen, bei befristeten Verfahren nicht zu erreichen ist. Ein "Bestandsschutz" des erreichten Niveaus ist nicht gewährleistet.

Zwar wird nicht verkannt, daß Fristenregelungen bei den Behörden das Bewußtsein für die Problematik der Verfahrensdauer wecken können und dazu beitragen helfen, unnötige sowie zeitraubende Verfahrenselemente auszuschließen. Ihnen kommt dabei grundsätzlich verfahrensbeschleunigende Wirkung zu. Dies gilt sowohl für die Frist hinsichtlich der Entscheidung über das Einleiten eines Raumordnungsverfahrens (§ 6a Abs. 8 Satz 1 ROG (1993)) als auch für die Befristung der Durchführung des Raumordnungsverfahrens (§ 6a Abs. 8 Satz 2 ROG (1993)). Doch bewirken Fristen nichts, sofern zu ihrer Einhaltung nicht gleichzeitig die notwendigen personellen und sachlichen Engpässe in den öffentlichen Verwaltungen beseitigt werden[105]. Konsequenz aus den fehlenden flankierenden Maßnahmen parallel zur Einführung der Fristen ist, daß diese unbeachtet bleiben und andere Aufgaben vernachlässigt werden oder unerledigt bleiben. Eine Effizienzsteigerung des Verwaltungsverfahrens resultiert daraus somit nicht.

---

[102] Vgl. **Ewer**, NVwZ 1994, 140; **Pfeil**, DVBl. 1993, 474.

[103] Vgl. oben 3. Kapitel, Fußnote 4, 5.

[104] **Bullinger**, DVBl. 1992, 1464 - 1466. Vgl. dazu oben 6. Kapitel I 2.2, S. 138 f.

[105] **Bullinger**, DVBl. 1992, 1467; **Hendler**, NJ 1994, 345.

Gleiches gälte auch im Hinblick auf die in § 6a Abs. 8 ROG (1993) vom Gesetzgeber nicht gewählte Möglichkeit der Einführung einer sanktionsbewehrten Frist. Zum einen bewirke der Einsatz dieser "Hammerlösung"[106] einer rechtlich bindenden Entscheidungsfrist - etwa mit Fiktionswirkung - eine effektive Beschleunigung des Verfahrens; zum anderen würde die tatsächliche Wirksamkeit einer solchen Maßnahme ebenfalls an begrenzten administrativen Kapazitäten scheitern und bärge noch mehr die Gefahr einer sich verschlechternden Entscheidungsqualität infolge verringerten Prüfungsumfangs und vernachlässigter Prüfungssorgfalt.

Somit kann festgehalten werden, daß aus der vom Gesetzgeber des InvWoBauLG gewählten Variante der einfachen (nicht sanktionsbewehrten) Fristenlösung bei der Einführung und Durchführung des Raumordnungsverfahrens eine Effizienzsteigerung der Verwaltungstätigkeit nicht zwingend folgt. Eine investitionsfördernde Wirkung ist der Befristung nach § 6a Abs. 8 ROG (1993) ebenfalls nicht zuzuschreiben.

Diese Schlußfolgerungen gelten ebenso für die Neufassung des Raumordnungsverfahrens gemäß § 15 ROG (1998). Nunmehr beinhaltet § 15 Abs. 7 ROG (1998) die Befristung des Raumordnungsverfahrens. Die Vorschrift ist inhaltlich an den Regelungsgehalt des § 6a Abs. 8 ROG (1993) angelehnt und normiert dieselben Fristen. Allerdings wurde in die Vorschrift neu aufgenommen, daß Verfahrensunterlagen nur im notwendigen Umfang vorzulegen sind. Damit soll eine spürbare Straffung dieses Verfahrensabschnitts, die sich in der Verwaltungspraxis jedoch erst erweisen muß, erzielt werden[107].

Zum gleichen Ergebnis käme auch die hier alternativ geprüfte Einführung einer Genehmigungsfiktion bei Fristablauf. Diese Lösung wäre überdies gerade in schwierigen Fällen der Planung und Genehmigung von standortgebundenen wirtschaftlichen Investitionen nicht in Betracht zu ziehen, da als deren mögliche Folge - mangels ausreichender Berücksichtigung im Entscheidungsprozeß - unwägbare und untragbare Risiken und Umweltbelastungen nicht auszuschließen sind[108].

1.4. Verzicht auf Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Gesetzesänderungen des InvWoBauLG bedingen den Wegfall einer obligatorischen Durchführung der UVP im Raumordnungsverfahren. Aus der Neuregelung des § 6a Abs. 1 ROG (1993) resultiert die Streichung der Regelungen über die

---

[106] Vgl. **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 55.

[107] Vgl. BTDrucks 13/6392, S. 87; vgl. unten 6. Kapitel III 4, S. 174.

[108] **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 62, 63, 71.

Öffentlichkeitsbeteiligung: Die neue bundesrahmenrechtliche Vorschrift des § 6a ROG (1993) enthält in ihren Absätzen 4 bis 6 dieses Instrument nicht mehr[109].

Nach § 6a Abs. 7 ROG (1993) bleibt es den Ländern vorbehalten, ob und in welchem Umfang landesrechtliche Vorschriften die Öffentlichkeit einbeziehen. Auf diese landesrechtlichen Ausprägungen in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen wird im Zusammenhang mit der Bewertung der bundesrechtlichen Vorgabe jedoch nicht weiter eingegangen.

§ 6a Abs. 4 ROG (1989) sah die Möglichkeit einer einfachen - lediglich auf Unterrichtung der Öffentlichkeit bezogenen, § 6a Abs. 6 Satz 3 ROG (1989) die Durchführung einer qualifizierten - an den strengen, nach Maßgabe der EU-Richtlinie zur UVP umgesetzten Vorgaben des UVPG orientierten - Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Damit verbunden war eine überaus positive Bewertung: Insbesondere die Stärkung des Kooperationsprinzips, die Transparenz der Entscheidungsfindung sowie die mit der Bürgerbeteiligung verbundene Kontrolle der öffentlichen Verwaltung und Akzeptanzsteigerung der Entscheidung durch die Bevölkerung waren hervorzuheben[110].

Die Streichung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist auf auf Planungseffizienz und Verfahrensbeschleunigung gerichtete Reformbemühung zurückzuführen. Es ist kritisch zu fragen, ob die Beschränkung bzw. der Wegfall der Bürgerbeteiligung die Dauer der Verwaltungsverfahren wesentlich verkürzt. Einzuwenden ist dagegen, daß die Gleichung "Bürgerbeteiligung = Verfahrensverzögerung" nicht eindeutig belegt werden kann. Es fehlt bislang eine exakte empirische Aussage zur Dauer von Zulassungs- und Genehmigungsverfahren im allgemeinen. Die vorhandenen Untersuchungen zum Zeitfaktor im Verwaltungsverfahren aus Industrie, Wissenschaft und Wirtschaft belegen nur den andauernden Streit über methodische Fragen und anzuwendende Differenzierungskriterien, ohne konkrete Ergebnisse hinsichtlich der Ausgangsfrage zu liefern[111].

Doch kommt der Öffentlichkeitsbeteiligung an Verwaltungsentscheidungen ein hohes Maß an "protestabsorbierender oder - positiv formuliert - akzeptanzfördernder Funktion"[112] zu. Der Wegfall der Bürgerbeteiligung könnte zu anderen Ausdrucksformen des Protestes führen, die sich u.U. erheblich verfahrensverlän-

---

[109] Nach der Neufassung des Rechts der Raumordnung durch Art. 2 BauROG 1998 bleibt dieser Rechtszustand unverändert: § 15 Abs. 6 ROG (1998) entspricht im wesentlichen § 6a Abs. 7 ROG (1993) unter sprachlicher Anpassung an das ROG (1998), BTDrucks 13/6392, S.87.

[110] Vgl. oben 4. Kapitel III 3.1.3, S. 100 f.

[111] **Pfeil**, DVBl. 1993, 475.

[112] Vgl. **Brohm**, NVwZ 1991, 1028.

gernd auswirken können. Die in Verbindung mit der Projektierung umweltrelevanter (Industrie-)Vorhaben auftretenden Interessenkonflikte zwischen den beteiligten Investoren, Behörden und betroffenen Bürgern brauchen ein Forum, in dem sich die unterschiedlichen Standpunkte artikulieren lassen[113]. Das Raumordnungsverfahren mit UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung bietet in einem frühen Planungsstadium diese Möglichkeit. Die damit geschaffene Kommunikationsmöglichkeit im Planungsverfahren fördert die Bildung politischen und gesellschaftlichen Konsenses und die Akzeptanz der Verwaltungsentscheidung.

Der Verzicht auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren ist hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Verfahrensdauer bei Verwaltungsentscheidungen und somit mittelbar auf die Frage der investitionsfördernden Wirkung nicht eindeutig zu beurteilen. Es besteht jedoch die Gefahr, daß durch die Unterbrechung des Dialoges zwischen Staat und Gesellschaft Störungen resultieren, die insgesamt geeignet sind, die Verfahrensdauer zu verlängern.

Die Neuregelung des § 6a ROG (1993) bedeutet eine Beschränkung des Kooperationsprinzips. Die angestrebte Zusammenarbeit und der Interessenaustausch zwischen den Beteiligten wird dadurch erheblich reduziert. Dies wirkt sich nachteilig auf den Umweltschutz aus: Mangels Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine umfassende Sachverhaltsermittlung über sämtliche entscheidungserheblichen Umstände nicht mehr möglich, und die Informationsfunktion kommt nicht mehr zum Tragen. Die Qualität der Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens wird somit gefährdet. Infolge der abgeschnittenen Informationsmöglichkeit ist eine sachgerechte, alle Umstände und betroffenen Interessen abwägende Entscheidung nicht mehr im gleichen Umfang zu gewährleisten, wie dies die frühere Regel des § 6a ROG (1989) ermöglichte.

Daneben verzeichnet auch die rechtsstaatliche Komponente der Verfahrensbeteiligung eine Einbuße: Die fehlende Bürgerbeteiligung am Raumordnungsverfahren führt zu einer geringeren Verfahrenstransparenz und zu einer nachlassenden (außergerichtlichen) Kontrolle der öffentlichen Verwaltung.

1.5. Berücksichtigungsgebot nach § 6a Abs. 9 ROG (1993)

Ausgenommen von den Gesetzesänderungen des InvWoBauLG blieb die in § 6a Abs. 9 ROG (1993) (früher § 6a Abs. 6 ROG (1989)) normierte Rechtsfolge des sogenannten Berücksichtigungsgebotes[114]. Nach wie vor ist das Ergebnis des

[113] **Pfeil**, DVBl. 1993, 480.

[114] § 6a Abs. 9 ROG (1993) konnte ersatzlos entfallen. Die Rechtsfolgen eines Raumordnungsverfahrens ergeben sich nach der Neufassung des Raumordnungsgesetzes aufgrund

Raumordnungsverfahrens für das nachfolgende Zulassungsverfahren ohne Bindungswirkung. Es wird lediglich von den zuständigen Stellen im Rahmen der Vorschriften des zweitstufigen Verfahrens berücksichtigt.

Der Gesetzgeber des InvWoBauLG hat im Zuge der Veränderungen der gesetzlichen Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens eine wesentliche Änderung auf der Rechtsfolgenseite unterlassen. Die zwingende Berücksichtigung des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens im nachfolgenden Zulassungsverfahren wäre aus Gesichtspunkten des Umweltschutzes wie aus Gründen der Verfahrensökonomie zu begrüßen gewesen. Das Vorsorge- und das Kooperationsprinzip wären auf diese Weise verstärkt und aufgewertet worden, wobei bei dieser Überlegung ausdrücklich darauf hinzuweisen ist, daß diese genannten Verbesserungen nur erzielt werden können, wenn das Raumordnungsverfahren im übrigen nach den Vorgaben des § 6a ROG (1989) ausgestaltet ist. Insofern ist die Beibehaltung des Berücksichtigungsgebots unter den geänderten Verfahrensbedingungen des § 6a ROG (1993) folgerichtig.

2. Bewertung des Art. 11 InvWoBauLG

Die vorgestellten Folgeänderungen im UVPG sind Ausfluß der Änderungen des ROG durch Art. 4 InvWoBauLG[115]. Die für diese Arbeit in Frage stehende Bewertung der Veränderungen durch den Verzicht auf eine zwingende UVP im Raum-ordnungsverfahren und das Problem des Wegfalls der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden bereits unter Gliederungspunkt II 1.1 und 1.4 dieses Kapitels dargestellt. Auf diese Ausführungen wird inhaltlich verwiesen.

Art. 2 BauROG 1998 nunmehr aus § 4 Abs. 4 ROG (1998). So sind die Ergebnisse des Raumordnungsverhahrens nun sogenannte "sonstige Erfordernisse der Raumordnung" (Legaldefinitionin § 3 Nr. 4 ROG (1998)) mit der Folge, daß sich deren Bindungswirkung für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen aus den allgemeinen Grundsätzen über die Bindungswirkung von Erfordernissen der Raumordnung ergibt (§ 4 Abs. 4 ROG (1998)). Diese Vorschrift normiert das Berücksichtigungsgebot, materielle Änderungen sind damit nicht verbunden, vgl. **Runkel**, UPR 1998, 8; **Stüer**, BauROG, S.XXVI.

[115] Vgl. oben 5. Kapitel III 2, S. 128 ff.

3. Bewertung des Art. 13 InvWoBauLG

3.1. Rechtsmittelbefristung für die Normenkontrolle

3.1.1. Rechtstheoretische Beurteilung der Rechtsmittelbefristung

Es lassen sich keine Bedenken hinsichtlich der Rechtsmittelbefristung nach Art. 13 Nr. 1 InvWoBauLG herleiten, auch wenn durch die Dreimonatsfrist i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwG im Einzelfall die Normenkontrolle für Satzungen und Rechtsverordnungen verfristet und nicht statthaft ist, denn aus Art. 19 Abs. 4 GG läßt sich keine Verpflichtung zur Einführung einer solchen Normenkontrolle herleiten[116]. Die Normenkontrollklage ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Den Erfordernissen des effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG genügt die Möglichkeit, nach § 43 VwGO eine Feststellungsklage zu erheben. Danach kann der Betroffene auf Feststellung der sich aus dem angegriffenen Rechtssatz für ihn ergebenden Rechte im konkreten Fall klagen[117].

Auch gegen Art. 13 Nr. 1 Satz 2 InvWoBauLG ergeben sich keine verfassungsrechtlichen Bedenken aus Art. 19 Abs. 4 GG. Dieser Bestimmung kommt lediglich ergänzende Funktion für die Antragsfrist nach Satz 1 zu, indem sie den Lauf der Frist nicht, wie in § 58 VwGO geregelt, von einer Rechtsbehelfsbelehrung abhängig macht. Diese Vorschrift verschärft damit die durch die Dreimonatsfrist als solche normierte Zugangsbeschränkung. Insofern gilt auch für die Regelung des Satzes 2, daß sie infolge fehlender Verpflichtung des Gesetzgebers, ein Normenkontrollverfahren überhaupt einzurichten, als reine Zugangsbeschränkung erst recht nicht Art. 19 Abs. 4 GG verletzt[118].

3.1.2. Praktische Auswirkung der Rechtsmittelbefristung

Mit der Befristung eines Rechtsmittels sind grundsätzlich zwei Folgen verbunden: Zum einen werden diejenigen mit ihren Rechtsbehelfen ausgeschlossen, die nicht rechtzeitig ihre Rechte wahrnehmen - aus welchen Gründen auch immer[119]. Zum zweiten wird damit die schnelle Bestandskraft von Entscheidungen herbeigeführt. Die Rechtsmittelbefristung verfolgt das rechtspolitische Ziel, die "Bestandskraft" von Bebauungsplänen und sonstigen städtebaulichen Satzungen möglichst rasch herbeizuführen, um in den neuen Bundesländern Rechtssicherheit hinsichtlich der

---

[116] **Redeker/von Oertzen**, VwGO, § 47, Rdnr. 1; **Kopp**, VwGO, § 47, Rdnr. 1.

[117] OVG Frankfurt/Oder, LKV 1996, 209; **Kopp**, VwGO, § 47, Rdnr. 8.

[118] OVG Frankfurt/Oder, LKV 1996, 209.

[119] **Jäde**, SächsVBl 1993, 198.

Gültigkeit von Bebauungsplänen herzustellen, mit denen die sich im Aufbau befindenden Verwaltungen wenig Erfahrungen haben[120].

Doch läßt sich dieses Ziel auf diese Weise nicht erreichen, da Bebauungspläne auch nach Ablauf der drei Monate nicht "bestandskräftig" werden. Sie können vielmehr im Rahmen einzelner verwaltungsgerichtlicher Klagen vom Verwaltungsgericht inzident überprüft werden, sofern die Gültigkeit des Bebauungsplanes entscheidungserheblich ist (z.B. im Falle der Anfechtung einer Baugenehmigung)[121]. Das eigentliche Ziel des Verfahrens nach § 47 VwGO, solche aus Einzelentscheidungen resultierenden Unsicherheiten hinsichtlich der Gültigkeit bestimmter Bebauungspläne auszuschließen, wird durch die Neuregelung des Art. 13 Nr. 1 InvWoBauLG nicht erreicht[122].

3.2. Rechtsmittelbeschränkung in Form der Zulassungsberufung

Art. 13 Nr. 2 Satz 1 InvWoBauLG benennt eine Reihe von verwaltungsgerichtlichen Streitgegenständen, für die das Gerichtsverfahren - vorbehaltlich der Berufungszulassung - in der ersten verwaltungsgerichtlichen Instanz enden soll. Satz 2 der Vorschrift konkretisiert den Umfang der Regelung auf "Streitigkeiten über sämtliche für das Vorhaben erforderlichen Genehmigungen, Erlaubnisse und sonstigen behördlichen Entscheidungen"[123]. Satz 3 verweist für Zulassungs- und Beschwerdeverfahren auf § 131 VwGO.

Da Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG zwar eine Rechtsschutzgarantie gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt gebietet, nicht jedoch einen Instanzenzug sichert[124], hat der Gesetzgeber den Kernbereich der Rechtsschutzgarantie beachtet. Er durfte im Rahmen des ihm eingeräumten Gestaltungsspielraumes die Rechtsmittelbeschränkung einführen. Selbst in den Fällen, in denen die Zulassung des Berufungs- und Beschwerdeverfahrens nach § 131 VwGO nicht erfolgt (Art. 13 Nr. 2 Satz 3 InvWoBauLG), ist der Mindeststandard gewahrt: Der Bürger findet Rechtsschutz, wenngleich ihm nur eine Instanz eröffnet wird. Die gerichtliche Überprüfung der beeinträchtigenden Maßnahmen ist in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht gewährleistet[125].

---

[120] **Gaßner/Groth**, LKV 1993, 190; **Jäde**, SächsVBl 1993, 198.

[121] **Kopp**, VwGO, § 47, Rdnr. 5.

[122] Zu den weiteren Änderungen durch Art. 8 BauROG 1998 vgl. unten 6. Kapitel III 2, S. 172.

[123] Zur Auslegung des in der Vorschrift verwendeten Begriffes "sonstige behördliche Entscheidungen" vgl. **Jäde**, SächsVBl 1993, 199. Des weiteren zu den einzelnen Fällen des Rechtsmittelbeschränkungsgesetzes **Redeker/von Oertzen**, VwGO, § 131, Rdnr. 23 - 36.

[124] Vgl. oben 6. Kapitel I 2.4.1, 2.4.2, S. 142 ff.

[125] OVG Bautzen, LKV 1994, 453; BVerfG, NVwZ 1983, 405.

Rechtspolitische Motivation des Gesetzgebers ist es, angegriffene investitionsfördernde Genehmigungen durch gerichtsverfahrensbeschleunigende Maßnahmen zügig bestandskräftig werden zu lassen. Durch die Beschränkung auf eine Tatsacheninstanz - abgesehen von den Fällen der Berufungszulassung - soll auf schnelle Art und Weise Rechtssicherheit erreicht werden[126].

Auch unter den Aspekten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes ist die Berufungszulassung grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die prozeßrechtlichen Grundsätze der Rechtsmittelsicherheit und Rechtsmittelklarheit sind auch im Fall der Berufungsbeschränkung gewahrt. Den Rechtssuchenden wird hier in klarer Abgrenzung der Weg zur Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen gewiesen. Die Neuregelung des Rechtsmittelbeschränkungsgesetzes erklärt das Rechtsmittel der Berufung nicht für allgemein unstatthaft, sondern führt in den Bereichen des Kataloges der Regelungen des Art. 13 Nr. 2 InvWoBauLG eine Beschränkung in Form der Zulassungsberufung ein. Auch fehlende Überleitungsvorschriften ändern an der Verfassungsmäßigkeit der Einführung der Zulassungsberufung nichts. Ausnahmsweise führt bei fehlenden abweichenden Bestimmungen eine nachträgliche Beschränkung von Rechtsmitteln nicht zum Fortfall der Statthaftigkeit bereits eingelegter Rechtsmittel[127]. Darüber hinaus werden aus Gründen des Vertrauensschutzes auch diejenigen Fälle erfaßt, in denen zulässigerweise hätte Berufung eingelegt werden können.

Der Gesetzgeber des InvWoBauLG konnte aufgrund der ihm zustehenden Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der Umsetzung seiner Ziele, in den neuen Bundesländern Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Aufschwung und für neue wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen, auf eine Übergangsregelung verzichten. Das Änderungsinteresse des Staates überwog das Vertrauensinteresse der Bürger der neuen Bundesländer in verfahrensrechtlich gesicherte Rechtspositionen. Die Verkürzung verwaltungsgerichtlicher Verfahren durch Rechtsmittelbeschränkungen baut Investitionshemmnisse ab. Der Gesetzgeber reagiert damit in zulässiger Weise auf die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

3.3. Fortfall des Suspensiveffektes

Die dritte gravierende Änderung des Rechtsmittelbeschränkungsgesetzes bezieht sich auf die Anordnung des Wegfalls des Suspensiveffekts. Nach Art. 13 Nr. 3 InvWoBauLG haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen drittbegünstigende

---

[126] **Jäde**, SächsVBl 1993, 199.

[127] Vgl. die ausführliche Darstellung bei BVerfG, NVwZ 1992, 1182.

Verwaltungsakte in den Fällen des Art. 13 Nr. 2 InvWoBauLG keine aufschiebende Wirkung.

Dahinter steht die Absicht des Gesetzgebers, die Beschleunigungsmaßnahme des Art. 13 Nr. 2 InvWoBauLG abzusichern. Der Fortfall des Suspensiveffektes soll bewirken, daß Dritte nicht allein durch die Einlegung eines Rechtsbehelfes nach § 80 Abs. 1 VwGO die Realisierung eines Projektes aufgrund der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfes auf längere Sicht blockieren können. Denn Drittbetroffene wollen in der Regel durch das Einlegen des Rechtsbehelfes verhindern, daß bei investiven Großvorhaben vollendete Tatsachen durch den Vollzug der Genehmigungen geschaffen werden. Deshalb ist für den rechtsschutzsuchenden Bürger die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes in der Praxis oft bedeutsamer als die Entscheidung im eigentlichen Hauptsacheverfahren[128].

Art. 13 Nr. 3 InvWoBauLG dient nach der Zielsetzung des Gesetzgebers der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für investive Projekte durch Straffung des Verwaltungsgerichtsverfahrens[129]. Ob sich diese gesetzgeberische Erwägung durch den Wegfall der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs und der Anfechtungsklage von Drittbetroffenen umsetzen läßt, ist zweifelhaft. Schließlich kann die Behörde auf Antrag des Dritten die Vollziehung aussetzen oder die aufschiebende Wirkung durch gerichtliche Entscheidung hergestellt werden (§§ 80a Abs. 1 Nr. 2, 80 Abs. 3, 5 bis 8 VwGO)[130]. Da entsprechende Anträge an die Behörde bzw. das Gericht die Regel darstellen, ist der Beschleunigungseffekt, der mit der Ausnahmebestimmung des Art. 13 Nr. 3 InvWoBauLG verbunden werden sollte, als gering anzusehen[131].

Die Ausnahmeregelung ist unter dem Gesichtspunkt der Rechtsschutzgarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu beanstanden. Der Mindeststandard im Hinblick auf die Gestaltung des gerichtlichen Verfahrens wurde gewährleistet. Zwar enthält Art. 19 Abs.4 GG die Verpflichtung zur Einrichtung eines vorläufigen Rechtsschutzes, jedoch begründet diese Vorschrift keine Option auf ein bestimmtes Verfahrensmodell des einstweiligen Rechtsschutzes[132]. Die aufschiebende Wirkung eines Rechtsmittels ist demnach verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten[133]. Die Möglichkeiten der Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO und des § 123 VwGO sind

---

[128] **Endemann**, VBlBW 1994, 300; **Jäde**, SächsVBl 1993, 200.

[129] Vgl. Begründung A zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, BTDrucks 12/1407 v. 29. Dezember 1972; VG Dessau, LKV 1996, 343.

[130] VG Magdeburg, LKV 1996, 341.

[131] **Hoffmann**, LKV 1993, 286.

[132] **von Münch/Kunig** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 19, Rdnr. 64.

[133] BVerfG (3. Kammer des Zweiten Senates), NVwZ 1996, 58 (59); BSGE 67, 176 (183).

verfassungsrechtlich grundsätzlich gleichwertig[134]. Überwiegende öffentliche Belange können es im Einzelfall rechtfertigen, daß der Rechtsschutzanspruch des Betroffenen einstweilen zurückgestellt wird, um unaufschiebbare Maßnahmen im Interesse des Allgemeinwohls rechtzeitig in die Wege zu leiten.

Schließlich wird durch die fehlende Übergangsvorschrift auch der rechtsstaatliche Grundsatz der Rechtssicherheit nicht beeinträchtigt. Nach dem allgemeinen Grundsatz des intertemporären Verfahrensrechts werden auch noch nicht abgeschlossene Verwaltungs- und Gerichtsverfahren von einer verfahrensrechtlichen Gesetzesänderung erfaßt, sofern keine Übergangsvorschriften normiert werden. Ausnahmen von diesem Grundsatz müssen gemacht werden, wenn unter der Geltung des alten Rechts abgeschlossene Verwaltungsverfahren, selbständige Verfahrensabschnitte oder abgeschlossene Prozeßlagen betroffen werden[135]. Danach werden von Art. 13 Nr. 3 InvWoBauLG nur diejenigen Verwaltungsakte erfaßt, die unter der Geltung der Neuregelung des InvWoBauLG, also vom 01. Mai 1993 an, erlassen wurden[136].

3.4. Das Rechtsmittelbeschränkungsgesetz als Sondervorschrift

Nachdem zunächst die einzelnen Änderungen des Art. 13 InvWoBauLG unter rechtsstaatlichen und verfahrensökonomischen Aspekten untersucht wurden, sollen nachfolgend die abweichenden Regelungen des Rechtsmittelbeschleunigungsgesetzes im Rechtsschutzsystem der VwGO als Ganzes betrachtet werden.

Durch dieselbe gesetzgeberische Zielsetzung vereint, sind die drei Maßnahmen nicht voneinander isoliert zu betrachten, wenn es darum geht, Art. 13 InvWoBauLG auf seine Zulässigkeit als Sondervorschrift zu prüfen. Er wird hinsichtlich der Zielsetzung der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung zu beleuchten sein. Der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG begrenzt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers[137]. Hierbei ist insbesondere darauf einzugehen, ob die unterschiedliche Gewährleistung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes innerhalb des Geltungsbereiches zwischen den alten und neuen Bundesländern sachlich gerechtfertigt ist[138].

---

[134] **Jarass/Pieroth**, GG-Kommentar, Art. 19, Rdnr. 37; Schulze-Fielitz, in: **Dreier** (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 19, Rdnr. 85.

[135] BGH, NJW 1991, 1686.

[136] OVG Bautzen, LKV 1995, 119.

[137] Vgl. oben 5. Kapitel II 3, S. 120 ff.

[138] **Gaßner/Groth**, LKV 1993, 190.

Im Rahmen seiner Rechtsgestaltungsfreiheit kann der Gesetzgeber darüber befinden, welches im Einzelfall die jeweils zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung ist[139]. Der Gesetzgeber des InvWoBauLG konnte somit die Rechtsmittelbeschränkung als Sondervorschrift nur für die neuen Bundesländer erlassen und mußte sie nicht auf das gesamte Bundesgebiet erstrecken.

Differenzierungsziel ist es nach den Motiven des Gesetzgebers, Investitionen insbesondere in den neuen Bundesländern zu ermöglichen[140] und damit zu einer raschen Angleichung der Lebensverhältnisse in den neuen Ländern beizutragen. Dazu sollen die Rahmenbedingungen der gesetzlich vorgeschriebenen Genehmigungsverfahren für investive und raumbedeutsame Vorhaben modifiziert und zu einer Verfahrensbeschleunigung gelangt werden. Die befristete Straffung der Rechtsmittel im Verwaltungsverfahren in den neuen Ländern soll ein Mittel zum Erreichen der Zielsetzung darstellen. Die Differenzierung in "Ost" bzw. "West" geht vom Ort der angegriffenen Rechtsverletzung aus. Der sachliche Grund für die Unterscheidung liegt in der unterschiedlichen Wirtschaftslage von Ost- und Westdeutschland[141].

Kritisch ist diese Differenzierung zwischen "Ost" und "West" aber gerade vor dem geschichtlichen Hintergrund der Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der ehemaligen DDR zu sehen[142], denn die DDR führte erst 1989 die Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder ein[143]. Erstmals nach 30 Jahren wurde damit staatliches Handeln kontrollierbar. Die Regelung des Art. 6 Abs. 1 Staatsvertrag[144] und der Art. 5 Abs. 1 DDRV[145] waren die nächsten rechtlichen Schritte hin zur Verwirklichung der Rechtsschutzgarantie i.S.d. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Das System umfassender, verwaltungsgerichtlicher Kontrolle der öffentlichen Verwaltung ist in den neuen Bundesländern gerade erst entstanden. Eingriffe in das dem Niveau der alten Bundesländer angeglichene Rechtsschutzsystem sind besonders sorgsam vorzunehmen. Es darf nicht "zugunsten einer (auch nur erhofften) Konjunkturbelebung das mit dem Einigungsvertrag erreichte Maß an Gleichheit zu Lasten der neuen Bundesländer wieder beseitigt werden"[146].

---

[139] Vgl. oben 5. Kapitel II 3, S. 120 ff.

[140] Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und FDP vom 08. Dezember 1992, BTDrucks 12/3944 unter "A. Problem".

[141] OVG Bautzen, LKV 1994, 453; OVG Frankfurt/Oder, LKV 1996, 210.

[142] Vgl. oben 2. Kapitel I 1.5, S. 28 ff.

[143] GNV vom 14. Dezember 1988, GBl DDR I S. 327; vgl. 2. Kapitel, Fußnote 52.

[144] BGBl. II 1990 S. 537.

[145] GBl. DDR I 1990 S. 299.

[146] Vgl. **Gaßner/Groth**, LKV 1993, 191.

In der Abwägung zwischen dem Gebot der Rechtssicherheit, das möglichst einheitliche und allgemeine Regelungen verlangt, und dem Erfordernis nach besonderen Regelungen für bestimmte Gebiete, Sachverhalte oder Regionen darf der Gesetzgeber entscheiden, welchem Element er das größere Gewicht beimißt. Durch die Rechtsmittelbeschränkung in den neuen Bundesländern hat sich der Gesetzgeber für letzteres entschieden. Da sich die Einschränkungen des Rechtsschutzes in den neuen Bundesländern im Vergleich zum Rechtsschutzstandard in den alten Bundesländern in Grenzen halten, ist in der unterschiedlichen Regelung kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu erkennen[147].

Zweifel ergeben sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers beim Einsatz von Sondervorschriften begrenzt. Obwohl die Differenzierung der Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in den neuen Bundesländern zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung erforderlich ist, ergeben sich Bedenken gegenüber der Geeignetheit der ergriffenen Maßnahme i.S.d. Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Diese kann letztlich aber erst durch die Erfahrungen der Praxis abschließend beurteilt werden. Im jetzigen Zeitpunkt ist somit von einer zulässigen Sondervorschrift auszugehen, die lediglich unter den rechtspolitisch begründeten Vorbehalt der Ergebnisse der Verwaltungspraxis gestellt wird, die zeigen müssen, ob die Einzelmaßnahmen des Art. 13 InvWoBauLG sich im Ergebnis verfahrensbeschleunigend und investitionsfördernd ausgewirkt haben[148].

Sie erfolgt zum Zwecke der Beschleunigung des gerichtlichen Rechtsschutzes, der als effektiver Rechtsschutz in angemessener Zeit verstanden wird. Die eingeführte Rechtsmittelbeschränkung für eine Übergangszeit tangiert den Mindeststandard der Verfahrensausgestaltung nicht. Bezogen auf das Ziel der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse ist der Einsatz von Sondervorschriften im Bereich der VwGO nicht zu beanstanden, da die verwaltungsgerichtliche Daseinsfürsorge gewährleistet ist und die bestehenden Abweichungen gerade überwunden werden sollen.

---

[147] OVG Bautzen, LKV 1994, 453.

[148] Empirisches Material, an dem die Bewährung der Regelungen festgemacht werden könnte, fehlt. Vgl. Bericht über Gründungsveranstaltung der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein - Landesgruppe Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen am 17. November 1995 in Leipzig, NVwZ 1996, 253.

III. Schlußfolgerungen aus den Bewertungsergebnissen

1. Schwächung des Raumordnungsverfahrens

Das Raumordnungsrecht, dabei insbesondere das Raumordnungsverfahren in seiner Ausprägung des § 6a ROG (1989), wurde vom Gesetzgeber des InvWoBauLG in seiner Bedeutung verkannt und durch die in Art. 4 InvWoBauLG eingeführten Änderungen "demontiert".

Durch die Umsetzung der Anforderungen der UVP-RL in das 1989 neugefaßte ROG[149] wurde das Planungsinstrument des Raumordnungsverfahrens mit integrierter UVP eingeführt, dessen Stärke in der Abstimmung raumbedeutsamer Entwicklungen, Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung und den Belangen des Umweltschutzes lag[150]. Die Umweltschutzbelange wurden mit der Festlegung der erststufigen UVP aufgrund der § 16 UVPG und § 6a Abs. 1 und 6 ROG (1989) hervorgehoben. Das Raumordnungsverfahren mit UVP als gesamtplanerisches Instrumentarium setzte in einem frühen Planungsstadium ein, angesiedelt zwischen Projektierung und nachfolgenden Zulassungsverfahren. Durch seinen Abstimmungsauftrag, der projektbezogen und umfassend
zugleich ausgerichtet ist, wurden alle relevanten Belange aus überörtlicher Sicht berücksichtigt. Aus dem Koordinierungsauftrag des Raumordnungsverfahrens resultierte die erforderliche Neutralität bei der Abwägung der vorgebrachten Interessen. Damit war zugleich die Eignung des Verfahrens als Konfliktmittler verbunden, da die vielfältigen und konfligierenden Belange untereinander abgewogen wurden[151]. Überdies hatte sich das Raumordnungsverfahren schon lange Zeit in der Praxis bewährt, ehe es in der Gestalt des § 6a ROG (1989) normiert wurde.

Aus den Vorzügen des bewährten Planungsinstrumentes des Raumordnungsverfahrens mit UVP hätten gerade für die aus der Wiedervereinigung resultierenden wirtschaftlichen und ökologischen Probleme in den neuen Bundesländern Lösungsansätze abgeleitet werden können.

Dabei werden die Komplexität und der Schwierigkeitsgrad dieser Aufgabe nicht verkannt. Die Durchführung von Raumordnungsverfahren soll auch nicht zum "Allheilmittel" heraufbeschworen werden. Gleichwohl wäre die konsequente Weiterentwicklung der positiven Ansätze des Verfahrens nach § 6a ROG (1989)

---

[149] Vgl. oben 4. Kapitel, Fußnote 63.

[150] Vgl. oben 4. Kapitel III 3, S. 97 ff.

[151] **Wahl**, FS Sendler, S. 199, 201 ff.; **Bielenberg/Erbguth/Söfker**, ROG, M 440, 445, 450; **Ergbuth**, NVwZ 1992, 551.

im Hinblick auf das Ziel der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse, die Lösung der wirtschaftlichen Probleme unter Einbeziehung des Umweltschutzes und den Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie wünschenswert gewesen. Doch statt die durch die Neufassung des § 6a ROG (1989) geschaffenen Grundlagen zur Straffung des Verfahrens - insbesondere zur Vermeidung von Doppelprüfungen, Abschichtung von Entscheidungsalternativen, Verbesserung der Nutzung der Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens durch die Einführung einer Bindungswirkung und den Ausbau phasenspezifischen Rechtsschutzes - weiterzuentwickeln, hat der Gesetzgeber durch die gesetzlichen Änderungen der rahmenrechtlichen Vorgaben des ROG in Art. 4 InvWoBauLG hinsichtlich der Regelungsqualität einen Rückschritt gemacht.

Dies erstaunt um so mehr, als nur vier Jahre nach der Neuregelung des § 6a ROG (1989) eine Kehrtwendung vollzogen wurde und der in der Gesetzesbegründung formulierte Anspruch[152], die Umsetzung der UVP-RL in deutsches Recht sei auch für den Bereich der Raumordnung notwendig, um das Vorsorgeprinzip zu verwirklichen, verworfen wurde. Die in Art. 4 Nr. 4 InvWoBauLG normierte Gesetzesänderung wird damit begründet, die Erfahrungen mit der Durchführung von Raumordnungsverfahren hätten gezeigt, daß die vorgegebenen Verfahrensabläufe im Raumordnungsverfahren unter besonderer Berücksichtigung des Erfordernisses der Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren einer Veränderung bedürfen. Vor allem die schematische Verbindung von Raumordnungsverfahren und UVP in § 6a ROG werde den Anforderungen der Praxis nicht gerecht[153].

Ein Verstoß gegen die UVP-RL ist durch den Verzicht auf eine zwingende UVP im Raumordnungsverfahren nicht gegeben. Maßgeblich ist dafür die fehlende Rechtsverbindlichkeit des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens für die nachfolgenden Zulassungsverfahren, § 6a Abs. 10 ROG (1993). Infolge fehlender rechtsverbindlicher Entscheidung über die Zulässigkeit UVP-pflichtiger Vorhaben ist das Gebot der möglichst frühzeitigen UVP nicht verletzt. Es steht keine gesetzliche Regelung dagegen, daß die UVP erst im zweitstufigen Zulassungsverfahren durchgeführt wird[154].

Der Wegfall der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der bundesrahmenrechtlichen Regelung ist - ungeachtet anderweitiger landesrechtlicher Ausprägungen in den Landesplanungsgesetzen der Länder (vgl. § 6a Abs. 7 Satz 1 ROG (1993)) - mit

---

[152] Vgl. Begründung des ROG vom 19. Juli 1989 in BTDrucks 11/3916, S. 15.

[153] **Beckmann**, Neue Entwicklungen, S. 11; **Wagner**, DVBl. 1993, 586 ff.; vgl. weiter BTDrucks 12/3944, S. 25, 49 und den Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 12. Februar 1993, BTDrucks 12/4340, S. 15, 36 ff.

[154] vgl. **Beckmann**, Neue Entwicklungen, S. 12 m.w.N.

der UVP-RL vereinbart. Der Mindeststandard[155] für das Verfahren im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung wird gewährleistet (§ 6a Abs. 5 Satz 1, Abs. 7 Satz 2 ROG (1993)). Dem Gesetzgeber obliegt es nach Art. 6 Abs. 3 UVP-RL, im einzelnen zu bestimmen, wie die Unterrichtung und Anhörung der Öffentlichkeit zu erfolgen hat[156]. Da das Gebot der direkten Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zwingend für jede vorgelagerte Stufe der Entscheidungsfindung gilt, ist im Raumordnungsverfahren eine Bürgerbeteiligung durch die Gemeinden (§ 6a Abs. 5 Satz 1 i.V.m. § 4 Abs. 5 ROG (1993)) als ausreichend i.S.d. UVP-RL anzusehen[157].

Allerdings lassen sich aus rechtspolitischen Erwägungen erhebliche Bedenken gegen die vorgenommenen Rechtsänderungen vorbringen. Der Verzicht auf die Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht nur wegen seiner negativen Auswirkungen auf den zu erwartenden geringeren Umfang des Informationsflusses, der Schwächung der (außergerichtlichen) Kontrolle der öffentlichen Verwaltung und der nachlassenden Transparenz der Verwaltungsentscheidung zu beanstanden. Vielmehr steht dahinter der Versuch der politischen Einflußnahme auf ein gewandeltes, selbstbewußtes Staatsbürgerverständnis durch Beschränkungsmaßnahmen. Der Bürger ist sich heute seiner "individuellen Rechte und der politischen Möglichkeiten bewußt geworden"[158]. Er weiß um die Erfolgsaussichten der ihm eingeräumten Partizipations- und Rechtsschutzmöglichkeiten, die er gegenüber politisch-administrativen wie gerichtlichen Instanzen geltend machen kann. Dabei darf nicht übersehen werden, daß das Instrument der Partizipation vor Mißbrauch geschützt werden muß, um kein Einfallstor für "Fundamentalopposition" zu sein. Jedoch wäre aus der Sicht des Gesetzgebers an die Möglichkeit der Reduzierung des Umfangs der Öffentlichkeitsbeteiligung zu denken gewesen, wie sie sich bei mehrstufigen Planungs- und Genehmigungsverfahren bietet. Parallel zu der Abschichtung von Entscheidungsalternativen ließe sich bei Vornahme einer qualifizierten Öffentlichkeitsbeteiligung stufenweise auch der Umfang der Partizipation verringern. Damit hätte die akzeptanzfördernde und konfliktlösende Wirkung beibehalten und zugleich eine Reduzierung der Verfahrensdauer erreicht werden können.

Bemängelt werden muß, daß die Belange des Umweltschutzes nicht genügend berücksichtigt werden. Der Verzicht auf die UVP und die Streichung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des § 6a ROG (1993) bedeuten eine wesentliche Verschlechterung. Das Prinzip vorbeugenden Umweltschutzes durch Planung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt und die Verbesserung der Umweltqualität durch

---

[155] Vgl. oben 4. Kapitel II 4, S. 83 ff.

[156] Haneklaus, in: **Hoppe** (Hrsg.), UVPG, Vorbemerkungen, Rdnr. 12.

[157] **Erbguth/Schink**, UVPG, Einleitung, Rdnr. 19.

[158] Vgl. **Brohm**, NVwZ 1991, 1028.

umfangreiche Risiko- und Gefahrenabwägung bei der Planungsentscheidung tritt zugunsten unsicherer Beschleunigungs- und Konjunkturmaßnahmen zurück. Dies wiegt um so schwerer, als die Änderungen fast vollständig bundesweite Geltung erfahren haben und nicht als befristete Sonderregelungen für die neuen Bundesländer ausgestaltet wurden.

Die normativen Veränderungen des InvWoBauLG werfen das Problem der "Rückwirkung" im Zusammenhang mit dem Harmonisierungsgebot auf. Bereits die Untersuchung des Verlaufs des Gesetzgebungsverfahrens des InWoBauLG zeigte[159], daß teilweise ursprünglich als befristet konzipiertes Sonderrecht in allgemeines Dauerrecht umgewandelt wurde. Zudem gelten einzelne Vorschriften bundesweit, obwohl die Motivation, die den Regelungen zugrunde liegt, zunächst auf die neuen Länder bezogen war und im Zusammenhang mit der Zielsetzung eines wirtschaftlichen "Aufschwungs Ost" zu sehen ist. Dieses Vorgehen erscheint auf den ersten Blick als Rechtsvereinheitlichungsmaßnahme geeignet, bundesrechtliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland abzubauen. Doch birgt diese Vorgehensweise zur Schaffung bundesweiten Dauerrechts die Gefahr, bedeutsame Werte wie zum Beispiel den Umweltschutz in hohem Maße zu vernachlässigen[160].

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Änderungen des Raumordnungsrechts durch das BauROG 1998 vom 18. August 1997[161]. Die neue Struktur des ROG 1998 machte Anpassungen beim Raumordnungsverfahren erforderlich[162], doch beinhaltet § 15 ROG (1998) keine materiellen Änderungen. Regelungstechnisch wurde das Verfahren weitgehend in der Fassung des § 6a ROG (1993) erhalten und damit zugleich dessen dargestellte grundlegende Schwächen übernommen.

2. Minderer Verwaltungsrechtsschutz in den neuen Bundesländern

Der Regelungsgehalt der in Art. 13 InvWoBauLG enthaltenen Einzelmaßnahmen ist, bezogen auf die in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG enthaltene Forderung nach einem Mindestmaß an Rechtsschutz, nicht zu beanstanden[163]. Sowohl die Rechtsmittelbefristung, die Rechtsmittelbeschränkung als auch der Fortfall des Suspensiveffekts berühren den Kernbereich der Rechtsschutzgarantie nicht. Der Gestaltungsspiel-

[159] Vgl. oben 5. Kapitel I 2, S. 115 f.

[160] **Hendler**, NJ 1994, 345.

[161] BGBl. I S. 2081; vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 113.

[162] Vgl. zu den Änderungen des § 15 ROG (1998) oben 5. Kapitel II 1, S. 146 - 158.

[163] Vgl. oben 6. Kapitel II 3, S. 159 ff.

raum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Rechtsweges ist erheblich, und die Maßnahmen des Rechtsmittelbeschränkungsgesetzes beeinträchtigen die Garantie einer "tatsächlich wirksamen gerichtlichen Kontrolle nicht"[164].

Rechtspolitisch ist jedoch gegen die Einzelmaßnahmen des Art. 13 InvWoBauLG einzuwenden, daß das bewährte System der VwGO mit Regelungen, die eine hohe Qualität der Gerichtsentscheidungen gewährleisten, nicht abgebaut werden sollte. Das System verwaltungsgerichtlicher Kontrolle steht für individuellen Rechtsschutz der Bürger und sachgerechte Gerichtsentscheidungen[165]. Dies ist gerade im Hinblick auf die angestrebte Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Zuge der Deutschen Einheit zu betonen. Der Aufbau und die Qualitätssicherung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den neuen Bundesländern stellt ein besonders dringliches Ziel dar, das es weiterhin zu verwirklichen gilt. Da an die Umsetzung der Verfahrensbeschleunigung und der Investitionsförderung durch die Änderung des Art. 13 InvWoBauLG keine zu großen Hoffnungen geknüpft werden sollten, erscheint die Verkürzung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes fragwürdig. So wird - wenngleich zeitlich befristet - ein hohes Gut geopfert: Für den Bereich der Genehmigung investiver Projekte besteht fortan bis zum 30. April 1998 in den östlichen Bundesländern ein verringerter Gerichtsschutz gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt. Die Bürger der ehemaligen DDR haben einen geschichtlich begründeten, politischen Anspruch auf umfassenden Rechtsschutz auf westlichem Niveau. Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ein bedeutender Schritt nach vorne auf dem Weg der Rechtsvereinheitlichung gewesen[166]. Die Gewährung minderen Rechtsschutzes gegenüber (vermeintlich) investiven Großprojekten in den neuen Bundesländern geht hingegen einen Schritt zurück.

Hinzuweisen ist auch im Zusammenhang mit den Regelungen des Art. 13 InvWoBauLG auf die "Rückwirkungsproblematik" und Schaffung bundesweiten Dauerrechts durch Änderungen der VwGO. Im Bereich der verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat sich dies knapp 3 ½ Jahre nach Inkrafttreten des Rechtsmittelbeschränkungsgesetzes manifestiert. Das 6. VwGOÄndG vom 01. November 1996[167] knüpft an die Reformansätze des Art. 13 InvWoBauLG an und verwandelt sie in Dauerrecht.

Politischer Hintergrund für das 6. VwGOÄndG war ebenfalls die sogenannte Standortdiskussion. Danach beeinträchtigen lange Verwaltungsverfahren und deren Überprüfung durch Verwaltungsgerichte die Attraktivität eines Standortes im in-

[164] Vgl. ständige Rspr. BVerfGE 65, 1, 70.

[165] **Endemann**, VBlBW 1994, 301.

[166] Vgl. oben 2. Kapitel II 1.1 S. 49 f.

[167] BGBl. 1996 I S. 1626; vgl. oben 5. Kapitel, Fußnote 80.

ternationalen Wettbewerb. Allein die Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens reicht jedoch nach Meinung des Gesetzgebers nicht aus, um dies zu verbessern. Erforderlich ist auch eine Vereinfachung des Verwaltungsgerichtsverfahrens[168]. Damit sollte zugleich auch das "Hauptübel der Verwaltungsgerichtsbarkeit"[169] beseitigt werden: Überlastung der Gerichte und daraus resultierende lange Verfahrensdauern. Ein Zustand, der sich angesichts der angespannten Haushaltslage der öffentlichen Hand verschlechtert hat. Eine "Kosten-Nutzen-Betrachtungsweise"[170] führte daraufhin unter anderem zu folgenden Gesetzesänderungen der VwGO: Einführung einer allgemeinen Zulassungsberufung (§§ 124, 124a VwGO), Wegfall des Suspensiveffekts bei Widersprüchen in weiteren Fällen (§§ 80 Abs. 2, 80b VwGO), Befristung des Normenkontrollverfahrens (§ 47 VwGO). Damit korrespondieren die Änderungen des 6. VwGOÄndG mit denen des Art. 13 InvWoBauLG[171].

Ohne auf die zahlreichen Änderungen des 6. VwGOÄndG inhaltlich näher einzugehen, läßt sich die bisherige Kritik der Literatur anführen, welche die Bewertung der normativern Veränderungen durch das Rechtsmittelbeschränkungsgesetz bestätigt[172] und sogar darüber hinausgeht. Die Einschätzung der Wirkungsweise der Neuregelungen reicht von "mit Sicherheit (sei) zu erwarten, daß nichts von der Zielsetzung eintreten wird. Weder wird das gerichtliche Verfahren 'vereinfacht und optimiert', noch wird es zu einer 'Stärkung des Rechtsschutzes durch eine zu erwartende Beschleunigung' kommen"[173] bis hin zur Beurteilung, die Neuregelungen erwiesen sich gemessen an der gesetzgeberischen Zielsetzung "zum Teil als kontraproduktiv"[174].

In den normativen Veränderungen werden "tiefgreifende und teilweise sinnlose Einschnitte in das Rechtsschutzsystem der VwGO"[175] gesehen, denen mit nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken in Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG begegnet wird.

In den neuen Vorschriften liegt nicht nur eine "Rechtsschutzerschwerung bzw. 'faktische' Rechtsschutzverkürzung"[176] begründet, sondern darin wurzelt auch eine

[168] Vgl. **Schmieszek**, NVwZ 1996, 1152, Fußnote 13, 14.

[169] Vgl. **Schmieszek**, NVwZ 1996, 1153.

[170] Vgl. **Schenke**, NJW 1997, 81.

[171] Vgl. oben 5. Kapitel III 3, S. 129 ff.

[172] Vgl. oben 6. Kapitel II 3, S. 159 ff.

[173] Vgl. **Redeker**, NVwZ 1996, 521 (522).

[174] Vgl. **Schenke**, NJW 1997, 81.

[175] Vgl. **Knopp**, BB 1997, 1004.

[176] Vgl. **Knopp**, BB 1997, 1002.

Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte, die eine Verfahrensbeschleunigung fraglich erscheinen läßt. Zum Beispiel führt die Zulassungsberufung zu einem zeitlichen Mehraufwand für die Oberverwaltungsgerichte. Denn diese müssen sich in summarischer Prüfung zunächst mit der Sache selbst beschäftigen, ehe sie entscheiden können, ob ein Berufungszulassungsgrund vorliegt[177]. Die erhoffte Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird damit nicht erreicht.

Auch die investitionsfördernde Wirkung dieser Regelung wird in Frage gestellt, denn investitionswillige Unternehmer werden negativ von den veränderten Strukturen betroffen. Für diese ist es wichtig, daß komplexe öffentlich-rechtliche Entscheidungen, die im Zusammenhang mit Genehmigungs- und Zulassungsverfahren stehen und weitreichende wirtschaftliche Folgen haben können, ohne Zugangsbeschränkung von der 2. Instanz inhaltlich überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden können. Durch die Einführung einer Zulassungsberufung wird dieser Weg nunmehr versperrt[178].

Wie dem Gesetzgeber des InvWoBauLG kann man auch dem Gesetzgeber des 6. VwGOÄndG "gesetzgeberischen Aktionismus"[179] vorwerfen. Mit den eigentlichen Ursachen der Defizite des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens hat sich der Gesetzgeber nicht beschäftigt, sondern allein geleitet von einer kurzsichtigen und fehlerhaften "Kosten-Nutzen-Betrachtungsweise"[180] Regelungen erlassen, die zu Lasten der Rechtsstaatlichkeit gehen.

Fortgesetzt wird diese Rechtsentwicklung durch Art. 8 BauROG 1998[181]. Danach wurde § 47 VwGO weiter verändert und das verwaltungsgerichtliche Verfahren unter (vorgeblichen) Beschleunigungs- und Vereinfachungsaspekten ergänzt. Diese Änderungen müssen im Zusammenhang mit den VwGO-Neuregelungen durch das 6. VwGOÄndG gesehen werden[182]. Danach finden die materiell-rechtlichen Erweiterungen der Heilungsmöglichkeiten durch Art. 1 Nr. 87 BauROG 1998 (§ 215a BauGB) in der Ergänzung des § 47 Abs. 5 VwGO ihre prozessuale Schlußfolgerung. Das OVG kann nach den Vorschriften des BauGB erlassene Satzungen oder Rechtsverordnungen bis zur Behebung der festgestellten Mängel für nicht wirksam erklären, wenn diese durch ein ergänzendes Verfahren i.S.d. § 215a BauGB behoben werden können. Damit werden "reduzierte bzw. rationalisierte

---

[177] **Knopp**, BB 1997, 1002.

[178] **Knopp**, BB 1997, 1002.

[179] Vgl. **Schenke**, NJW 1997, 81.

[180] Vgl. oben 6. Kapitel, Fußnote 179.

[181] Vgl. oben 2. Kapitel, Fußnote 113.

[182] **Lehners**, DVBl. 1998, 132.

Kontrollmechanismen"[183] zur Beschleunigung von Verwaltungs- und Rechtsschutzverfahren eingeführt, die im Ergebnis als noch verfassungskonform einzustufen sind, jedoch rechtspolitisch in die dargestellte kritische Beurteilungszone fallen.

3. Verkennen der Gestaltungsmöglichkeiten beim Einsatz von Sondervorschriften

Die thematische Beschränkung auf die Untersuchung der Art. 4, 11 und 13 InvWoBauLG führte dazu, daß lediglich zwei Sondervorschriften zu bewerten waren: § 6a Abs. 12 ROG (1993)[184], der eine Absehensregelung für die Durchführung von Raumordnungsverfahren bei bedeutsamen Investitionen vorsieht, und das Rechtsmittelbeschränkungsgesetz[185].

Beide Sondervorschriften gelten bis zum 30. April 1998 zeitlich befristet und finden nur in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) Anwendung. Es handelt sich in beiden Fällen um inhaltlich abweichende Sonderregelungen, die sowohl zeitlich als auch räumlich begrenzt anzuwenden sind[186].

Hervorzuheben ist die Möglichkeit des Gesetzgebers, differenzierende Regelungen zu schaffen, die die tiefgreifenden Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern überbrücken helfen. Der Einsatz von Sondervorschriften wirkt nicht trennungsverlängernd. Auch wenn unterschiedliches Bundesrecht in seiner Anwendung im Osten unter Umständen eine vorübergehende materiellrechtliche Verschlechterung beinhalten kann, wirkt das Hinarbeiten auf das Ziel der Rechtsangleichung und -vereinheitlichung integrierend und fördert das Zusammenwachsen. Dahinter steht die Einsicht, daß angesichts der faktischen Gegebenheiten und Vollzugsdefizite der Einsatz von Sondervorschriften als die Wahl eines geeigneten und als des mildesten Mittels anzusehen ist, die Zielsetzung der Angleichung der Lebensverhältnisse, der Verfahrensbeschleunigung und der Verbesserung des Umweltschutzes zu erreichen. Beinhalten die Sonderregeln strikte Vorgaben und genaue Tatbestandsmerkmale, an denen sich die Behörden in den neuen Bundesländern orientieren können, so sind diese Sonderregelungen durchaus geeignet, die Angleichung der einheitlichen Lebensverhältnisse in angemessener Zeit zu realisieren[187]. Die mit der Verwendung von Sondervorschriften verbundenen Vorteile und

---

[183] Vgl. **Spannowsky**, Rechtsschutz bei städtebaulichen Maßnahmen, S. 47.

[184] Geändert durch Art. 4 Nr. 4 InvWoBauLG. Zur weiteren Änderung gemäß Art. 2 BauROG 1998, vgl. oben 6. Kapitel, Fußnote 90.

[185] Eingeführt durch Art. 13 InvWoBauLG. Weitere Änderungen durch Art. 2 6. VwGO ÄndG, vgl. oben 5. Kapitel, Fußnote 80.

[186] Vgl. zu den Erscheinungsformen von Sondervorschriften oben 5. Kapitel II 2, S. 119.

[187] **Hendler**, NJ 1994, 342, 344.

ihre Wirkungsweise werden verkannt. Sonderregelungen werden zu selten eingesetzt. Statt differenzierende Einzellösungen für die neuen Bundesländer zu erarbeiten und gezielt Sondervorschriften zu erlassen, wird im gesetzgeberischen Schnellverfahren unter der Fahne der Deutschen Einheit bundesweites Dauerrecht geschaffen.
Auch in den alten Bundesländern besteht durchaus die Notwendigkeit, die Planungs- und Genehmigungsverfahren zu verkürzen und verfahrensverzögernde Elemente zu bereinigen. Kritisiert wird jedoch das praktizierte Verfahren, die Sondersituation der neuen Bundesländer dazu zu nutzen, in den westlichen Bundesländern Gesetzesänderungen zu schaffen, die unter anderen politischen Voraussetzungen nicht durchzusetzen gewesen wären. Somit erreichen über die bundesweite "Rückwirkung" von Vorschriften aus sonderregelungsfähigen und -bedürftigen Rechtsgebieten Regelungsinhalte das gesamte Bundesgebiet, die weit davon
entfernt sind, die Zielvorgaben in bestmöglicher Qualität umzusetzen. Sie verkörpern indessen einen materiellrechtlichen Rückschritt.

4. Fehlende Berücksichtigung von Begleitmaßnahmen und Alternativen

Im Mittelpunkt der gesetzgeberischen Bemühungen steht das Beschleunigungsgebot. Es spielt bei Fragen des Zusammenwachsens beider Teile Deutschlands nach der Wiedervereinigung die entscheidende Rolle: Angestrebt wird die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in möglichst kurzer Zeit. Das Gebot gilt für den Bereich der Wirtschaft, des Umweltschutzes und für die Rechtsvereinheitlichung insgesamt.

Insbesondere für die Planung und Umsetzung ortsgebundener wirtschaftlicher und umweltrelevanter Großvorhaben ist der Zeitfaktor von wesentlicher Bedeutung. Die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens bei Planungs- und Genehmigungsentscheidungen bedingt die lange Verfahrensdauer maßgeblich[188]. Festgestellt werden kann, daß die ergriffenen Maßnahmen - Verzicht auf eine zwingende UVP und Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren, Einführung von Verfahrensfristen und Beschränkung der Rechtsmittel im Verwaltungsgerichtsverfahren - für sich allein sich als wenig effizient erweisen. Es fehlt hierbei an flankierenden Maßnahmen, die aus Gründen der Engpässe in den öffentlichen Haushalten und der Staatsverschuldung ausgeblieben sind. Dabei ist an folgende Maßnahmen zu denken: Verbesserung der administrativen Organisation, Aufstockung der sachlichen und personellen Kapazitäten und Qualifikation des Fachpersonals, um die inhaltlichen und rechtlichen Probleme der Fallgestaltungen zu lösen. Ohne Verbesserung

[188] **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 115; **Endemann**, VBlBW 1994, 300; **Brohm**, NVwZ 1991, 1025; **Pfeil**, DVBl. 1993, 475.

der Vollzugsvoraussetzungen werden die Beschleunigungsmaßnahmen geringen Erfolg erzielen.

Kritisiert wird weiter, daß ein Denken in gesetzgeberischen und administrativen Alternativen unterblieben ist. Mit dem InvWoBauLG wurden klassische Beschleunigungsmittel eingeführt - ohne das breite Spektrum der dabei zur Verfügung stehenden Mittel auch nur annähernd auszuschöpfen[189]. Innovative Ansätze fehlen völlig. Der Gesetzgeber zeigte sich bei der Gestaltung des InvWoBauLG wenig kreativ und verzichtete auf originelle Lösungsansätze und Versuche. Seine Vorgehensweise ist als wirtschaftslastig zu charakterisieren. Dabei finden sich in den zahlreichen Studien über Reformbemühungen im Verwaltungsverfahren[190] und beim Blick in die Rechtsordnungen anderer Staaten eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten. Hinzuweisen ist insbesondere auf alternative Beschleunigungsmethoden, die auf konsensuales Vorgehen bei der Problemlösung gerichtet sind. Beispielsweise die Einführung eines Projektmanagements, das auf die Erarbeitung konsensfähiger und tragbarer Ergebnisse hinarbeitet[191]. Auch in der Bundesrepublik Deutschland ist ein solches Verfahren bereits erfolgreich bei der Projektierung und Realisierung des Daimler-Benz-Zweigwerkes in Rastatt umgesetzt worden[192]. Bezüglich der Ansiedlung vergleichbarer, investiver Großvorhaben im Beitrittsgebiet könnten sich mit Hilfe eines Genehmigungs-Projektmanagements schnell Erfolge erzielen lassen. Damit könnte Wirtschaftsförderung in konkreten, besonders eilbedürftigen Einzelfällen stattfinden, ohne mit einem gesetzgeberischen Kahlschlag in praxisbewährte Instrumentarien einherzugehen.

Das im Wirtschaftsleben bewährte Planungsinstrument des Projektmanagements dient der Bewältigung komplexer Aufgaben unter der Zielsetzung, eine Lösung unter optimierten Kosten-, Zeit- und Qualitätsgesichtspunkten zu erarbeiten[193]. Eine Übertragung auf das Planungsverfahren von investiven Großanlagen ist somit gerade bezüglich der Aufgabe, effiziente und kostengünstige Verwaltungsverfahren zu gestalten, eine beachtenswerte Alternative, die der Gesetzgeber verfolgen sollte. Die wirksame Integration ökologischer Problembewältigung in das Wirtschaftsleben könnte durch derartige Lösungsansätze vorangebracht werden.

Als weitergehend sind in diesem Zusammenhang die Gesetzesänderungen des BauROG 1998 zu bewerten[194]. Schwerpunkte der Reform des Baugesetzbuchs und

---

[189] Vgl. oben 3. Kapitel II 2, S. 64 ff.

[190] Vgl. oben 3. Kapitel, Fußnote 4, 5.

[191] **Pfeil**, DVBl. 1993, 476.

[192] **Bullinger**, Verwaltung 2000, S. 90 ff.

[193] Vgl. oben 3. Kapitel II 2.1.1, S. 64 ff.

[194] BauROG vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081).

insbesondere auch des Rechts der Raumordnung sind die Vereinfachung des Planungsverfahrens und die Verbesserung der Zusammenarbeit, insbesondere auch mit Privaten[195]. Bezogen auf die Neuregelungen des Raumordnungsrechts wird dies in der Vorschrift des § 15 Abs. 3 Satz 2 ROG (1998) sichtbar, der eine Beschränkung der vorzulegenden Verfahrensunterlagen enthält. Diese bezieht sich auf die Angaben, die notwendig sind, um die Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens zu ermöglichen. Die Beschränkung soll der Verfahrensstraffung dienen[196] und setzt bei einer der dargestellten Ursachen der Verfahrensverzögerung an[197]. Auch in § 15 Abs. 7 ROG (1998) ist die Beschränkung auf die notwendigen Unterlagen enthalten[198]. Inwieweit sich aus dieser Beschleunigungsmaßnahme in der Praxis tatsächlich die Verfahrensdauer verkürzen läßt, bleibt abzuwarten.

Neu eingeführt wurde in § 5 Abs. 2 ROG (1998) ein sogenanntes Konsensfindungsverfahren. Bereits § 6 ROG (1993) sah ein Widerspruchsverfahren vor, in dem der Bund formlos Einwendungen gegen solche Ziele der Raumordnung geltend machen konnte, die die bestimmungsgemäße Wahrnehmung der durch ihn oder in seinem Auftrag wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben berühren. Dieses Verfahren wird beibehalten. Dem vorgeschaltet wird jedoch das Konsensfindungsverfahren. Es soll zur Anwendung kommen, wenn sich aufgrund des Beteiligungsverfahrens abzeichnet, daß mit einem Widerspruch der zuständigen Stellen zu rechnen ist. Im Konsensfindungsverfahren soll zunächst nach einer einvernehmlichen Lösung unter den Beteiligten gesucht werden. Diese auf 3 Monate befristete Kooperationsmaßnahme[199] soll das Verfahren effizienter gestalten und durch den frühzeitigen Interessen- und Meinungsaustausch konfliktlösend und damit verfahrensverkürzend wirken. Der Gesetzgeber des BauROG 1998 reagierte damit auf die negativen Erfahrungen, die aus der bisherigen nachträglichen Befassung der Ministerkonferenz für Raumordnung (§ 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 ROG (1993)) im Falle des Widerspruchs resultierten. Dort zeigte sich in der Vergangenheit, daß während des Verfahrens verfestigte Rechtsauffassungen vertreten wurden[200]. Im Ergebnis konnten damit die Zielvorgaben der Verfahrenseffizienz nicht erreicht werden.

5. Ökonomische Ziele haben Vorrang

[195] **Lehners**, DVBl. 1998, 130; BTDrucks 13/6392, S. 31, vgl. oben 6. Kapitel II 1.1, S. 148.

[196] BTDrucks 13/6392 S. 87.

[197] Vgl. oben 3. Kapitel II 1, S. 61.

[198] Vgl. oben 6. Kapitel II 1.3, S. 155.

[199] Vgl. oben 4. Kapitel III 2.1.3, S. 93.

[200] BTDrucks 13/6392, S.82.

Nach Ansicht der Bundesregierung sollte im Spannungsfeld von unterschiedlichen wirtschaftlichen und ökologischen Interessen, gekoppelt an den Prozeß der Rechtsangleichung im Rahmen der Wiedervereinigung, das Mittel der Verfahrensbeschleunigung den richtigen Lösungsansatz bieten[201]. Jedoch greift dies zu kurz, um den Zielkonflikt zwischen Ökologie und Ökonomie zu bewältigen.
Maßnahmen der Verfahrensbeschleunigung dienen in erster Linie dem Abbau von Investitionshemmnissen, deren Ursache vor allem in zu langen Planungs- und Genehmigungsverfahren erblickt wird. Sie sind damit zu einseitig an den Interessen der Wirtschaft orientiert. Die Sicherung des Industriestandortes Deutschland und die Wahrung der Standortvorteile in allen Bundesländern stehen im Vordergrund der Reform.

Dabei bleibt die Bemühung, den Umweltschutz wirksam in das Wirtschaftssystem zu integrieren, auf der Strecke. Zwar wird die Dringlichkeit und Notwendigkeit der Sanierung der Umweltschäden in den neuen Bundesländern, die der Sozialismus im Osten Deutschlands zurückgelassen hat[202], gesehen. Auch wird in Art. 34 Abs. 1 Einigungsvertrag diesem Ziel ein hoher Stellenwert eingeräumt. Jedoch wurde die sich durch die Wiedervereinigung bietende Chance, das Gebiet der ehemaligen DDR wirtschaftlich und ökologisch instand zu setzen und gleichzeitig die Gegenpole Industrie und Umwelt einander anzunähern, nicht genutzt. Die Möglichkeit, ökologischen Erfordernissen vorausschauend beim Aufbau der Wirtschaft Rechnung zu tragen, wurde nicht realisiert: Die gesetzlichen Grundlagen einer umweltverträglichen Wirtschaftsentwicklung sind auch mit dem InvWoBauLG nicht geschaffen worden. Insbesondere die normativen Veränderungen des § 6a ROG (1993) sind dafür bezeichnend. Sie beinhalten ein Weniger an Umweltschutz, verglichen mit der früheren Regel des Raumordnungsverfahrens nach § 6a ROG (1989)[203]. Mit dem Verzicht auf eine obligatorische UVP im Raumordnungsverfahren ging eine Reduzierung des vorbeugenden Umweltschutzes einher. Der Wegfall der Öffentlichkeitsbeteiligung entkräftet darüber hinaus das Kooperationsprinzip. Die umweltpolitischen Zielsetzungen des Vorsorge- und Kooperationsprinzips wurden nicht weiterentwickelt, eine Lösung für den Grundkonflikt Ökologie - Ökonomie wurde nicht gefunden.

Die Verwirklichung der ökologischen Ausprägung des Wirtschaftssystems bleibt als eine der dringenden politischen Aufgaben weiter bestehen. Die gesetzgeberischen Rahmenbedingungen zum Ausgleich von Marktordnung und Umwelt bedürfen eines politischen Willens, der darauf gerichtet ist, auch "außermarktliche

---

[201] Vgl. oben 1. Kapitel IV, S. 15 f.

[202] **Biedenkopf**, Ökologische Erneuerung, S. 252.

[203] Vgl. oben 6. Kapitel II 1, S. 146 ff.

Werte"[204] zu schützen. Dem Gesetzgeber des InvWoBauLG fehlte dieser Wille. Dessen Motivation war auf den wirtschaftlichen "Aufschwung Ost" konzentriert und auf den Beschleunigungsgedanken beschränkt.

[204] Vgl. **Fikentscher**, Umweltsoziale Marktwirtschaft, S. 39.

6. Gesetzgebungsaufträge nicht erfüllt

Der Gesetzgebungsauftrag aus dem Gebot der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet ist durch das InvWoBauLG nicht erfüllt worden. Die Rechtsvereinheitlichung wurde "auf dem Papier" vorangebracht, indem die Anzahl von Sondervorschriften für die neuen Bundesländer reduziert und bundesweit geltende Rechtsvorschriften geschaffen wurden. Da jedoch die Administration sowie die Gerichtsbarkeit der neuen Länder Defizite in personeller und sachlicher Hinsicht aufweist, bleiben in der (Verwaltungs-)Wirklichkeit weiterhin erhebliche Diskrepanzen zwischen Ost und West bestehen. Die Mindeststandards an öffentlichen Einrichtungen und Leistungen sind in den neuen Bundesländern geschaffen. Doch die Qualität der Verwaltungsleistungen ist noch nicht angeglichen. Das ist in erster Linie auf die fehlenden Begleitmaßnahmen des InvWoBauLG in personellen und sachlichen Belangen zurückzuführen.

Auch die Bemühungen um die ökologische Angleichung der Lebensverhältnisse und die Umsetzung der Umweltschutzprinzipien waren nicht erfolgreich. Aus der Bewertung der Einzelvorschriften wurde ersichtlich, daß die Umweltqualität und Umweltplanung durch die normativen Veränderungen des Raumordnungsverfahrens vermindert wurden. Insbesondere kommen dadurch die Risikovorsorge und Gefahrenabwägung im Entscheidungsprozeß zu kurz. Die Nivellierung der Umweltstandards i.S.d. Art. 34 Abs. 1 Einigungsvertrag wurde nicht erreicht.

Erhebliche Zweifel bestehen schließlich hinsichtlich der Realisierung eines effektiven Verwaltungsverfahrens. Der Anspruch, Planungs- und Genehmigungsverfahren in angemessener Zeit abzuwickeln, wurde nicht verwirklicht. Insbesondere die Veränderungen im Raumordnungsverfahren verkennen die Bedeutung der akzeptanz- und konsensfördernden Rolle der Bürgerbeteiligung an Verwaltungsentscheidungen. Etwa gewonnene zeitliche Vorteile bei der Verkürzung des Verwaltungsverfahrens werden u.U. durch umfangreiche nachfolgende Gerichtsverfahren aufgezehrt.

Auch wenn der Gesetzgeber des InvWoBauLG (verfassungs-)rechtlich gebotene Aufgabenstellungen nicht erfüllt hat, resultierten daraus keine Rechtsfolgen im eigentlich juristischen Sinn. Denn die Gestaltungsfreiheit der Gesetzgebung wird lediglich beschränkt durch die Pflicht zur Erfüllung und Gewährleistung von verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen. Diese sind bezüglich der Regelungen der Art. 4, 11 und 13 InvWoBauLG gewahrt.

Es lassen sich nur rechtspolitisch begründete Einwände gegen die Umsetzung durch den Gesetzgeber anbringen[205]. Eine bestimmte Art und Weise der Verwirkli-

[205] Vgl. oben 6. Kapitel III 1 bis 5, S. 166 ff.

chung der Gesetzgebungsaufträge kann nicht vorgegeben werden. Es bleibt nur der Weg der politischen Auseinandersetzung, um die Gesetzgebungsaufträge umzusetzen. Bei Nichterfüllung der vorgegebenen Ziele besteht weiterhin die Pflicht, neue gesetzgeberische Anläufe zur verbesserten Umsetzung der Zielvorgaben zu nehmen. Denn die Angelegenheit ist nicht erledigt: Gesetzgebungsaufträge bestehen fort[206].

[206] **Jaag**, Gesetzgebungsaufträge, S. 292.

Zusammenfassung

1. Kapitel:

1. Ausgangspunkt der Untersuchung waren die Gesetzgebungsaufträge gemäß Art. 16 Abs. 4 Staatsvertrag und Art. 34 Abs. 1 Einigungsvertrag. Danach wird der Bundesgesetzgeber unmittelbar verpflichtet, rechtssetzend tätig zu werden. Erreicht werden sollen die Herstellung der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" und die Nivellierung und Besserung des Umweltschutzes zwischen den alten und den neuen Bundesländern.

2. Dem Umweltschutz wird ein besonders hoher Stellenwert eingeräumt. Er wird als integraler Bestandteil der Gestaltung der inneren Einheit angesehen. Dabei soll der Umweltschutz zugleich in den Wirtschaftsprozeß integriert werden. Die defizitäre Ausgangslage in der DDR im Bereich der Umwelt und der Wirtschaft sollte als Chance genutzt werden, den Grundkonflikt zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen zu entschärfen. Umweltschutz soll nicht mehr als investitionshemmender Kostenfaktor angesehen und auf Maßnahmen der Gefahrenabwehr beschränkt werden.

3. Der Gesetzgeber hatte die zum "Aufschwung Ost" notwendigen investitionsfördernden Maßnahmen zu ergreifen, um im Rahmen der Standortdiskussion den Wirtschaftsstandort Deutschland in den neuen, aber auch in den alten Bundesländern zu unterstützen. Das InvWoBauLG sollte in erster Linie Investitionshemmnisse abbauen, wobei die übergeordneten Zielsetzungen aus den genannten Gesetzgebungsaufträgen nicht außer acht gelassen werden durften.

2. Kapitel:

1. In der DDR bestand ein "qualitativ anderes Verwaltungsrecht". Es wurde als Rechtsdisziplin erst nach 1971 wieder von den Staatsorganen zugelassen. Das Verwaltungsrecht diente dazu, die Ordnungsstrukturen des demokratischen Zentralismus durchzusetzen, und wurde als ein Instrument des ideologisch und parteilich gebundenen Staatsapparates zur Förderung der sozialistischen Gesellschaftsentwicklung eingesetzt. Eine lediglich untergeordnete Funktion kam dabei der verbindlichen Regelung der Beziehung zwischen den Staatsorganen und dem einzelnen Bürger zu.

   Die fehlende Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts in der DDR führte zu Anwendungs- und Auslegungsproblemen und damit letztendlich zu

Rechtsunsicherheiten in der Verwaltungstätigkeit. Sie erschwerte den Bürgern den Zugang zu den Behörden und die Inanspruchnahme ihrer Rechte.

Nachdem die Verwaltungsgerichtsbarkeit zunächst ausdrücklich aufgehoben worden war, wurde sie 1989 durch das GNV wiedereingeführt. Allerdings wurde damit kein umfassender Individualrechtsschutz gewährleistet, sondern er war auf einige enumerativ aufgezählte Streitgegenstände beschränkt und somit mangelhaft ausgestaltet.

2. Die Umweltsituation der DDR stellte sich bezogen auf die Bereiche Boden, Luft und Wasser 1989 stark belastet dar. Die Umweltmisere resultierte in erster Linie aus dem ideologischen Ansatz der sozialistischen Landeskultur: Umweltpolitik wurde streng an den Zielen des Sozialismus ausgerichtet. Das Prinzip der Einheit von Ökologie und Ökonomie führte dazu, daß der Umweltschutz in der DDR in die gesamtwirtschaftliche Planung einbezogen wurde. Wirtschaftswachstum wurde der Effizienz des Umweltschutzes gleichgestellt.

3. Dem Umweltrecht in der DDR kam Verfassungsrang zu. Diese Bestimmung hatte jedoch nur deklaratorische Bedeutung und räumte dem Bürger keine Rechtsanprüche ein.

   Daneben fand das Umweltrecht zahlreiche einfachgesetzliche Ausprägungen, insbesondere durch die rahmenrechtlichen Regelungen des Landeskulturgesetzes. Wichtigstes Instrumentarium des Umweltschutzes war die zentrale staatliche Planung. Umweltschutzmaßnahmen wurden in langfristige Volkswirtschaftsplanung einbezogen und erwiesen sich als nicht effektiv.

4. Auch die Raumplanung der DDR, die sogenannte "Territorialplanung", war Teil der sozialistischen Volkswirtschaftsplanung und als ökonomisches Standortrecht ausgestaltet. Als Mittel der staatlichen Planung zielte sie letztendlich allein auf die Erhöhung der sozialistischen Produktivität. Die Raumordnungspolitik der DDR war keiner staatlichen Rechtsbindung unterworfen und die Maßnahmen verwaltungsgerichtlich nicht nachprüfbar.

5. Das Landeskulturgesetz der DDR enthielt zwar den Leitgedanken, die "Umweltverträglichkeit" zu fördern, jedoch wurde dieses Rechtsinstitut gesetzlich nicht näher ausgestaltet und spielte in der Praxis keine Rolle.

6. Das "sozialistische Verwaltungsrecht" einschließlich der bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten in der DDR war mit dem westdeutscher Ausprägung nicht vergleichbar. Die Aufgabe, systembedingte Unterschiede zu überbrücken und zu nivellieren, war um so schwieriger, als zu Beginn der Deutschen Einheit in den

neuen Bundesländern nahezu alle Behörden, fachkundiges und geschultes Personal sowie die sachlichen Voraussetzungen einer modernen und funktionsfähigen Verwaltungsstruktur fehlten.

Auch das Instrumentarium der Territorialplanung unterschied sich wesentlich vom westdeutschen Raumordnungsrecht. Die in der DDR durch fehlende Raumordnungspolitik entstandenen Defizite waren im Zuge der Wiedervereinigung auszugleichen und eine rechtlich verbindliche Raumplanung mit für alle Bürger gleichwertigen Lebensbedingungen zu schaffen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG war in den östlichen Bundesländern neu einzuführen und zu einem effektiven Instrument staatlicher Umweltvorsorge auszubauen.

Durch Art. 8 Einigungsvertrag trat mit dem Wirksamwerden des Beitritts nach Art. 23 GG in den neuen Bundesländern Bundesrecht in Kraft. Art. 9 Einigungsvertrag sah die Fortgeltung bisherigen DDR-Rechts vor, insbesondere um auftretende landesrechtliche Regelungslücken zu schließen. Dadurch wurde das Ziel der Rechtsvereinheitlichung in weiten Teilen erreicht.

Allein durch die Übernahme der bundesdeutschen Rechtsordnung wurden die Unterschiede zwischen den beiden verschiedenen Rechts- und Gesellschaftssystemen jedoch nicht beseitigt. Das Problem der Angleichung der Lebensverhältnisse und der Notwendigkeit der Wirtschaftsförderung wurde dadurch nicht gelöst. Dazu waren weitere Maßnahmen erforderlich, insbesondere mußten Investitionshemmnisse abgebaut werden.

3. Kapitel:

1. Für den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Bundesländern mußten die Voraussetzungen für eine breite Investitionsbereitschaft geschaffen werden. Insbesondere waren bürokratische und rechtliche Hindernisse zu beseitigen. Einerseits galt es dazu, eine funktionstüchtige Verwaltung auf- und auszubauen. Andererseits mußte im Zusammenhang der Standortdiskussion eine Reform des Verwaltungsverfahrens angegangen werden. Eine Frage, die auch für die alten Bundesländer von Bedeutung ist. Die lange Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren wird als investitionsverzögernder bzw. - hemmender Faktor bewertet, der durch Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren behoben werden soll. Denn für Investoren ist es wichtig einschätzen zu können, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Zeit sich investive Projekte verwirklichen lassen.

2. Die Verwaltungsreform ist darauf gerichtet, die Verfahren schneller und effektiver zu gestalten. Dieser Ansatz ist verfassungsrechtlich begründet und basiert auf dem Anspruch, Verwaltungsverfahren in angemessener Zeit zu erledigen. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, verfahrensrechtliche Vorkehrungen durch administrative und gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen, die Verzögerungen im Verfahrensablauf abbauen bzw. vermeiden. Dabei sind jedoch Grenzen der Beschleunigung zu beachten. Die gewählten Beschleunigungsmaßnahmen müssen auch das Recht auf Gesundheit und Leben des einzelnen und den Umweltschutz berücksichtigen. Sie genießen keine verfassungsrechtliche Pauschallegitimation.

4. Kapitel:

1. Die Aufgabe der Raumordnung besteht in der Entwicklung der räumlichen Struktur des Bundesgebietes. Das ROG gibt dazu eine Vielzahl an unterschiedlichen wirtschaftlichen, infrastrukturellen, ökologischen, sozialen und kulturellen Leitgedanken als grundlegende Orientierungs- und Auslegungsmaßstäbe vor. Der Raumordnung kommt Entwicklungs-, Gestaltungs- und Koordinierungsfunktion zu, wobei insbesondere den Belangen des Umweltschutzes Rechnung getragen wird.

2. Die UVP wurde in der Umsetzung der UVP-RL als unselbständiger Teil der verwaltungsbehördlichen Zulassungsverfahren ausgestaltet. Sie ist ein Verfahren, bei dem die möglichen Umweltauswirkungen geplanter Projekte in einer Gesamtschau unter Einbeziehung der Öffentlichkeit ermittelt und bewertet werden. Wesentlich ist dabei, daß die Umweltvorsorge fortentwickelt wurde: Umweltbeeinträchtigungen soll vorgebeugt werden, indem die Auswirkungen auf die Umwelt bereits in der Entscheidung über die Zulässigkeit der Vorhaben mit berücksichtigt werden.

3. Das Raumordnungsverfahren hat sich in der landesrechtlichen Praxis als verwaltungsinternes Instrument der raumplanerischen Gestaltung entwickelt und war zunächst nur landesrechtlich geregelt. Es diente dazu, im Vorfeld der Zulassungs- und Genehmigungsverfahren die raumordnerische Verträglichkeit des geplanten Projektes zu klären. Dabei wurde die Übereinstimmung der raumbedeutsamen Fach- und Einzelplanungen mit den Zielen der Raumordnungs- und Landesplanung geprüft bzw. festgestellt und die Planungen untereinander koordiniert.

   § 6a ROG (1989) normierte erstmals eine bundesrahmenrechtliche Rechtsgrundlage für das Raumordnungsverfahren. Zugleich wurde die UVP in das

Raumordnungsverfahren integriert und damit der Prüfungsumfang gegenüber der landesrechtlich überkommenen Ausprägung erweitert. Durch die Neufassung wurde die Durchführung des Raumordnungsverfahrens für eine Reihe raumbedeutsamer Vorhaben obligatorisch und die Öffentlichkeit in das Verfahren einbezogen.

4. Das Raumordnungsverfahren mit UVP nach § 6a ROG (1989) verbesserte das Umweltschutzniveau und diente der Verfahrensbeschleunigung. Die gesetzliche Neuregelung setzte das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip um. Dieses ist darauf gerichtet, präventiv das Anwachsen von Umweltbelastungen auszuschließen, und gewährleistet vorbeugenden Umweltschutz durch Planung. Das Verfahren verwirklichte das Kooperationsprinzip im Bereich des Umweltrechts durch die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft. Die Einbeziehung aller Verfahrensbeteiligten und eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung führten im Rahmen des Planungsverfahrens zu Beschleunigungs- und Effektivitätseffekten und vergrößerten die Akzeptanz der Entscheidung.

   Der Durchführung des Raumordnungsverfahrens mit UVP kam zugleich investitionsfördernde Wirkung zu. Mit ihr waren Verfahrensverkürzungen und Kostenersparnis verbunden, so konnten beispielsweise durch frühzeitiges Ausscheiden von Standortalternativen kostenintensive Fehlplanungen vermieden werden. Das Raumordnungsverfahren als vorgezeichnetes und einheitliches Verfahren ist für Investoren überschaubar und vermittelt Planungs- und Rechtssicherheit für investive Vorhaben. Durch die bundesrechtlichen Vorgaben wird die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland gesteigert und zugleich ein Beitrag zur Herstellung einheitlicher Rechts- und Lebensverhältnisse geleistet.

   Kritisch betrachtet werden müssen allerdings die Rechtswirkungen des Raumordnungsverfahrens nach § 6a ROG (1989), denn dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens kommt keine unmittelbare Rechtswirkung zu. Es wird lediglich ein Berücksichtigungsgebot für das nachfolgende Zulassungsverfahren normiert. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist nicht verbindlich. Die nachfolgende Behörde kann davon abweichen.

5. Für umweltrechtliche Streitigkeiten gibt es kein besonderes Prozeßrecht, es gelten für den Verwaltungsgerichtsprozeß die Regelungen der VwGO.

   Raumordnungspläne bzw. in den Plänen enthaltene Ziele der Raumordnungs- und Landesplanung können konkret im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle oder einer Kommunalverfassungsbeschwerde der Gemeinden

geprüft werden oder Gegenstand einer inzidenten gerichtlichen Kontrolle sein, sofern ihre Rechtsverbindlichkeit entscheidungserheblich ist.

Der Rechtsschutz der UVP ist im deutschen Recht beschränkt. § 44a VwGO steht einer isolierten Überprüfung dieses Verfahrensinstrumentes entgegen. Die UVP kann nur und erst mit einer Klage gegen die Zulassungsentscheidung angegriffen werden, sofern der Betroffene klagebefugt i.S.d. § 42 Abs. 2 VwGO ist.

Das Ergebnis der Raumordnung mit UVP ist gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar. Da es gegenüber dem Vorhabensträger und dem einzelnen Bürger keine unmittelbare Rechtswirkung entwickelt, scheidet eine isolierte Anfechtung durch diese Personen aus. Sie können es nur im Zusammenhang mit der Zulassungs- und Genehmigungsentscheidung verwaltungsgerichtlich angreifen. Damit ist ein effektiver, frühstmöglicher und damit zeit- und kostensparender Rechtsschutz im erststufigen Verfahren ausgeschlossen. Die verfahrensbeschleunigende Wirkung von phasenspezifischem Rechtsschutz wird durch die Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens verkannt.

5. Kapitel:

1. Das InvWoBauLG änderte als Artikelgesetz verfahrens- und materiellrechtliche Vorschriften im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts. Durch Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sollten wesentliche Rahmenbedingungen für die Erleichterung von Investitionen, insbesondere in den neuen Bundesländern, geschaffen werden.

2. Die Übertragung des Verwaltungsrechts westdeutscher Prägung stellte sich in den neuen Bundesländern als enormes Investitionshemmnis heraus. Zeitlich begrenzte Sonderregelungen im Beitrittsgebiet sollten helfen, die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zu überbrücken, und schrittweise von einer Rechtsangleichung zur Rechtsvereinheitlichung führen.

3. Sondervorschriften treten in Erscheinung als Übergangsvorschriften sowie als Vorschriften mit abweichendem Regelungsgehalt, insbesondere in der Ausprägung als Ausnahmeregelungen.

   Dem Gesetzgeber steht im Rahmen des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Schaffung von Sondervorschriften zu. Dies ist insbesondere für Übergangsregelungen und wirtschaftslenkende Maßnahmen anerkannt. Das Willkürverbot begrenzt die möglichen Differenzie-

rungsziele und -kriterien für die Gleich- oder Ungleichbehandlung unterschiedlicher Lebenssachverhalte. Nicht erforderlich ist, daß der Gesetzgeber dabei die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung wählt, ausreichend ist ein sachlich vertretbarer Grund für die unterschiedliche Regelung.

4. Das InvWoBauLG enthält nur wenige Regelungen, deren Geltung auf die neuen Länder beschränkt ist. Die verfahrensvereinfachenden und verfahrensbeschleunigenden Ansätze wurden teilweise im Rahmen des eilig durchgeführten Gesetzgebungsverfahrens als bundesweit geltendes Dauerrecht ausgestaltet. Insbesondere hinsichtlich der Eingriffe in bestehende und bewährte Verfahrensregelungen ist eine negative "Rückwirkung" auf die alten Länder zu verzeichnen.

5. Art. 4 InvWoBauLG bestimmte normative Veränderungen im Raumordnungsrecht. Die Grundsätze der Raumordnung wurden erweitert und den Belangen des Wohnens als Reaktion auf die angespannte Wohnsituation ein stärkeres Gewicht eingeräumt. Zudem wurde ein Verfahren zur Abweichung von den Zielen der Raumordnung und Landesplanung eingeführt.

   Wesentliche Bedeutung kam der Neufassung des Raumordnungsverfahrens zu. § 6a ROG (1993) beinhaltete folgende Änderungen: Auf die bisher bundesrechtlich zwingend vorgeschriebene Verpflichtung, im Raumordnungsverfahren eine erststufige UVP durchzuführen, wurde verzichtet. Diese Änderung korrespondiert mit der Regelung in Art. 11 Nr. 2 InvWoBauLG. Die Möglichkeit, von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abzusehen, wurde erweitert. Dabei ist insbesondere die Sondervorschrift des § 6a Abs. 12 ROG (1993) hervorzuheben. Danach kann bis zum 30. April 1998 befristet in den neuen Bundesländern die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens unterbleiben, wenn dadurch "bedeutsame Investitionen unangemessen verzögert würden". Darüber hinaus wurden Verfahrensfristen für die Entscheidung über das Einleiten des Raumordnungsverfahrens sowie für die Durchführung des Verfahrens eingeführt. Die Vorschriften über die Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden gestrichen - landesrechtlich können davon abweichend Regelungen erlassen werden.

   Art. 13 InvWoBauLG enthielt das Gesetz zur Beschränkung der Rechtsmittel in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Es sah bis zum 30. April 1998 befristete Sondervorschriften für die neuen Bundesländer (ohne Berlin) vor. Die Zulässigkeit von Normenkontrollanträgen wurde befristet. Für eine Reihe verwaltungsgerichtlicher Streitgegenstände endete das Gerichtsverfahren vorbehaltlich der Berufungszulassung mit der erstinstanzlichen Entscheidung. Schließlich ordnete das Rechtsmittelbeschränkungsgesetz den Wegfall des Suspensiveffekts von

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen drittbegünstigende Verwaltungsakte in enumerativ aufgezählten Verfahrensgegenständen an.

6. Kapitel:

1. Die Analyse der normativen Veränderungen des InvWoBauLG erfolgte im Hinblick auf die Zielvorgaben der Nivellierung und Verbesserung des Umweltschutzes und der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet. Geprüft wurde dabei insbesondere, ob die ergriffenen verfahrensbeschleunigenden Maßnahmen zur Förderung der Investitionstätigkeit Lösungsansätze für den Interessenkonflikt zwischen Ökologie und Ökonomie aufweisen.

2. Als Bewertungskriterien zur Beurteilung des Standes der Umweltrechtsvereinheitlichung und deren Weiterentwicklung wurden die Prinzipien des Umweltrechts herangezogen, insbesondere in der Ausprägung des Vorsorge- und Kooperationsprinzips. Die Erhaltung und Herstellung einer bestimmten Umweltqualität, die Umweltplanung als Instrument vorsorgender Umweltpolitik und der Bestandsschutz im Umweltrecht durch Vermeidung oder Verminderung umweltbeeinträchtigender Eingriffe als Ausdruck des Verschlechterungsverbotes wurden dem Bewertungsvorgang zugrunde gelegt.

   Als Bewertungskriterium zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse wurde auf die Öffentlichkeitsbeteiligung abgestellt. Durch die ihr zukommende Informations- und Kontrollfunktion werden Verwaltungsentscheidungen inhaltlich vorbereitet. Die Rechtsschutzfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung trägt dazu bei, nachfolgende gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden, indem die Akzeptanz der Entscheidung im Vorfeld erhöht wird. Dadurch kommt der Verfahrensbeteiligung insgesamt eine verfahrensverkürzende und damit wirtschaftsfördernde Wirkung zu.

   Geprüft wurde weiter, ob durch administrative und gesetzgeberische Beschleunigungsmaßnahmen das Verfahren einfach, rasch, zweckmäßig und kostensparend ausgestaltet wurde.

   Besonderes Augenmerk wurde darauf gerichtet, inwieweit Sondervorschriften für die neuen Bundesländer erlassen wurden. Einer sachgerechten Differenzierung kommt integrierende Wirkung zu, die geeignet ist, bestehende Defizite auszugleichen und die Lebensbedingungen in Ost- und Westdeutschland durch eine vorausschauende, planende Struktur-, Umwelt- und Raumordnungspolitik anzugleichen.

Als weiteres Kriterium für die Beurteilung der Schaffung einheitlicher Lebensbedingungen wurde die Rechtsschutzgarantie herangezogen. Effektive Rechtsschutzgewährung in angemessener Zeit gegen Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt soll gesichert werden. Erforderlich ist dabei ein Mindestmaß an organisatorischer, verfahrensmäßiger und inhaltlicher Ausprägung des Rechtsschutzes. Dazu zählen auch die prozeßrechtlichen Grundsätze der Rechtsmittelklarheit und Rechtsmittelsicherheit als Ausfluß der rechtsstaatlichen Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes.

3. Das Raumordnungsverfahren wurde durch die normativen Veränderungen des InvWoBauLG geschwächt. Die Neufassung des § 6a ROG (1993) knüpft nicht an die positiven Regelungsansätze und Ergebnisse der Vorgängerregelung des § 6a ROG (1989) an. Die darin geschaffenen Grundlagen der Umweltvorsorge und der Straffung des Verfahrens werden nicht aufgegriffen und weiterentwickelt. Die Neuregelung bedeutet vielmehr einen Rückschritt in der Regelungsqualität bezogen auf diese Zielvorgaben.

   Aus dem Verzicht auf eine zwingende UVP-Regelung in einem frühen Planungsstadium folgt die Gefahr einer verringerten Umweltqualitätssicherung durch ein Weniger an Umweltplanung. Die verfahrensökonomischen Vorteile, die aus der Verklammerung des Raumordnungsverfahrens mit der erststufigen UVP zu verzeichnen waren, wurden beseitigt. Zudem wurde auf ein Planungsinstrument verzichtet, das geeignet war, die Angleichung der wirtschaftlichen wie ökologischen Lebensverhältnisse voranzubringen.

   Die erheblich erweiterte Möglichkeit, von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abzusehen, führt zu einem quantitativen Rückgang der Verfahren und gefährdet die Umweltvorsorge und Umweltqualitätssicherung. Die verfahrensverkürzenden Vorzüge der konfliktlösenden und der protestabsorbierenden Funktion gehen durch die Ausnahmeregelungen verloren, denn die Abstimmungsfunktion des auf einen Interessenausgleich gerichteten Verfahrens wurde in ihrer Bedeutung verkannt.

   Die Ausnahmeregelung in der Sondervorschrift des § 6a Abs. 12 ROG (1993) beinhaltet eine sachnahe und differenzierte Lösung, um die Zielsetzung der Angleichung der Lebensverhältnisse und den wirtschaftlichen Aufschwung zu fördern. Allerdings wirkt sich die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe verfahrensverlängernd aus und führt zu Rechtsunsicherheit, weil die Verwaltung in den neuen Bundesländern weder sachlich noch personell darauf ausgerichtet ist, diese Vorschrift effektiv umzusetzen. Zudem ist die Regelung einseitig am Interesse der Wirtschaft orientiert, umweltschützende Gesichtspunkte werden

nicht berücksichtigt. Daher trägt sie nicht dazu bei, das Spannungsverhältnis zwischen Industrie und Umweltschutz abzubauen.

Die Befristung des Raumordnungsverfahrens vermindert den Gesichtspunkt der Umweltvorsorge, da eine ausführliche Sachverhaltsaufklärung und dem folgend die hohe materielle Qualität der Sachentscheidung innerhalb der vorgegebenen Frist nicht gewährleistet werden können. Die Befristung führt im Ergebnis nicht zu einer Verfahrensverkürzung und Effizienzsteigerung der Verwaltungshandlung, denn dazu erforderliche flankierende personelle und sachliche Maßnahmen wurden nicht getroffen.

Der Verzicht auf die Öffentlichkeitsbeteiligung schadet der Transparenz der Entscheidungsfindung, der Kontrolle der öffentlichen Verwaltung und der Akzeptanzsteigerung hinsichtlich der Entscheidung über investive Großvorhaben. Die auf Planungseffizienz und Verfahrensbeschleunigung ausgerichtete Maßnahme wirkt kontraproduktiv. In dem Maße, in dem die Konsensbildung über die auftretenden Interessenkonflikte eingeschränkt wird, suchen sich die Interessen ein neues Forum und finden es in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Entscheidung, was im Ergebnis die Gesamtdauer des Verfahrens verlängert. Die abgeschnittenen Informationsmöglichkeiten gefährden die Qualität des Ergebnisses der Verwaltungsentscheidung und führen dazu, daß die Belange des vorsorgenden Umweltschutzes nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden.

Der Gesetzgeber des InvWoBauLG hat auf eine Änderung der Rechtsfolgen bei der Durchführung des Raumordnungsverfahrens verzichtet: Dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens kommt für das nachfolgende Zulassungsverfahren nach wie vor keine Bindungswirkung zu. Durch diese Unterlassung werden Gesichtspunkte des Umweltschutzes und der Verfahrensökonomie vernachlässigt, insbesondere das Abschichten von Entscheidungsalternativen und die Vermeidung von Doppelprüfungen nicht ermöglicht.

Die negativen Veränderungen des Raumordnungsverfahrens werfen das Problem der "Rückwirkung" auf. Sie wiegen um so schwerer, als die Vorschriften fast vollständig bundesweit gelten und nicht - wie ursprünglich im Gesetzentwurf vorgesehen - als Sondervorschriften auf die neuen Bundesländer beschränkt blieben. Diese Vorgehensweise erscheint auf den ersten Blick als Rechtsvereinheitlichungsmaßnahme geeignet, die Unterschiede der Systeme abzubauen. Jedoch birgt sie die Gefahr, daß die Schaffung bundesweit geltenden Dauerrechts insbesondere auf Kosten des Umweltrechts erfolgt.

Eine Befürchtung, die sich in der Neufassung des ROG (1998) durch Art. 2 BauROG 1998 bestätigt. Danach hat das nunmehr in § 15 ROG (1998) geregelte Raumordnungsverfahren zwar einige Anpassungen an die neue Struktur des Gesetzes erfahren, ohne daß damit jedoch materielle Änderungen verbunden wären. Eine Korrektur der Entwicklung durch die Änderungen des InvWoBauLG erfolgte nicht.

4. Art. 13 InvWoBauLG verletzt die in Art. 19 Abs. 4 GG enthaltene Forderung nach einem Mindeststandard an Rechtsschutz gegen Entscheidung der öffentlichen Gewalt nicht. Die Befristung der Normenkontrolle ist statthaft. Diese Verfahrensart ist verfassungsrechtlich nicht geboten, so daß auch eine Zugangsbeschränkung nicht anzugreifen ist. Jedoch erscheint die Maßnahme im Ergebnis zu kurz gegriffen. Das Ziel der Befristung, bestimmte Satzungen in kurzer Zeit bestandskräftig werden zu lassen, kann durch die Möglichkeit einer inzidenten gerichtlichen Kontrolle unterwandert werden.

   Auch die Rechtsmittelbeschränkung in Form der Zulassungsberufung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, denn Art. 19 Abs. 4 GG fordert keinen Instanzenzug. Die Grundsätze der Rechtsmittelsicherheit und Rechtsmittelklarheit wurden nicht verletzt, da die Berufung nicht allgemein für unstatthaft erklärt wurde, sondern nur für bestimmte Streitgegenstände.

   Der Fortfall des Suspensiveffektes diente nach der Intention des Gesetzgebers ebenfalls der beschleunigten Realisierung investiver Projekte durch Straffung des Verwaltungsgerichtsverfahrens. Der Eintritt dieser Wirkung ist zweifelhaft, da die in der Praxis üblichen Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung häufig zum Erfolg führen. Im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie ist die Maßnahme nicht zu beanstanden, da zwar einerseits die Verpflichtung zur Einrichtung eines vorläufigen Rechtsschutzverfahrens besteht, andererseits dem Gesetzgeber die Wahlmöglichkeit zusteht, wie er dieses Verfahren ausgestaltet, und hier die Möglichkeit des Verfahrens nach § 123 VwGO bestehen bleibt.

   Das Rechtsmittelbeschränkungsgesetz ist als Sondervorschrift für die neuen Bundesländer unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgrundsatzes i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat die ihm zustehende Gestaltungsfreiheit zutreffend ausgeübt und den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz für die neuen und die alten Bundesländer unterschiedlich geregelt, um insbesondere im Beitrittsgebiet Investitionen und damit eine rasche Angleichung der Lebensverhältnisse zu ermöglichen.

   Allerdings sind diese Eingriffe in das Verwaltungsrechtsschutzsystem unter rechtspolitischen Gesichtspunkten kritisch zu betrachten, denn in den neuen

Bundesländern war die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahre 1989 erst wieder eingeführt worden. Durch diese Regelungen des Rechtsmittelbeschränkungsgesetzes wurde das bewährte und für eine hohe Entscheidungsqualität stehende System verwaltungsgerichtlicher Kontrolle abgebaut. In den neuen Bundesländern besteht ein verminderter Verwaltungsrechtsschutz. Zudem zeigt sich auch hier die "Rückwirkungsproblematik", denn im 6. VwGOÄndG greift der Gesetzgeber die Reformansätze des Art. 13 InvWoBauLG auf und verwandelt sie in teilweise modifizierter Art in bundesweit geltendes Dauerrecht. Damit werden auch dort die Einschnitte in das Rechtsschutzsystem zu Lasten der Rechtsstaatlichkeit erweitert, ohne daß die damit verbundene Zielsetzung auf Verfahrensverkürzungen nachgewiesen ist.

5. Insgesamt wird die Möglichkeit des Einsatzes von Sondervorschriften verkannt. Deren Vorteil liegt darin, tiefgreifende Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern durch differenzierende Einzellösungen zu überbrücken. Anstatt dieses variable, gesetzgeberische Gestaltungsmittel zielorientiert einzusetzen, wird in gesetzgeberischen Schnellschüssen bundesweites Dauerrecht geschaffen.

. Der Gesetzgeber stellt das Ziel der Verfahrensbeschleunigung in den Mittelpunkt seiner Bemühungen. Aus haushaltsrechtlichen Gründen wurde jedoch auf die Verbesserung der Vollzugsvoraussetzungen verzichtet. Infolge mangelnder sachlicher und personeller Unterstützung werden sich die ergriffenen Maßnahmen als nicht effektiv erweisen.

Der Gesetzgeber des InvWoBauLG zeigte sich bei der Gestaltung der Beschleunigungsansätze wenig kreativ und verzichtete auf alternative Lösungsansätze, wie beispielsweise die Einführung eines Projektmanagements zur Planung und Durchführung investiver Großvorhaben.

Die Vorgehensweise des Gesetzgebers war einseitig wirtschaftsorientiert ausgerichtet und auf den Beschleunigungsaspekt beschränkt. Es wurden keine Ansätze verwirklicht, die geeignet sind, den Umweltschutz wirksam in das Wirtschaftssystem zu integrieren.

Mit den Regelungen der Art. 4, 11 und 13 InvWoBauLG wurden die Gesetzgebungsaufträge im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit umgesetzt und die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen gewahrt. Allerdings wurden die vorgegebenen Ziele nicht erfüllt: Die Rechtsvereinheitlichung wurde nur auf dem Papier erreicht, und die Angleichung der Lebensverhältnisse muß im Tatsächlichen weiter betrieben werden. Gleiches gilt auch für den Umweltschutz. Die Gesetzgebungsaufträge bestehen fort.

Anhangsverzeichnis (Anhänge nur in der gedruckten Ausgabe enthalten)

I. Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (**Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz**) vom 22. April 1993 (BGBl. 1993 I S. 466)

II. Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik - **Staatsvertrag** - vom 18. Mai 1990 (BGBl. 1990 II S. 518)

III. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - **Einigungsvertrag** - vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889)

IV. **Raumordnungsgesetz** vom 08. April 1965 (BGBl. 1965 I S. 306) .....

V. **Raumordnungsgesetz** vom 19. Juli 1989 (BGBl. 1989 I S. 1461).....

VI. **Raumordnungsgesetz** vom 25. Juli 1991 (BGBl. 1991 I S. 1726).....

VII. **Raumordnungsgesetz** vom 28. April 1993 (BGBl. 1993 I S. 630) .....

VIII. **Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung** vom 12. Februar 1990 (BGBl. 1990 I S. 205) .....