

# Gutachten

Martin Jänsch, Michael Zschiesche

## **Gesetzgebung und Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren in Deutschland im Zeitraum 2005-2009**

Berlin, Juli 2009

## **Impressum**

Zusammenstellung, Redaktion, Layout:  
Martin Jänsch, Michael Zschiesche  
Alle Rechte vorbehalten.  
Berlin, Juli 2009

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.  
Fachgebiet Umweltrecht und Partizipation  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin  
Tel 030/4284993-0  
Fax 030/42800485  
[mail@ufu.de](mailto:mail@ufu.de)  
[www.ufu.de](http://www.ufu.de)

Gutachten

„Gesetzgebung und Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in  
umweltrelevanten Zulassungsverfahren in Deutschland  
im Zeitraum 2005-2009“

von Martin Jänsch und Michael Zschiesche

Berlin, Juli 2009

# Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung .....	5
II. Deregulierungs- und Beschleunigungsgesetze bis 2008 .....	6
1) Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben.....	8
a) eininstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts .....	10
b) Erörterungstermin .....	12
c) weitere verfahrensrechtliche Einschränkungen.....	15
d) Änderung des Raumordnungsgesetzes.....	16
2) Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren.....	17
III. Die Stärkung der Bürgerbeteiligung durch die Aarhus-Konvention und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/ EG .....	20
IV. Klimaschutz versus Öffentlichkeitsbeteiligung?.....	24
1. Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren.....	25
a) Fall 1: Kohlekraftwerke .....	25
b) Fall 2: Schweinezuchtanlagen .....	30
2. Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planfeststellungsverfahren.....	33
Fall 3: 380-KV-Leitung .....	33
3. Exkurs: Öffentlichkeitsbeteiligung bei einem zukünftigen Umweltgesetzbuch.....	35
VI. Ergebnis und Zusammenfassung.....	36

## I. Einleitung

Es ist über zehn Jahre her, dass die Aarhus-Konvention unterzeichnet und damit der Zivilgesellschaft ein umfassender Zugang zu Umweltinformationen, zur Beteiligung an Verwaltungsverfahren und zu gerichtlichen Überprüfungen in Umweltangelegenheiten gewährt wird. Obwohl Deutschland die Aarhus-Konvention 2006 ratifizierte<sup>1</sup>, bleiben viele Anforderungen der Konvention unerfüllt. Praktisch zu allen Säulen der Konvention gibt es mehr oder weniger starke Defizite in Deutschland. Am stärksten wurde die Zielsetzung eines „weiten Zugangs zu Gerichten“ hinsichtlich des Zugangs zu gerichtlichen Überprüfungsverfahren verfehlt und mit der Ausgestaltung im Rechtsbehelfsgesetz praktisch in sein Gegenteil verkehrt.

Aber auch bei der Beteiligung von Bürgern und Ihren Interessensgruppen mittels Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz hat Deutschland den „Geist von Aarhus“ nicht beachtet. Durch die sture Anwendung der 1:1 Doktrin wurde immer dann, wenn in Deutschland Verfahrensregelungen existierten, die über dem Mindeststandard von Aarhus und der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie lagen, diese abgeschafft. Hierzu zählt in erster Linie der *Erörterungstermin*, der seit über 30 Jahren die Planungskultur in der Bundesrepublik Deutschland prägt. Wenn es aber darum ging, neue, in Deutschland noch nicht verankerte Regelungen aus der Öffentlichkeitsrichtlinie und der Aarhus-Konvention in deutsches Recht umzusetzen, hat man in bestimmten Bereichen (z.B. bei der umfassenden Einführung der Verbandsklage) offen die EU-Rechtswidrigkeit in Kauf genommen und sich gerade nicht gemäß der Verfolgung der 1:1 Maxime rechtstreu verhalten. Ein solches Vorgehen nach Gutdünken kann derzeit nur deshalb in der Öffentlichkeit unbeachtet bleiben, weil der Umweltschutz zwar eine große Lobby besitzt, diese aber bezüglich der Aarhus-Konvention noch nicht allzu aktiv geworden ist. Der Sinn der Aarhus-Konvention sowie die darauf fußenden Richtlinien wurden in Deutschland bislang weitgehend konterkariert.

Damit dauert auch der schon seit der Wiedervereinigung im Jahre 1990 begonnene und nur zwischen 1998 und 2005 partiell gestoppte Deregulierungsprozess weiter an. Er wurde seit 2005 sogar - trotz gegenteiliger internationaler Verpflichtungen - weiter forciert. In der vorliegenden Untersuchung werden deshalb in dem ersten Teil zunächst wesentliche Bereiche der Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung seit 2005

---

<sup>1</sup> BGBl. II, 2006, Nr. 31, S. 1251 ff.

analysiert. Diese werden dann den Zielen und Anforderungen der Aarhus-Konvention sowie der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie gegenübergestellt. In einem empirischen Teil werden sonach ausgewählte Beteiligungsprozesse beispielhaft am Klimaschutzsektor betrachtet. In der Zusammenfassung werden dann Vorschläge zur grundlegenden Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltfragen in Deutschland unterbreitet.

## II. Deregulierungs- und Beschleunigungsgesetze bis 2008

Die Beschleunigungsgesetzgebung wurde im Zuge der Wiedervereinigung unter dem Leitbild gestartet, in Ostdeutschland rasch gleiche Lebensverhältnisse zu schaffen und die Infrastruktur aufzubauen. Dadurch schien es zeitweise gerechtfertigt, entsprechende Beschleunigungsgesetze<sup>2</sup> auf Bundes- und bald auch flankierend auf Landesebene zu verabschieden. Es begann mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz<sup>3</sup> vom 16.12.1991 als Sondergesetz für die neuen Bundesländer, welches in der Folge immer wieder fortgeschrieben wurde.<sup>4</sup> Für einzelne Verkehrsprojekte erfolgte seinerzeit vereinzelt sogar die Planung nicht im üblichen Verwaltungsverfahren, sondern durch Investitionsmaßnahmegesetze, die im Bundestag beschlossen wurden, so z.B. das Gesetz über den Bau des Abschnitts Wismar-Ost/Wismar-West und der weiteren A 20 vom 19.04.94.<sup>5</sup> Dieser Weg wurde aber nicht zuletzt aufgrund des undemokratischen Beteiligungsverfahrens und der Überforderung der Bundestagsabgeordneten schnell wieder aufgegeben.

Meilensteine in der Deregulierungs- und Beschleunigungsgesetzgebung waren weiterhin das Investitionsmaßnahmegesetz aus dem Jahr 1993 sowie das

---

<sup>2</sup> 1991 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, 1993 Planungsvereinfachungsgesetz, 1993 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz; Beispiel für ein entsprechendes Ländergesetz: Gesetz zur Beschleunigung des Aufbaus im Freistaat Sachsen (Sächsisches Aufbaubeschleunigungsgesetz – SächsAufbauG vom 4. Juli 1994).

<sup>3</sup> BGBl. I, 1991, S. 2174.

<sup>4</sup> Zuletzt geändert durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes vom 21.12.2004, BGBl. I, 2004, 3644. sowie Gesetz zur Änderung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes vom 22.12.2005 von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben.

<sup>5</sup> BGBl. I, 1994, S. 734.

Planungsbeschleunigungsgesetz, ebenfalls aus dem Jahr 1993.<sup>6</sup> Hierdurch wurde das Institut der vereinfachten Plangenehmigung zulasten der Planfeststellung weiter ausgebaut und auf alle wesentlichen Infrastrukturplanungen in ganz Deutschland übertragen. Einher gingen diese Änderungen mit Beschränkungen der Einwendungsbefugnisse der Öffentlichkeit durch die Einführung von Stellungnahmefristen, der Irrelevanz von Verfahrensfehlern sowie der Verschärfung der Präklusionsanforderungen.

Nicht unbeachtet seien hier auch das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und die Änderung der Beteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren.<sup>7</sup> Hierdurch wurde der Weg frei gemacht, das Widerspruchsverfahren abzuschaffen sowie den Suspensiveffekt bei Einlegung von Rechtsmitteln zu beseitigen. Ebenso gravierend waren die Verkürzung des gerichtlichen Instanzenweges sowie die (Nicht-)Beachtlichkeit von Fehlern in Zulassungsverfahren. Bis 1997 wurden so bereits deutliche Einschnitte in der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrechtlichen Zulassungsverfahren manifestiert.

Die Deregulierungs- und Beschleunigungsdebatte war in der ersten rot-grünen Legislaturperiode zwischen 1998 und 2002 zunächst verstummt, wurde aber über die Entbürokratisierungsdiskussion zu Beginn der zweiten Legislaturperiode und unter dem Eindruck der Agenda 2010 wieder neu entfacht.

Unter der rot-grünen Regierung wurde im Februar 2005 durch das Verkehrsministerium ein Gesetzentwurf zum späteren Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz ins Kabinett eingebracht, zeitgleich zum Gesetzentwurf eines Rechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung der Aarhus-Konvention, welches das Umweltministerium verantwortete. Dieser Gesetzesentwurf zum späteren Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz verfolgte weitgehend die Deregulierungs- und Beschleunigungsbestrebungen. Zielrichtung unter dem Schlagwort Entbürokratisierung war es, die Planungsvorhaben in Deutschland weiter von der Öffentlichkeitsbeteiligung zu entlasten. Im Kern dieser Bemühung stand die Abschaffung des obligatorischen Erörterungstermins, der weder in der Aarhus-Konvention noch in der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU

---

<sup>6</sup> Vgl. Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz v. 26.3.1993 (BGBl. I S. 466) sowie Gesetz zur Beschleunigung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz – PIVereinfG) v. 17.12. 1993 (BGBl. I 2123)

<sup>7</sup> Vgl. Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und Änderung der Beteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren v. 1.11.1996 (BGBl. I S. 1626)

konkret verankert war. Nach der Bundestagswahl 2005 wurde das Entbürokratisierungsvorhaben unter dem Namen *Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben* vom 09.12.2006 (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz)<sup>8</sup> nahezu zeitgleich mit dem Rechtsbehelfs- und dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz zur Umsetzung der Aarhus-Konvention vom Bundestag verabschiedet.<sup>9</sup>

Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz hat nicht nur weitere Instrumente des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes auf die Planung von Bundesverkehrswegen (FStrG), wie den Schienen der Bundesbahn (AEG) und den Wasser- und Luftverkehr (WaStrG, LVerkG), übernommen, sondern auch fortentwickelt.<sup>10</sup> So wurden weitere Vorhaben durch den die Planfeststellung ersetzenden Plangenehmigungsverfahren nunmehr vollständig der Öffentlichkeitsbeteiligung entzogen.<sup>11</sup>

Die politisch gewollte Stoßrichtung des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes war es, die Beteiligung der Öffentlichkeit soweit wie möglich zurückzudrängen und überall dort, wo in Deutschland noch Verfahrensregelungen über dem Minimalstandard der Europäischen Union sowie von Aarhus existierten, diese zu eliminieren. Ziel des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes war es nicht, praktikable und weniger praktikable Verfahrensregelungen hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung zu analysieren und in einer modernen und sachgerechten Weise fair und neu zu justieren. Es gibt im ganzen Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz keine einzige Passage, wo Beteiligungsrechte und die Öffentlichkeitsbeteiligung effektiver ausgestaltet oder gar gestärkt worden wären. Anhand von Beispielen sollen im Folgenden exemplarisch Änderungen aufgezeigt werden.

## 1) Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben

Ziel des Gesetzes ist es, ein vereinfachtes Planungsrecht in den Bereichen Bau und Änderung von Fernstraßen, Betriebsanlagen der Eisenbahn, Bundeswasserstraßen und Flughäfen sowie bei den Energieversorgungsleitungen zu ermöglichen. Das

---

<sup>8</sup> BGBl. I S. 2833, berichtigt 2007 I, S. 691.

<sup>9</sup> Im gesamten *Fisahn*, Punkt. 2.1.

<sup>10</sup> *Steinberg /Berg*, NJW 1994, S. 488, 488.

<sup>11</sup> *Teßmer*, ZUR 2006, S. 469, 471.

Gesetz soll Planungssicherheit schaffen und beschleunigte, entbürokratisierte Entscheidungsprozesse ermöglichen.<sup>12</sup>

Mit Hilfe dieses Erleichterungsgesetzes sollen zudem auch für die Innenstadtbebauung die baurechtlichen Aufstellungsverfahren verkürzt werden. Weiterhin sind im Interesse einer sicheren, preisgünstigen sowie verbraucher- und umweltfreundlichen Versorgung der Allgemeinheit mit Strom und Gas die notwendigen Maßnahmen zum Ausbau von Hochspannungsfreileitungen und Gasversorgungsleitungen, deren Planung mehrere Jahre in Anspruch nehmen, beschleunigt zu bewilligen. Ebenso soll das Gesetz die Rechtsstellung der genannten Vereinigungen derjenigen von privaten Personen angleichen.<sup>13</sup> Bisher fehlte im Verkehrs- und Energiebereich eine auf den Schutz der Umwelt bezogene, ausdrückliche und klare Regelung über die Rechtsstellung anerkannter Naturschutzvereine und anerkannter oder sonstiger Umweltschutzvereinigungen im Anhörungsverfahren zur Planfeststellung.

Eine geringere Planungszeit und damit einhergehend ein zügiger Baubeginn soll durch die Festlegung der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in erster und letzter Instanz für ausdrücklich benannte Verkehrsprojekte, die Einführung der fristgebundenen Beteiligung von Natur- und Umweltschutzvereinigungen (Präklusion) und die Verankerung von Ermittlungserleichterungen im Falle ortsabwesender Grundeigentümer erfolgen. Weitere Änderungen sind die Festlegung einer einheitlichen Geltungsdauer der Planungsbeschlüsse, die Durchführung des Raumordnungsverfahrens seitens der Länder sowie die Durchführung eines Erörterungstermins in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde sowie die Benachrichtigung von Natur- und Umweltschutzvereinigungen über das Auslegen der Planungsunterlagen, die nun im Wege der ortsüblichen Bekanntmachung erfolgt.

Im Folgenden wird nunmehr auf die Nachteile der Gesetzesänderungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangen. Dies bedeutet nicht, dass in dem vorliegenden Gesetz auch andere Grundrechte negativ tangiert werden.

---

<sup>12</sup> Plenarprotokoll vom 27.10.2006, TOP 23, S. 5994f.

<sup>13</sup> BT-Drs.: 16/ 54.

## a) eininstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts

Ein konsequent verfolgter Ansatz des Gesetzes ist es, den Instanzenzug der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung auf das Bundesverwaltungsgericht nochmals auszuweiten. Mit der Festlegung der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts als erste und letzte Instanz werden nunmehr bestimmte Verkehrsprojekte nur noch erstinstanzlich gerichtlich entschieden. Damit verkürzt sich aber auch der Rechtsschutz Betroffener und führt zu einer höheren Geschäftsbelastung des Gerichts. So sind zwischen dem Inkrafttreten der Novellierung im Dezember 2006 und März 2008 bereits 30 Klagen als Hauptsacheverfahren sowie 15 Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes beim Leipziger Bundesverwaltungsgericht eingegangen. Von diesen konnten bis März 2008 erst insgesamt vier Verfahren zum Abschluss gebracht werden.<sup>14</sup> Der Nutzen der Verkürzung ist insbesondere dann zu hinterfragen, wenn man bedenkt, dass bis Ende 2006, also ohne Regelung des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes, nur gegen fünf Prozent aller Urteile Planfeststellungsbeschlüsse betreffend, die Revision zugelassen wurde. In 19 von 20 Fällen verblieb es also bei einem einstufigen Instanzenzug.<sup>15</sup> Es bestehen zudem rein organisatorische sowie verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Eininstanzlichkeit: Organisatorisch bedenklich ist es, die eininstanzlichen Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht für das jeweilige Fachplanungsgesetz bei einem Senat zu konzentrieren. So hatte der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Eckardt Hien, bereits mehrfach darauf hingewiesen<sup>16</sup>, dass es zwar im Interesse der Rechtseinheit und der Einheitlichkeit der Rechtssprechung notwendig sei, diese bei einem Senat zu konzentrieren, dies aber auch zu einer „Staugefahr“ führen könne, da mehrere große Vorhaben gleichzeitig planfestgestellt werden. Der erhoffte Beschleunigungseffekt würde sich so ins Gegenteil verkehren.

Neben weiteren Kritiken<sup>17</sup> gibt es hinsichtlich der Verkürzung des Instanzenweges auch verfassungsrechtliche Bedenken: So führt *Dolde*<sup>18</sup> aus, dass es nicht dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik und der Konzeption des Grundgesetzes entspricht, dass ein Bundesgericht erst- und letztinstanzlich über die Anwendung und

---

<sup>14</sup> BT-Drs.: 16/8450.

<sup>15</sup> BT-Drs.: 16/11750, S. 2.; auch *Posch* bestätigt, dass nur 2% der Verwaltungsstreitverfahren in die Revision gehen, aus: Stellungnahme, Wortprotokoll Nr. 16/16, S. 114.

<sup>16</sup> *Hien*, Stellungnahme in: Wortprotokoll, Nr. 16/16, S. 92.

<sup>17</sup> *Gassner / Klinksj*, NVwZ 1992, S. 235, 236 f.

<sup>18</sup> *Dolde*, Stellungnahme in: Wortprotokoll, Nr. 16/16, S. 76.

Auslegung von Landesrecht entscheidet. Auch Art. 99 GG weist den Oberverwaltungsgerichten und dem Bundesverwaltungsgericht die Funktion als letztinstanzliches Rechtsmittelgericht zu.<sup>19</sup> Denn eine Änderung dieser Regelung, also der Überprüfung von erstinstanzlichen Verfahren und Landesrecht durch die letztinstanzlichen Gerichte bedarf einer besonderen Legitimation. Diese besondere Maßnahme konnte der Bundesgesetzgeber nach der Zeit der Wiedervereinigung auf der Grundlage seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG treffen, weil es sich damals in zweifacher Hinsicht um eine Sondersituation handelte. Zum einen war in den neuen Ländern die Verwaltungsgerichtsbarkeit erst im Aufbau begriffen und konnte kaum mit den aufwendigen Planungsverfahren belastet werden. Zum anderen bestand gerade im Verkehrsinfrastrukturbereich zwischen Ost und West ein großer Nachholbedarf, der so schnell als möglich gedeckt werden sollte.<sup>20</sup> Aus diesen Gründen hat deshalb der 4. Senat die Regelung in § 5 Abs. 1 Verkehrsplanungsbeschleunigungsgesetz als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen, dabei aber angemerkt, dass verfassungsrechtliche Bedenken bestehen könnten, wenn diese Umstände nicht mehr vorliegen.<sup>21</sup> Dies ist im Jahr 2009 der Fall. Zudem ist Art. 95 Abs. 1 GG zu beachten. Danach ist die vorrangige Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichtes nicht das erstinstanzliche Judizieren, sondern die Wahrung und Herstellung der materiellen Rechtseinheit in der Rechtsfortbildung. Aus dieser Aufgabe folgt, dass es sich grundsätzlich um höchstinstanzliche Rechtsmittelgerichte handelt, in erster Linie um Revisionsgerichte.<sup>22</sup> Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es innerhalb der Fachgerichtsbarkeit zumindest zwei Gerichtsinstanzen geben muss.

Ein weiteres Argument gegen die Eininstanzlichkeit ist die Qualität der gerichtlichen Überprüfung. So führt *Dolde* weiter an<sup>23</sup>, dass gerade beim Instanzenzug der Planfeststellungsbeschluss zweimal unter verschiedenen Aspekten geprüft werde, nämlich einmal umfassend durch ein Tatsachengericht und zum anderen durch das Revisionsgericht auf der Grundlage der vom Tatsachengericht festgestellten Tatsachen. So wird in der ersten Instanz das Gros der Kräfte für die Aufarbeitung des komplexen Sachverhalts und die Auseinandersetzung mit fachlichen Fragen verwendet, was zu Lasten der rechtlichen Durchdringung gehen kann. In der zweiten

---

<sup>19</sup> So auch *Teßmer*, ZUR 10/2006, 469, 474.

<sup>20</sup> *Hien*, Stellungnahme in: Wortprotokoll, Nr. 16/16, S. 93.

<sup>21</sup> Vgl. Urteil vom 22. Januar 2004, NVwZ 6/2004, 722, 724 f.

<sup>22</sup> *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde*, Stellungnahme in: Wortprotokoll, Nr. 16/16, S. 77 f.

<sup>23</sup> Ebenda.

Instanz wird auf der Grundlage der festgestellten Tatsachen in weit besserem Maße eine rechtliche Auseinandersetzung möglich. Mit dem eininstanzlichen Verfahrenszug besteht daher die Gefahr, dass es an der rechtlichen Tiefe fehlen könnte.

Der Vorhabenkatalog bezüglich der Projekte, für welche die Eininstanzlichkeit des Bundesverwaltungsgerichtes gilt, gemäß § 50 Abs. 1 VwGO, ist nicht abschließend. So werden zwar ausdrücklich 85 Projekte benannt und abschließend im Allgemeinen Eisenbahngesetz AEG, im Bundeswasserstrassengesetz BWaStrG und im Bundesfernstraßengesetz BFernStrG katalogisiert. Jedoch gilt gemäß § 2 d Absatz 1 Magnetschwebbahnplanungsgesetz MBPIG die Eininstanzlichkeit gem. § 50 Abs. 1 Nr. 6 der Verwaltungsgerichtsordnung für alle Vorhaben nach § 1 Satz 1 MBPIG. Das bedeutet aber auch, dass die Planungen von Magnetschwebbahnstrecken keines abschließenden Kataloges unterliegen und daher alle zukünftigen Projekte der Eininstanzlichkeit unterliegen. Auch wenn keine Flut von Planungsverfahren für Magnetschwebbahnen zu erwarten ist, wird hier die Ausnahme zur Regel gemacht und die Eininstanzlichkeit auf verfassungswidrige Weise ausgedehnt.

Hinzu kommt, dass die Projekte des Magnetschwebbahnplanungsgesetzes nicht, wie im BFernStrG, im AEG, und im BWaStrG, der Herstellung der Deutschen Einheit, der Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in die Europäische Union, der Verbesserung der seewärtigen Zufahrten zu den deutschen Seehäfen und deren Hinterlandanbindung, ihres sonstigen internationalen Bezuges oder der besonderen Funktion zur Beseitigung schwerwiegender Verkehrsengpässe dienen müssen. Es fehlt an jeglicher Rechtfertigung. Es ist letztlich ein trojanisches Pferd für sämtliche Großprojekte, wo Widerstand aus der Bevölkerung erwartet werden könnte.

#### b) Erörterungstermin

Hinsichtlich der Durchführung eines Erörterungstermins in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde heißt es in der Gesetzesbegründung, „dass angesichts der Vielzahl eingegangener unterschiedlicher Eingaben von vornherein feststeht, dass ein Erörterungstermin nicht zu einer Einigung führen kann. Daher kann durch die Abschaffung in diesem Bereich nicht nur Zeit, sondern auch erhebliche Kosteneinsparungen erreicht werden“<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Amtliches Protokoll, 61. Sitzung Deutscher Bundestag, TOP 23, S. 5995.

Mit dieser Begründung wurden gleich mehrere Aspekte und Funktionen des Erörterungstermins verkannt: in einem Beteiligungsverfahren geht es darum, den potenziellen Kläger von der Rechtmäßigkeit der letztlich getroffenen Entscheidung zu überzeugen und gerichtliche Auseinandersetzungen im Vorfeld vermeiden zu helfen bzw. es bei der ersten Instanz zu belassen. Die Akzeptanz einer Entscheidung hängt dabei nicht allein vom Ergebnis ab, sondern auch davon, wie weit das Verfahren als fair angesehen wurde. Wenn ein Verfahren als halbwegs gerecht eingestuft wird, dann wird auch das durch das Verfahren festgelegte Urteil als gerecht akzeptiert und zwar selbst dann, wenn das Ergebnis für den beteiligten objektiv nachteilig ausfällt.<sup>25</sup>

Weiter findet im Erörterungstermin die erste und grundsätzlich einzige direkte Information gegenüber den Einwendern und den vom Vorhaben betroffenen Bürger über die Details der Vorhabenplanung und –auswirkungen statt. Es wird dem Einwender und dem Vorhabenträger, aber auch der Behörde die Möglichkeit gegeben, Bedenken und Hinweise zu geben, Besorgnisse zu entkräften oder wenigstens bei den Betroffenen um Verständnis für die Erforderlichkeit der Planung zu werben. Denn es ist deutlich schwerer, sich in einem Gespräch den Begründungsanforderungen zu entziehen, als auf rein schriftlichem Weg auf dem Papier.<sup>26</sup>

Der Verzicht auf den Erörterungstermin in Fällen, in denen keine Einwendungen erhoben werden, ist unproblematisch. Dasselbe gilt beim Verzicht auf den Erörterungstermin in einfach gelagerten Fällen, wenn der Kreis der Einwender bekannt ist und keine Einwendungen zu erwarten sind, wie in z.B. in § 17a Nr. 5 FStrG, § 14 a Nr. 5 WaStrG.

Anders ist es in konflikträchtigen Fällen. Hier kann die Abkürzung zwar ein Gewinn an Zeit bringen, da ein Erörterungstermin in diesen Fällen zu einer Verzögerung um mehrere Wochen oder gar Monate führen kann.<sup>27</sup> Doch ist der Zeitgewinn angesichts der Gesamtlänge des Planungsverfahrens und der Wichtigkeit des Diskurses mit allen Beteiligten und Betroffenen auch relativ einzuschätzen. Andererseits können Verzögerungen und Kosten durch Einwände bei der Projektumsetzung durch lange Gerichtsverfahren enorm sein und wiegen einen mehrtägigen Erörterungstermin nicht auf.

---

<sup>25</sup> *Fisahn*, Punkt 3.2.1.; im Gesamten: *Röhl*, ZFRSoz 1993, S. 1 ff.

<sup>26</sup> *Cancik*, DÖV 2007, S.108, 114.

<sup>27</sup> *TeBmer*, ZUR 10/ 2006, S. 469, 474; im Gesetzesentwurf der BR, BT-Drs. 16/54, S. 26 wird von einer Einsparung von zwei bis drei Wochen gesprochen.

So hat sich auch der Rat von Sachverständigen in Umweltfragen (SRU) in seiner Studie aus dem Jahr 2007 mit dem Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Dauer von Genehmigungsverfahren beschäftigt. Er stellte fest, dass sich die Durchführung des Erörterungstermins nur marginal auf die Länge der Zulassungsverfahren auswirkt. Die im SRU-Gutachten zitierten empirischen Untersuchungen bestätigen, dass mit der Beteiligung der Öffentlichkeit in der Regel keine Verfahrensverlängerungen verbunden sind.<sup>28</sup> Verfahrensverlängerungen seien nur in einer sehr kleinen Zahl von Zulassungsverfahren zu stark konfliktträchtigen Großvorhaben zu verzeichnen.

Die politische Debatte um die Beteiligung der Öffentlichkeit und insbesondere die Durchführung des Erörterungstermins wurde offensichtlich vor allem an Hand von Extrembeispielen, wie dem Ausbau der Flughäfen Frankfurt/Main oder Berlin-Schönefeld, der Zwischenlager Gorleben und Brockdorf oder von Müllverbrennungsanlagen geführt. Derartig politisch kontroverse Verfahren führten manchmal auch zu einer erhöhten Anzahl von Einwendungen im Beteiligungsverfahren für die Öffentlichkeit, zumal solche langen Erörterungstermine immer Planungen betrafen, die in der Öffentlichkeit eine starke Ablehnung sowie eine hohe Quantität und Qualität der erhobenen Einwendungen hervorgerufen haben.<sup>29</sup>

Der Verlust des Erörterungstermins geht zu Lasten des Erkenntnisgewinns und des Diskurses mit den Betroffenen. Es gilt zu bedenken, dass eine späte Beteiligung das Risiko erhöht, die Verwaltungsentscheidung auf dem Rechtswege anzugreifen. Der Rechtsweg verzerrt dann bei weitem die zunächst gewonnene Zeit ohne Erörterungstermin. Der SRU argumentiert deshalb auch konsequent, dass gerade in konfliktreichen Fällen die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens zur Qualitätssicherung und aus Gründen der Konfliktbeseitigung oder zumindest -verringering besonders geboten sei.<sup>30</sup>

Der Verzicht auf den Erörterungstermin verstößt zudem gegen den in der Öffentlichkeitsrichtlinie postulierten Grundsatz, durch die Beteiligung den Umweltschutzgedanken zu stärken. Die Aarhus-Konvention, die Richtlinie 2003/35/EG über die Öffentlichkeitsbeteiligung wie auch die UVP-Richtlinie fordern jedoch die Stärkung der unmittelbaren demokratischen Mitwirkung an administrativen

---

<sup>28</sup> Vgl. SRU, 2007, S. 311. Hiernach kann die Genehmigungsbehörde gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 4 9. BImSchV ohne Nennung von Gründen von der Erörterung schriftlich erhobener Einwendungen absehen.

<sup>29</sup> SRU, 2007, S. 295, 296, 297, 300; siehe auch *Teßmer*, ZUR 10/ 2006, S. 469, 474.

<sup>30</sup> Ebenda, S. 311.

Entscheidungen und deren demokratische Kontrolle.<sup>31</sup> Eine nach der Aarhus-Konvention gebotene und gesetzlich anzuordnende frühzeitige Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen, der Naturschutzverbände sowie der Öffentlichkeit an der Suche nach geeigneten Lösungen gewährleistet die praktische Teilhabe an Verwaltungsentscheidungen mit Folgen für die Allgemeinheit und erhöht die Transparenz und Akzeptanz staatlicher Planung. Außerdem gewährt der Erörterungstermin den Einwendern rechtliches Gehör und dient damit dem vorgelagerten Rechtsschutz.<sup>32</sup> Zudem dient der Erörterungstermin der Tatsachenermittlung der Behörde. Viele Details und Hintergründe lassen sich erst im Zuge der mündlichen Erörterung mit den Betroffenen klären. Damit ist der Erörterungstermin auch zur Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit des Planungsergebnisses von erheblicher Bedeutung.<sup>33</sup>

Besonders misslich ist nach der neuen Gesetzeslage, dass die Behörde keinerlei Prüfung oder Begründung öffentlich machen muss, warum sie vorhat, auf den Erörterungstermin zu verzichten. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Verzicht des Erörterungstermins sehr viele negative Begleiterscheinungen aufweist und der potentielle Zeitgewinn demgegenüber sehr gering ist.

#### c) weitere verfahrensrechtliche Einschränkungen

Neben der Eininzanzlichkeit der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts und der Abschaffung des obligatorischen Erörterungstermins, gib es eine Reihe weiterer Verfahrensregelungen zulasten einer bürgerfreundlichen Beteiligung. So erfolgt die Benachrichtigung von Natur- und Umweltschutzvereinigungen über das Auslegen der Planungsunterlagen nunmehr im Wege der ortsüblichen Bekanntmachung, § 73 Abs. 5 Satz 1 VwVfG, durch Auslegung. Es wird an die Umweltverbände kein besonderes Schreiben mehr mit den Unterlagen verschickt. Damit spart die Behörde Porto- und Kopierkosten, zu Lasten der Verbände. Jedoch ist der Aufwand insbesondere in Flächenstaaten nunmehr deutlich höher, als die Kosten, welche die Behörde einspart. Ehrenamtlich agierende Mitglieder der Umweltverbände müssen wesentlich mehr Zeit damit verbringen, überhaupt an die Informationen zu gelangen. Warum sie aber im Gegenzug ihr zum Teil wertvolles Wissen nunmehr der Behörde zukommen lassen

---

<sup>31</sup> SRU 2007, S. 314.

<sup>32</sup> *Dietlein* 2007, § 10 BImSchG, Rn: S. 211.

<sup>33</sup> *Teßmer*, ZUR 10/2006, 469, 473.

sollen, bleibt unklar. Schließlich enthalten die Stellungnahmen der anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände nicht nur Ablehnungsgründe gegen die Vorhaben, sondern liefern den Fachbehörden häufig erstmals Kenntnisse der Situation vor Ort, die sie unbedingt benötigen. Nunmehr sollen die Verbände, meist durch ehrenamtliche Arbeit gestützt und durch Spendengelder finanziert, in einem erhöhten Arbeitsaufwand versuchen, „up-to-date“ zu bleiben und frühzeitig Bekanntmachungen zu erfahren, um darauf rechtzeitig und wirksam reagieren zu können. Dies bindet Zeit, erschwert die Arbeit der Organisationen und schwächt dadurch den Umwelt- und Klimaschutz.

Ähnlich restriktiv ist die Präklusionsregelung des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes normiert. Es wird nur unter der Voraussetzung gerichtlicher Rechtsschutz gewährt, wenn die relevanten Belange rechtzeitig in das verwaltungsbehördliche Genehmigungsverfahren eingebracht worden sind. Gleiches gilt für die Regelung der Erweiterung von Heilungsmöglichkeiten bei Planungs- und Verfahrensfehlern, die nicht nachweisbar das Ergebnis der Planungsentscheidung beeinflusst haben, aber gegen den gesetzlich gebotenen Schutz nicht erneuerbarer Ressourcen verstoßen. Diese Fehler sollen auch unbeachtlich sein. Damit erfolgt eine Abwertung der Verfahrensregeln. Die ohnehin unter dem Druck von Personalknappheit und Beschleunigungsdruck stehende Verwaltung erhält damit Anreize zu einer weniger sorgfältigen Beachtung von Verfahrensvorschriften.<sup>34</sup>

#### d) Änderung des Raumordnungsgesetzes

Das Raumordnungsgesetz wurde in § 15 Abs. 2 Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz dahingehend geändert, dass es dem Landesgesetzgeber überlassen wird, im Einzelfall von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abzusehen. Doch ist gerade die im Raumordnungsverfahren vorgesehene Abstimmung raumbedeutsamer Planungen aufeinander und untereinander für eine qualitativ hochwertige Planungsentscheidung unverzichtbar und leistet einen wichtigen Beitrag, dass die Entscheidung über das „ob“ der Planung auf der nachfolgenden Ebene der Planfeststellung bei den Betroffenen Akzeptanz findet. So ist es wie kein anderes Verfahren geeignet, raumbedeutende und damit auch umweltrelevante sowie klimarelevante Konflikte zu lösen und eine umfassende Alternativprüfung

---

<sup>34</sup> Vgl. SRU 2007, Sondergutachten

durchzuführen. Das Raumordnungsverfahren sollte daher nicht abgeschwächt, sondern im Gegenteil gestärkt werden. Die Projektbetreiber sollten in die Pflicht genommen werden, weitere Alternativen zu finden und in das Verfahren einzubringen.<sup>35</sup>

## 2) Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Ziel des Gesetzes ist die spürbare materielle Entlastung der Industrie und Landwirtschaft im Bereich immissionsschutzrechtlicher Anforderungen, um Freiräume für ein wirtschaftliches Engagement in Deutschland zu schaffen.<sup>36</sup> Durch Änderung der Regelung zum Erörterungstermin sowie des Anlagenkatalogs der 4. BImSchV, durch deutliche Reduzierung der Anzahl der immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen und der Beschränkung der Durchführung von Erörterungsterminen in Genehmigungsverfahren auf erforderliche Fälle sollen diese Verfahren beschleunigt werden. Die Vorteile liegen einseitig nur auf der Seite der Immissionsschutzbehörden sowie der Betreiber von Anlagen. Ähnlich wie im Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz wird der Erörterungstermin künftig ins Benehmen der Behörde gesetzt. Nunmehr entscheidet die Genehmigungsbehörde nach Ablauf der Genehmigungsfrist nach pflichtgemäßem Ermessen, ob ein Erörterungstermin durchgeführt wird<sup>37</sup>. Über die Folgen eines fehlenden Erörterungstermins wird auf den vorletzten Abschnitt dieser Studie verwiesen. Wie stark diese Abschaffung in der Lage ist, weitere negative Effekte zu erzielen verdeutlicht bereits die folgende Abbildung:

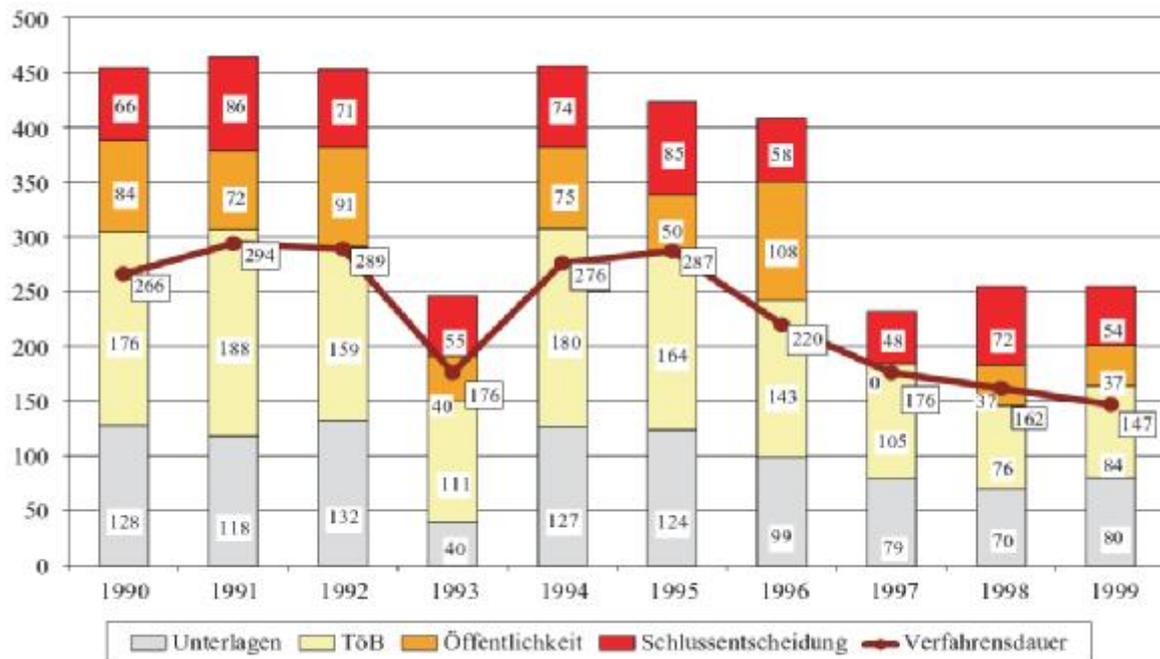
---

<sup>35</sup> *Möller-Meinecke*, Stellungnahme in: Wortprotokoll, Nr. 16/16, S. 100.

<sup>36</sup> BT-Drs.: 16/1337.

<sup>37</sup> § 10 Abs. 6 BImSchG.

Abbildung: Verfahrens- und Abschnittsdauern förmlicher immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren in Baden- Württemberg in Tagen<sup>38</sup>



Quelle: ZIEKOW et al. 2005, S. 40

Die Abbildung zeigt, dass der Öffentlichkeitsbeteiligung in den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sowohl im Hinblick auf die absolute Dauer der Verfahren als auch in jeweiliger Relation zu den anderen Verfahrensabschnitten prinzipiell eine nachrangige Bedeutung zukommt. Einen deutlich größeren Umfang nehmen der Zeitraum bis zur Vervollständigung der Unterlagen und auch die Behördenbeteiligung ein. Ähnliche Ergebnisse zeigen empirische Untersuchungen zu Genehmigungsverfahren von Verkehrsprojekten.<sup>39</sup> Auch sie widerlegen die These einer überlangen Verfahrensdauer infolge der Öffentlichkeitsbeteiligung.<sup>40</sup> Mit der Änderung des Anlagenkatalogs reduziert sich weiterhin auch die Anzahl immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen der 4. BImSchV deutlich. Insbesondere wurde der Schwellenwert der Genehmigungsbedürftigkeit angehoben oder gänzlich aus dem Anhang der 4. BImSchV gestrichen. Das bedeutet, dass für viele Anlagen kein Genehmigungsverfahren mehr erforderlich ist. Damit fällt aber auch die Öffentlichkeitsbeteiligung weg.

<sup>38</sup> SRU 2007, S. 158.

<sup>39</sup> Ebenda, S. 161.

<sup>40</sup> Siehe auch *Zschesche* 2008, S. 20 ff.

Das Gesetz steht zudem im Verdacht, europarechtswidrig zu sein. Dies gilt unter Berücksichtigung der Tatsache, dass öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger von der Genehmigungspflicht freigestellt werden.<sup>41</sup> Die EG-Richtlinie 2000/76/EG über die Verbrennung von Abfällen erfordert aber, dass im Rahmen der Genehmigungen von Abfallverbrennungs- und Mitverbrennungsanlagen die Öffentlichkeit beteiligt wird.

---

<sup>41</sup> Ausschussdrucksache 16 (16) 262, in BT-Drs.: 16/5737.

### III. Die Stärkung der Bürgerbeteiligung durch die Aarhus-Konvention und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/ EG

Ziel der Aarhus-Konvention (AK), die am 25. Juni 1998, u.a. auch von der EG – im Dezember 1998 verspätet auch von Deutschland - unterzeichnet wurde, ist der wirksame Zugang zu Umweltinformationen, die effektive und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Zulassungsverfahren und der „weite“ Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.<sup>42</sup> Bürger und ihre Interessenvertreter sollen das Umweltrecht durch Beteiligung wirksam überwachen helfen und so dem Vollzugsdefizit begegnen. Die Vorgaben der AK sind dabei sehr ambitioniert. Nach Art. 6 Abs. 2 AK ist die *betroffene Öffentlichkeit* in sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise frühzeitig zu informieren. Im Rahmen von Zulassungsverfahren ist eine frühzeitige Beteiligung für besonders umweltrelevante Anlagen und Tätigkeiten zu einem Zeitpunkt zu beteiligen, „in dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung noch stattfinden kann“.<sup>43</sup> Auch die *Öffentlichkeit* ist zu einem Zeitpunkt zu beteiligen, zu dem noch alle Optionen offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.<sup>44</sup> Dies bedeutet, dass mit Beginn des Verfahrens die Öffentlichkeit zu beteiligen ist, denn anders können nicht sinnvoll Meinungen und Bedenken geäußert bzw. diese auch berücksichtigt werden.<sup>45</sup> Die Art und Weise der Beteiligung erstreckt sich darauf, dass in Verfahren alle von ihr für die geplante Tätigkeit als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorzulegen oder in einer Anhörung vorzutragen sind, Art. 6 Abs. 7 AK. Da es für die Beteiligung bestimmter Informationen bedarf, hat im Rahmen des Rechtes auf Zugang zu Informationen die informationspflichtige Stelle die Öffentlichkeit in geeigneter Weise, z.B. durch elektronische Medien, als auch im Verfahren frühzeitig zu informieren. Dies spätestens mit dem Zeitpunkt, sobald Informationen nach vernünftigem Ermessen zur Verfügung gestellt werden können.<sup>46</sup> Die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind dabei so auszugestalten, dass ein angemessener zeitlicher Rahmen für die einzelnen Phasen der Beteiligung besteht, der

---

<sup>42</sup> Richtlinie 2003/35/EG vom 26.Mai 2003 S. L 156 / 17, Nr. 6.

<sup>43</sup> Art. 6 Abs. 4 AK sowie in Art. 3 Nr. 4 der Öffentlichkeits-Richtlinie in Abänderung von Art. 6 Abs. 6 der UVP-RL.

<sup>44</sup> Art. 6 Abs. 4 AK.

<sup>45</sup> Richtlinie 2003/35/EG vom 26.Mai 2003 S. L 156 / 17, Nr. 3.

<sup>46</sup> Art. 4 Abs. 1 AK und Art. 3 Nr. 4 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie in Abänderung des Art. 6 Abs. 2 und 3 der UVP-RL.

sowohl für die Information der Öffentlichkeit als auch für die effektive Vorbereitung und Beteiligung während des Entscheidungsverfahrens ausreichend Zeit lässt, Art. 6 Abs. 3 AK. In Umsetzung dieser Vorgabe ordnet die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie eine Beteiligung im Rahmen der UVP zu einem Zeitpunkt an, wenn alle Optionen noch offen stehen und bevor eine Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird.<sup>47</sup> Da trotz der zuvor genannten Beteiligungsmöglichkeiten viele Verfahren auch ohne eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Verlauf durchgeführt werden, zwingt die Aarhus-Konvention und die EG-Öffentlichkeitsrichtlinie den deutschen Gesetzgeber, viele Verfahren, die als Plangenehmigungsverfahren absolviert werden, auch einer Klagemöglichkeit zu unterziehen.

Der Zugang zu Gerichten ist in der Konvention in Art. 9 AK und in Art. 4 Nr. 4 der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG als Art. 10 a der UVP-Richtlinie (85/337/EWG) und als Art. 15a in der IVU-Richtlinie geregelt. Danach soll sichergestellt werden, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, also jeder Person, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Dabei müssen schon die vorgerichtlichen Verfahren fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer ausgestaltet werden und es müssen angemessene Unterstützungsmechanismen geschaffen werden, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern, Art. 9 Abs. 5 AK. Auch ist das Recht auf Informationen einklagbar, Art. 9 Abs. 1 AK, Art. 4 RL.

## Unzureichende Umsetzung der Aarhus-Konvention in der Bundesrepublik Deutschland

Betrachtet man die Beschleunigungsgesetzgebung seit 1990, so wurden stetig Bürgerbeteiligungsrechte abgebaut. Im Lichte von Aarhus ist auch das Umweltrechtsbehelfsgesetz ein Synonym dafür, wie weit in Deutschland die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung und von Rechtsmitteln gegen die Verletzung von Rechten zurückgedrängt werden. Das Umweltrechtsbehelfsgesetz

---

<sup>47</sup> Art. 3 in Abänderung des Art. 6 Abs. 4 der UVP-Richtlinie.

(UmwRBG) sollte die mit der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG in das Gemeinschaftsrecht eingefügten Vorschriften für den „Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ umsetzen und erweitern. Doch ist es bezeichnend, dass die vorgegebene Umsetzungsfrist seitens Deutschlands versäumt und ein Vertragsverletzungsverfahren der EU in Kauf genommen wurde.<sup>48</sup> Dies wäre vielleicht noch entschuldbar gewesen, wäre ein inhaltlich an das Völkerrecht angelehntes Gesetz vorbereitet und dann verabschiedet worden. Dem war aber nicht so. Zwar hatte das zuständige Umweltministerium unter der rot-grünen Bundesregierung am 21. Februar 2005 einen Referentenentwurf für das UmwRBG vorgelegt. Dieser entsprach auch im Wesentlichen dem Gemeinschaftsrecht. Allerdings wurde dieses Gesetzesvorhaben nicht mehr weiter verfolgt, insbesondere, da die Bundestagswahlen bereits im Herbst 2005 ein Jahr früher als geplant stattfanden. So wurde das Gesetzesvorhaben zur Umsetzung des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes erst Mitte 2006 unter der Regierung von Schwarz-Rot wieder aufgenommen.<sup>49</sup> Allerdings wurde ein neuer Gesetzentwurf vorgelegt, der sich nicht mehr am Entwurf der Vorgängerregierung orientierte. Dieser neue Entwurf wurde mit gravierenden Mängeln, aber recht zügig im Dezember 2006 verabschiedet.

Der gravierendste Einwand zum UmwRBG ist die Verfehlung der Zielsetzung der Aarhus-Konvention, einen „weiten Zugang zu Gerichten“ für anerkannte Umweltverbände zu gewährleisten. Durch einen rechtlichen Trick, der auf das Gutachten von *Prof. von Danwitz* für den Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW e.V.)<sup>50</sup> zurückgeht, wurde die Rügebefugnis auf umweltrechtliche Rechtsvorschriften, welche die „Rechte Einzelner begründen“, zurückgestutzt.<sup>51</sup> Zwar besteht durch die „Verdoppelung“, also der Rügemöglichkeit seitens der Verbände von subjektiven Rechten, auch eine gewisse Ausdehnung der gerichtlichen Kontrolle. Doch greift sie viel zu kurz und verfehlt die Möglichkeit, die gerichtliche Kontrolle auf mögliche Verstöße gegen objektives Recht - dem gemeinwohlorientierten Umweltrecht - vorzugehen. Auch liefert die derzeitige Regelung keinen umfangreichen Rechtsschutz für Natur- und Umweltbelange.<sup>52</sup> Damit wird das Gesetz den völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention und den jeweiligen Richtlinien nicht

---

<sup>48</sup> Das Umweltrechtsbehelfsgesetz ist am 15.12.2006 in Kraft getreten. Die vorgegebene Umsetzungsfrist war allerdings schon am 25.06.2005 abgelaufen.

<sup>49</sup> BT-Drs.: 16/2495 vom 04.09.2006.

<sup>50</sup> Siehe *Prof. Dr. von Danwitz*, Rechtsgutachten 2005.

<sup>51</sup> *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, S. 57, 63.

<sup>52</sup> *Keupp* 2008, S. 98.

gerecht.<sup>53</sup> Die Zielsetzung der Aarhus-Konvention ist somit völlig verkehrt worden. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass die Bundesrepublik Deutschland in der Milieustudie der Europäischen Union zum Stand des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der Gruppe der fünf schlechtesten Staaten gelistet wurde.<sup>54</sup> Die herrschende Meinung in der Rechtswissenschaft ist sich weitgehend einig, dass die Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie eindeutig EU-rechtswidrig ist. So weisen *Schmidt/Kremer*<sup>55</sup> darauf hin, dass die Öffentlichkeitsrichtlinie in zentralen Punkten nicht ausreichend umgesetzt wurde, nach *Koch*<sup>56</sup> sogar die Ausdehnung gerichtlicher Kontrolle auf mögliche Verstöße gegen objektives, gemeinwohlorientiertes Umweltrecht verfehlt wird. *Ziekow*<sup>57</sup> betont, dass für eine am Schutz subjektiver Rechte orientierte Rechtsordnung, wie die der Deutschen, zu beachten ist, dass der vom Gemeinschaftsrecht geforderte Kreis klagbarer Positionen durchaus weiter sein könne, als nach der Schutznormlehre des § 42 VwGO.<sup>58</sup>

Selbst wenn man sich der Meinung der wenigen Befürworter der einschränkenden Regelung<sup>59</sup> anschließen würde, so verstößt das Rechtsbehelfsgesetz gegen den Grundsatz der effektiven Durchführung des Gemeinschaftsrechts gemäß Art. 10 EGV. Denn nach dem Gebot der Effektivität dürfen die nationalen Verfahrensbestimmungen die gerichtliche Verfolgung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben nicht übermäßig erschweren oder praktisch unmöglich machen.<sup>60</sup>

Die Notwendigkeit der inhaltlich konformen Umsetzung des Völkerrechts zeigt sich auch in der Praxis. Insbesondere gibt es Bedarf bei Bürgerinitiativen und ad-hoc Initiativen. Bürgerinitiativen sind gerade in den letzten fünf Jahren wieder verstärkt aktiv geworden. Bundesweite Beachtung fanden beispielsweise Initiativen in Thüringen gegen den Bau einer 380-KV-Leitung durch den Thüringer Wald, in Sachsen gegen den Bau der Feldschlösschenbrücke, in Mecklenburg Vorpommern gegen den Bau von Schweinemast-, Schweinezucht- und Geflügelanlagen und in Sachsen-Anhalt

---

<sup>53</sup> *Koch*, NVwZ, 2007, S. 375, 380.

<sup>54</sup> Vgl. Studie Measures on access to justice in environmental matters, Milieu Ltd (Belgium), 2007

<sup>55</sup> *Schmidt/Kremer*, ZUR, 2/2007, S. 57, 63.

<sup>56</sup> *Koch*, NVwZ, 4/2007, S. 370, 380.

<sup>57</sup> *Ziekow*, NVwZ, 3/2007, S. 260 f.

<sup>58</sup> Weitere Nachweise: *Schlacke*, ZUR, 2/2009): S. 80, 82; *Schrader/Hellenbroich*, ZUR, 6/2007, S. 289, 294, *Callies*, ZUR, 7/2008, S. 343, 350.

<sup>59</sup> *von Danwitz*, NVwZ, 2004, S. 272, 278; *Durner*, ZUR, 6/2005, S. 285, 289; *Schrödter*, NVwZ, 3/2009, S. 158, 158.

<sup>60</sup> *Schrader/Hellenbroich*, ZUR, 6/2007, S. 289, 294.

für eine geregelte Entsorgung von Atommüll inklusive der früher umstrittenen CASTOR-Transporte.

Das UmwRBG lässt die Klagemöglichkeit zwar für anerkannte Vereinigungen zu. Eine Anerkennung erfolgt insbesondere gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 UmwRBG, wenn die Organisation u.a. drei Jahre besteht. Damit fallen jedoch die vielen Bürgerinitiativen nicht unter die Begünstigten des Gesetzes. Der Zugang zu Gericht ist somit denjenigen verwehrt, die nicht in Form eines Vereins tätig sind. Dabei sind sie mit anzuerkennenden Vereinen im Sinne des § 3 UmwRBG vergleichbar, denn sie verfolgen die gleichen Ziele. Sie fordern durch ihre Proteste den Umweltschutz ein, jedermann kann mitwirken und sich beteiligen und sie handeln ohne eigennützige fiskalische Interessen. Dennoch sind Bürgerinitiativen nicht privilegiert. In Österreich, einem Land mit einem sehr vergleichbaren Rechtssystem, können dagegen Bürgerinitiativen gegen Verletzungen des Umweltrechts im Zusammenhang mit umweltrelevanten Zulassungsverfahren (UVP-Verfahren) klagen. Einzige Voraussetzung, um eine Parteistellung und damit die Klagebefugnis inne zu haben, ist gem. § 19 Abs. 4 Österreichisches UVPG, dass die Initiative mindestens 200 Personen erfasst.

#### IV. Klimaschutz versus Öffentlichkeitsbeteiligung?

Grundsatznorm im Verwaltungsrecht ist Art. 19 Abs. 4 S.1 GG i.V.m. § 42 Abs. 2 VwGO. Danach ist klagebefugt, wer geltend macht, durch den Verwaltungsakt, seiner Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Verstöße gegen Normen des objektiven Rechts, z.B. Vorschriften zum Klimaschutz, die ausschließlich dem Allgemeininteresse an der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen dienen, können demgegenüber regelmäßig nicht geltend gemacht werden. Zudem ist die Familie der drittschützenden Normen sehr klein. Die Terminologie legt „de lege lata“ nahe, dass alle Positionen als subjektive Rechte bezeichnet werden.<sup>61</sup> Normen zum Schutz des Klimas oder der Umwelt gehören nicht dazu.

Für eine am Schutz subjektiver Rechte orientierte Rechtsordnung, wie die Deutsche, ist daher zu beachten, dass der von der Konvention, also dem Gemeinschaftsrecht

---

<sup>61</sup> Winter, NVwZ 5/1999, 467, 474.

geforderte Kreis klagbarer Positionen durchaus weiter sein dürfte, als nach der dem § 42 Abs. 2 VwGO zugrunde liegenden Schutznormlehre.<sup>62</sup>

Nach der derzeitigen Rechtslage bestehen in der Bundesrepublik Deutschland verschiedene Möglichkeiten der Beteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren seitens der Bürgerinnen und Bürger gerade auch im Kontext des Klimaschutzes. Alle immissionsschutzrechtlichen Anlagen mit nennenswerten Immissionen sind in der Regel auch klimarelevant. Daher ist die Beteiligung in den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu betrachten.

Zwar ist eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung im deutschen Recht seit längerer Zeit unter anderem bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und allen UVP-pflichtigen Vorhaben vorgeschrieben, wie z.B. nach § 10 Abs. 3 BImSchG i.V.m. § 18 der 9. BImSchV, bei gentechnischen Vorhaben, § 18 GenTG i.V.m. § 5 GenTAnhV oder auch für das atomrechtliche Genehmigungsverfahren § 7 Abs. 4 AtG i.V.m. § 4 ff. AtVfV, wo Dritte angemessen einbezogen werden müssen. Dennoch fehlen Rechte, aktiv auf die Entscheidung und deren Inhalt einzuwirken. Die objektive Beurteilung und die Berücksichtigung seitens der Behörde bedeutet nämlich nicht automatisch auch eine Einwirkung auf die Entscheidung. Die Entscheidungsbefugnis verbleibt uneingeschränkt bei der Verwaltung.<sup>63</sup> Dazu wird im Folgenden auf drei Beispiele näher eingegangen.

## 1. Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren

### a) Fall 1: Kohlekraftwerke

Die Regelungen zum Anlagengenehmigungsverfahren nach dem BImSchG finden auch auf den Bau von Kohlekraftwerken Anwendung. Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage ist es nicht möglich, einen Kraftwerksbau allein aus Klimaschutzgründen zu stoppen, egal wie groß die Klimarelevanz der einzelnen Anlage ist. Es gibt keine Norm im BImSchG, die ein Kohlekraftwerk per se verhindern könnte. Verhängnisvoll ist zudem, dass in Deutschland jeweils eine Landesbehörde über die Genehmigung entscheidet, die Entscheidung aber nicht davon abhängig ist, ob in anderen Bundesländern ggf. bereits genügend CO<sub>2</sub>-relevante Kraftwerke gebaut wurden.

---

<sup>62</sup> *Epiney*, NVwZ 5/1999, S. 485, 487.

<sup>63</sup> SRU 2007, S. 59.

Ein Kraftwerksbau zur Energiegewinnung bedarf der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, Nr. 1 Spalte 1 14. BImSchV. Dabei handelt es sich um ein sogenanntes förmliches Genehmigungsverfahren. Demnach ist eine Genehmigung zu erteilen, wenn der Betreiber die in § 5 BImSchG genannten Grundpflichten erfüllt und keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften der Errichtung und dem Betrieb der Anlagen entgegenstehen. Eine solche Genehmigung ist seitens des Investors sogar gerichtlich einklagbar, wenn alle nach dem Gesetz erforderlichen Unterlagen vorgelegt wurden. Derzeit könnte Deutschland - überspitzt gesagt - unabhängig von der Öffentlichkeit mit Kohlekraftwerken voll gepflastert werden, wenn der Investor nur die gesetzlichen Bestimmungen erfüllt. Es dürfen jedoch nicht nur bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen die Grenzwerte des geplanten Vorhabens Beachtung finden, sondern es müssen auch gebiets- und länderübergreifend alle klimaschädlichen Ausstöße berücksichtigt werden. Nur unter Beachtung der Summe aller Immissionen kann wirksam der Umwelt- und Klimaschutz betrieben werden. Die Idee zur Berücksichtigung kumulativer Immissionen ist im Umweltrecht seit langem bekannt. Bei der Atomkraft überwacht die Strahlenschutzkommission gemäß ihrer Satzung die Abluft und das Abwasser nach freigesetzten Radionukliden und erarbeitet generelle Ausbreitungsmodelle für diese, die von kerntechnischen Anlagen und bei der technischen und medizinischen Anwendung von radioaktiven Stoffen freigesetzt werden. Daraus entwickelt sie Vorschläge für Dosisgrenzwerte und Grenzwerte. Zudem beobachtet sie die Entwicklung der Strahlenexposition der Gesamtbevölkerung. In ähnlicher oder gleicher Weise könnte auch die CO<sub>2</sub>-Belastung überwacht werden, um Aussagen z.B. über den Gesamtausstoß an CO<sub>2</sub> zu treffen. Im Idealfall könnten Bilanzen deutschland- wie auch europaweit erstellt werden und als Basis für wirksame Maßnahmen zur Verringerung des Ausstoßes dienen.

Überall wo in Deutschland ein Kohlekraftwerk gebaut wurde und geplant ist, regt sich dagegen Bürgerprotest.<sup>64</sup> Einer der spektakulärsten und bundesweit am stärksten beachtetesten Initiativen richtete sich gegen den Bau des Kraftwerkes Moorburg bei Hamburg. Anhand der Öffentlichkeitsbeteiligung in Moorburg sollen einige typische Schwächen der derzeitigen Regelungen aufgezeigt werden.

---

<sup>64</sup> Siehe zum Bau von Kohlekraftwerken [www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=1589&tx\\_ttnews\[backPid\]=6](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews[tt_news]=1589&tx_ttnews[backPid]=6) (23.06.2009)

## Kraftwerk Moorburg

Im Fall der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zum geplanten Kraftwerk Moorburg haben über 1700 Einwenderinnen und Einwender von ihrem Recht Gebrauch gemacht<sup>65</sup>, Einwendungen zu erheben. Im Fall Moorburg wurden aber auch einige typische Schwächen der gegenwärtig überall in Deutschland praktizierten Öffentlichkeitsbeteiligung überaus deutlich.

Zu Beginn des öffentlichen Teils des Genehmigungsverfahrens hat die Behörde gem. § 10 Abs. 3 BImSchG das Vorhaben öffentlich bekannt zu machen, die Antragsunterlagen einen Monat öffentlich auszulegen und Einwendungen zu ermöglichen. Nach den Maßstäben der Aarhus-Konvention ist die kurze Auslegung in Deutschland problematisch, da lediglich eine Einwendungsfrist von zwei Wochen nach Ablauf der Einlegungsfrist besteht.<sup>66</sup> Diese Frist ist insbesondere für Großvorhaben zu kurz, wo Anträge sehr umfangreich formuliert sind und es vielfach der Hinzuziehung rechtskundiger und fachlich qualifizierter Personen bedarf. Diese Ressourcen können nur mit dem Thema befasste Bürger aktivieren. Allen anderen „Normalbürger“ stehen vor unüberwindlichen Schwierigkeiten, sich sachgerecht zu beteiligen. Auch in Moorburg war es nur wenigen fachlichen Bürgern möglich, fundierte eigene Stellungnahmen zu formulieren. Zumeist wurden Sammeleinwendungen eingereicht, wo sich die meisten der 1700 Einwender bestimmten vorformulierten Einwendungen anschlossen.

Eine weitere praktische Schwierigkeit von Beteiligungsverfahren, die auch im Erörterungstermin im Fall Moorburg zur Sprache kam, sind die Öffnungszeiten der Behörde zur Einsichtnahme der Unterlagen bzw. ein Erörterungstermin, der mitten am Tag stattfindet. Die Einsichtnahmemöglichkeit in die Abendstunden zu verlegen, um den arbeitenden Einwendern die Möglichkeit der Kenntnisnahme zu geben bzw. am Erörterungstermin teilzunehmen, wurde in Moorburg banal mit der Begründung abgewiesen, dass *„das Problem einfach ist, dass alle Gutachter und alle Leute, die hier anwesend sind, ein großes Problem haben, dann in den Abendstunden noch anwesend zu sein, um im Prinzip noch einmal das Gleiche zu erörtern, was wir im Laufe des Tages schon erörtert haben“*.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Protokoll Erörterungstermin 17.-21.09.2007, Kraftwerk Moorburg, S. 1. unter [www.hamburg.de/contentblob137560/data/protokoll-bimschg.pdf](http://www.hamburg.de/contentblob137560/data/protokoll-bimschg.pdf).

<sup>66</sup> § 10 Abs. 3 S. 2, 3 BImSchG.

<sup>67</sup> Ebenda, S. 9.

Wenn ein Erörterungstermin angesetzt wird - seit 2007 steht dies im Ermessen der Behörde - stellt sich bei Kraftwerken die Frage, wann und wie lange erörtert wird und wie Einwender sich daran beteiligen können. In Moorburg wurde der Erörterungstermin eine Woche durchgeführt. Die Notwendigkeit für die Einwender, für die Teilnahme am Erörterungstermin Urlaub zu nehmen, ist die Folge.

Weiter blieb in Moorburg das Ziel des Erörterungstermins, einen Diskurs mit allen Beteiligten über die Einwendungen zu führen, im Ansatz stecken. So gab bei der Moorburg-Erörterung der Verhandlungsleiter *Kunz* vor, dass die Behörden noch *„keine oder zum Teil keine abgeschlossene Meinung zu den einzelnen Sach- und Rechtsfragen haben. Die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen haben wir noch nicht abgeschlossen. Diese Prüfung führen wir noch durch“*.<sup>68</sup> Auch dies ist ein typischer Befund der Realität mit Erörterungsterminen und der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland. Im Grunde wäre gegen das Vorgehen der Behörde nicht mal etwas einzuwenden, da die Behörde zu diesem Zeitpunkt noch weniger fixiert auf ihre oftmals schon verfestigten Planungen war. Da allerdings der Erörterungstermin immer am Ende der Öffentlichkeitsbeteiligung steht, ist es fraglich, ob danach noch ein akzeptabler und für alle befriedigender Diskurs mit den Beteiligten regelmäßig möglich ist. Auch in Moorburg gab es nach dem Erörterungstermin keine weitere Möglichkeit mehr, seitens der Bürger auf das Verfahren Einfluss zu nehmen. Hier zeigt sich deutlich, dass zwischen der Beendigung der Einlegungsfrist und dem Erörterungstermin die Verfahrensdauer nicht weiter verkürzt, sondern im Gegenteil verlängert werden muss, um der Behörde mehr Raum zum Bearbeiten zu geben, um dann auch sachkundig einen Meinungsstand zum Vorhaben mit den Bürgern zu erörtern.

In Moorburg wurden im Erörterungstermin die Medien mit der Bitte ausgeschlossen, dass sie zwar teilnehmen können, *„diese jedoch Verständnis haben, dass Ton- und Filmaufnahmen während der Erörterung nicht zugelassen sind. Der Grund dafür ist, dass der Erörterungstermin den Zweck hat, dass Einwenderinnen und Einwender ihre Einwendungen vortragen. Es könnten sich einige Einwenderinnen und Einwender durch die Filmaufnahmen auch behindert fühlen. Die Aufnahmehandlung,*

---

<sup>68</sup> Protokoll Erörterungstermin 17.09.2007, Kraftwerk Moorburg, S. 2.

*insbesondere das Herumlaufen und die damit verbundenen Geräusche, könnten den Verhandlungsablauf stören“.*<sup>69</sup>

Der Umgang mit den Medien als Teil der Öffentlichkeit muss in Moorburg als kritikwürdig eingeschätzt werden. Denn der Nachweis der eine Woche lang geführten Gespräche wurde nur durch den stenografischen Bericht, den die Behörde erstellte, erbracht. Dabei würde beispielsweise eine stationäre Kamera kaum auffallen und auch kamerascheue Einwender nicht stören. Zudem hätten durch die Aufzeichnung Einwender die Möglichkeit, die nicht anwesend sein konnten, sich von dem Geschehen beispielsweise am Vortag unmittelbar danach oder auch an einem anderen Ort ein Bild vom Erörterungstermin zu machen.<sup>70</sup>

### *Petitionseingabe Kraftwerk Moorburg*

Umweltschützer und Oppositionsparteien haben im Fall Moorburg neben der Beteiligung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eine Petition mit rund 12.000 Unterschriften gegen den Bau des Kohlekraftwerks an die Hamburger Bürgerschaft (Landesregierung) übergeben.<sup>71</sup> Die Petitionseingabe erreichte knapp die vorgeschriebene Unterschriftenhürde (Quorum) des Landes Hamburg. In der Folge musste sich das Landesparlament erneut mit dem geplanten Kraftwerk befassen und den Gegnern Gelegenheit geben, ihre Bedenken vorzutragen. Allerdings änderte die Befassung der Hamburger Bürgerschaft mit dem Fall nichts an der Genehmigungsentscheidung.

Mit dem Beispiel Moorburg wird deutlich, dass durch die Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren klimaschädliche Genehmigungen, wie sie durch den Bau von Steinkohlekraftwerken erzeugt werden, nicht verhindert werden können. Umwelt- und klimapolitische Ziele stehen im Genehmigungsverfahren hinten an. Diesbezügliche Einwendungen können zwar vorgebracht werden. Die Entscheidung zur Berücksichtigung klimarelevanter Einwendungen liegt aber allein bei der Genehmigungsbehörde und unterliegt nicht der demokratischen Kontrolle.

---

<sup>69</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>70</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>71</sup> Für weitere Informationen siehe auch [www.hamburg.de/staat-fachthemen/135760/kraftwerk-moorburg.html](http://www.hamburg.de/staat-fachthemen/135760/kraftwerk-moorburg.html) (23.06.2009).

## b) Fall 2: Schweinezuchtanlagen

Im Mecklenburgischen Alt-Tellin (Landkreis Demmin) wurde der Genehmigungsantrag für eine riesige Sauenzuchtanlage für über 10.000 Sauen und Eber sowie knapp 36.000 Ferkel eingereicht.<sup>72</sup> Ein holländischer Investor, Adrian Straathof, plant hier auf einer sechs Hektar großen Fläche eine Schweinezuchtanlage. Sollte dieses Vorhaben realisiert werden, würde es sich dabei um die größte Zuchtanlage Europas handeln. Bis zu 40 Arbeitsplätze für die Region werden seitens des Investors versprochen. Darüber freuen sich besonders die Regierungsparteien in Schwerin. Bürgerinitiativen und Umweltverbände laufen dagegen Sturm gegen diese Pläne. Sie argumentieren, dass der überdimensionale Stall im Gegenzug Jobs im Tourismus vernichte und kleine Schweineställe der Region ruiniere - ein Arbeitsplätzeverlust, der im Genehmigungsverfahren nicht gegengerechnet wird. Sie argumentieren weiter, dass die Lebensqualität in der Region leide, Wohnungen und Häuser an Wert verlören und Investitionen im Tourismus und im regionalen Gewerbe in Frage gestellt würden. Weitere Begleiterscheinungen seien Tiertransporte, Futtertransporte und Gülletransporte rund um die Uhr, Gülle auf den Feldern in der gesamten Region, ganzjährig hohe Ammoniakbelastungen der Luft mit gesundheitlichen Folgen besonders für Kinder und ältere Menschen.<sup>73</sup>

Auch bei Planungen von Schweinezuchtanlagen gelten die Regelungen zum Anlagengenehmigungsverfahren nach dem BImSchG. So ist zwar bei Anlagen dieser Größe eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.<sup>74</sup> Dazu muss der Investor im Umkreis von einem Kilometer um seine Emissionsquelle eine Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU) durchführen lassen. Diese ist auch im Tollensetal geschehen. Gemäß § 4 der 9. BImSchV sind durch den Träger des Vorhabens dem Antrag zudem die Unterlagen beizufügen, die zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzung erforderlich sind. Dazu gehört auch die UVU, um die Auswirkungen am Standort der Anlage auf die Umwelt präzise zu erfassen und zu beurteilen. Jedoch entschloss sich der Investor nach der UVP-Prüfung, den geplanten Standort für das Vorhaben um 250 Meter zu verschieben. Eine Umweltverträglichkeitsuntersuchung für den neuen Standort blieb aus. Damit fehlte ein beträchtlicher Teil (ca. 80 ha), der nicht untersucht worden ist. Auch ein kleiner

---

<sup>72</sup> Bauernzeitung Mecklenburg-Vorpommern, 16. Woche 2009, S. 6.

<sup>73</sup> Siehe auch [www.tollensetal.org](http://www.tollensetal.org), recherchiert am 10.06.2009.

<sup>74</sup> § 3 i.V.m. Anlage 1 Punkt 7.7.1.UVPG.

Bach, in dem das Oberflächenwasser der Anlage eingeleitet werden soll, wurde überhaupt nicht untersucht. Der Behörde, dem Staatlichen Amt für Umwelt und Natur (StAUN), ist dieser Mangel nicht aufgefallen. Die ortsansässige Bürgerinitiative erkannte den Fehler und verlangte beim zuständigen StAUN Neubrandenburg die eigentliche UVU für den geplanten Standort, denn mit der überholten UVU waren die Voraussetzungen für ein ordnungsgemäßes Auslegungsverfahren und eine sinnvolle Beteiligung der Öffentlichkeit eigentlich nicht gegeben. Trotzdem wurde durch das StAUN das Auslegungsverfahren nicht unterbrochen. So kam es nach der öffentlichen Auslegung und entsprechenden 700 Einwendungen zum Erörterungstermin. Etwa eine Woche vor dem Erörterungstermin wurden dann doch noch Unterlagen zur UVU zum veränderten neuen Standort ausgelegt. Dies allerdings war ein viel zu kurzer Zeitraum, um sich umfassend über die neuen Gutachten zu informieren. Die Aarhus-Konvention sowie die EU-Öffentlichkeitsrichtlinie sprechen von einer „rechtzeitigen und frühzeitigen Bekanntmachung [...], damit der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung bleibt“.<sup>75</sup>

Aus diesem Grund wurde beim Erörterungstermin seitens der Einwender die Aussetzung des Verfahrens beantragt, um mehr Zeit zur Durchsicht der neuen Unterlagen zu bekommen. Dies wurde seitens der Verhandlungsführung mit der Begründung zurückgewiesen, dass die von den Antragsgegnern verlangte Terminverschiebung zu einer Verzögerung führen würde, die dem Beschleunigungsgrundsatz der Behörde widerspreche.<sup>76</sup>

Durch die verkürzte Auslegungszeit stellte sich ein weiteres Problem, die materielle Präklusion. Wie oben schon beschrieben, müssen alle Einwendungen in kurzer Einwendungsfrist vorgebracht werden. Spätere Einwendungen werden in einem möglichen Gerichtsverfahren ausgeschlossen, gemäß § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG. Ausnahme bilden nur diejenigen Einwendungen, die auf besonderen privaten Titeln beruhen, § 10 Abs. 3 S. 6 BImSchG.

Da die Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU) u.a. die Beschreibung des Vorhabens einschließlich der Darstellung der Wirkfaktoren, die Ermittlung, die Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Schutzgüter (Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft sowie Kultur- und Sachgüter), die Darstellung von Wechselwirkungen sowie die Beschreibung von

---

<sup>75</sup> Art. 6 Abs. 2 und 2 AK, Art. 3 der Öffentlichkeitsrichtlinie in Abänderung des Art. 6 Abs. 4 der UVP-Richtlinie.

<sup>76</sup> siehe auch [www.tollensetal.org](http://www.tollensetal.org), recherchiert am 10.06.2009.

Maßnahmen zur Vermeidung, Minderung und/oder zum Ausgleich bzw. Ersatz von Beeinträchtigungen beinhaltet, bedarf es zum Verstehen fachlichen und rechtlichen Sachverstand. Bei einem solchen Großprojekt ist dies in einer Woche nicht zu bewerkstelligen, mit der Folge, dass Fehler, die noch nachträglich erkannt worden sind, gem. § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG präkludiert wären. Dies zeigt, wie wenig derzeit Bürgerargumente in Beteiligungsverfahren wertgeschätzt sind.

### *Exkurs: Nutzung Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*

Theoretisch hätte die Bürgerinitiative gegen die Schweinemastanlage ein Bürgerbegehren oder sogar einen Bürgerentscheid anstreben können, um das kommunale Parlament mit der Sache befassen zu lassen. In vielen Bundesländern lassen die Gemeindeordnungen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als direktdemokratische Ergänzungen zu, so auch in § 20 MVKommunalverfassung. Sie räumen den Bürgern die Möglichkeit ein, aktiv an den Entscheidungen in ihrer Gemeinde mitzuwirken.<sup>77</sup> Dabei bezeichnen Bürgerbegehren die Anträge, die Bürger zu einem bestimmten Thema stellen können. Bürgerentscheide stehen eine Stufe höher und sind die Entscheidungen über eine Frage anstelle des Rates der Gemeinde bzw. Stadt.

Jedoch sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Mecklenburg-Vorpommern unzulässig in Angelegenheiten, die Gegenstand eines Planfeststellungsverfahrens oder eines anderen förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung sein können.<sup>78</sup> Auf dem ersten Blick ergibt diese Regelung einen Sinn, da bei Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung die Beteiligung ohnehin gewährleistet ist. Bei näherer Betrachtung ist dem aber nicht so. Zu unterscheiden ist, dass bei den Planungsverfahren lediglich Anhörungsrechte zugestanden werden, während die Bürger im Bürgerbescheid über die Sache selbst entscheiden und sie durchaus aktiv beeinflussen können.<sup>79</sup> Das bedeutet übrigens für Mecklenburg-Vorpommern die paradoxe Situation, dass bei regelmäßig wichtigen Vorhaben, wo eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen wird (4. BImSchV, Spalte 1), die Bürger angehört, diese das Vorhaben aber mittels Bürgerentscheid und Bürgerbegehren nicht verhindern können, während bei relativ unbedeutenden umweltrelevanten Planungen

---

<sup>77</sup> Ritgen, NVwZ 2/2000, S. 129 f.

<sup>78</sup> § 20 Abs. 2 Nr. 4 MVKommunalverfassung.

<sup>79</sup> Fischer, NWVBI. 1995, S. 366 f.

die Bürger mittels direktdemokratischer Instrumente diese gegen diese Planungen vorgehen können.

## 2. Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planfeststellungsverfahren

### Fall 3: 380-KV-Leitung

Ein weiteres Dilemma stellt sich mit dem Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG). Mit diesem Gesetz soll der Bau von insgesamt 24 Leitungen, durch die bis zu 380.000 Volt fließen, bundesweit als vordringlich eingestuft werden. Örtliche Behörden dürfen dann darüber nicht mehr entscheiden. Bürger, die dagegen klagen wollen, haben nur eine Chance. Denn auch hier ist das Bundesverwaltungsgericht erste und letzte Instanz zugleich.

Einen raschen Leitungsbau fordert nicht nur der Großkonzern Vattenfall Europe Transmission GmbH, der eine 380.000-Volt-Freileitung zwischen Schwerin-Görris und dem AKW Krümmel in Geesthacht plant. Auch in Südthüringen, im Coburger Land und in Hessen werden solche Starkstromleitungen durch den Energieversorger EON geplant. In all den Fällen zum Bau der 380-KV-Leitungen gibt es massiven Bürgerprotest.

Im Fall der Trasse Schwerin-Görris war die für das Raumordnungsverfahren (ROV) notwendige öffentliche Auslegung der Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) erfolgt. Allerdings fand sich nur auf der Website des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung die Bekanntmachung des Raumordnungsverfahrens. Dort wurde die Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Raumordnungsverfahren durch Auslage der Umweltverträglichkeitsstudie in den Ämtern "vorgesehen". Formal hat die Behörde rechtens gehandelt. Doch wer schaut schon regelmäßig auf die Website eines Ministeriums? Zusätzliche Informationen für die Öffentlichkeit, etwa durch Landkreise und Gemeinden, dass ein solches ROV durchgeführt werden wird, gab es nicht<sup>80</sup>.

Besondere Brisanz erhielt dieses Verfahren dadurch, da es allem Anschein nach eine gewollte Nichtinformationspolitik der Kreis- und Gemeindeverwaltungen gab. So entgegnete Landrat Christiansen auf Nachfrage einer Dreilützower Bürgerin und eines Waschower Bürgers auf einer Einwohnerversammlung, dass die Bevölkerung über den „Landkreisboten“ von dem bevorstehenden ROV ausreichend informiert sei. Er könne

---

<sup>80</sup> Siehe auch: <http://www.zweifelsfreier-abstand.de/>, recherchiert am 11.06.2009.

schließlich "nicht jeden Bürger anrufen". Interessanterweise findet sich weder in den bereits im Jahr 2005 erschienenen *Landkreisboten*, noch auf der Website des Landkreises ein Hinweis auf das Raumordnungsverfahren. In der Gemeinde Wittendörp fand sich lediglich im *Wittenburger Stadt- und Landboten* in der Tagesordnung zur Gemeindevertretersitzung ein nicht näher erläutertes Tagesordnungspunkt "ROV 380-KV Hamburg-Schwerin". Ähnlich schlecht informiert wurden die Bürger in anderen Gemeinden.

Eine umfassende und frühzeitige Information der Bürger in umweltrelevanten Zulassungsverfahren ist in Deutschland häufig Zufall. Keine Instanz forscht derzeit in Deutschland nach, ob eine öffentliche Bekanntmachung auch wirklich öffentlich gemacht wird. Alle gehen davon aus, dass dies geschieht. Leider ist dem, wie das o.g. Beispiel zeigt, nicht so.

Diese schlechte Informationspolitik wurde im Fall der 380 KV-Leitung fortgesetzt. Auch die ergebnisoffenen Prüfungen sämtlicher Alternativen zu dem geplanten Trassenbau waren für die Öffentlichkeit nicht ersichtlich. Über die Gründe kann trefflich spekuliert werden. So führten die in der Umweltverträglichkeitsstudie genannten zwei Vorzugsvarianten der Trassierung in beiden Fällen direkt an Ortslagen vorbei bzw. gingen sogar durch sie hindurch. In dem Ort Waschow zum Beispiel würde der Abstand zu den Häusern nur ca. 50 m betragen. Empfohlen sind mindestens 120- 200 m. In der Gemeinde Zweedorf/ Schwanheide werden laut UVS sogar einzelne Anwesen direkt überspannt. Weitere Trassen-Alternativen bzw. die Erdverkabelung wurden gar nicht in Betracht gezogen. Das Landesplanungsgesetz schreibt vor, dass die Öffentlichkeit durch Bekanntgabe eines ROV unterrichtet wird. Diese Bekanntgabe ist auf der oben genannten Website des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung und in der Schweriner Volkszeitung erfolgt. Auch das ist rechtlich nicht zu beanstanden, aber hinsichtlich der gravierenden Folgen für die betroffenen Grundstücke der Bürger mehr als fahrlässig und verantwortungslos.<sup>81</sup> Zudem verhärtert sich mit solchen Praxisfällen die These, dass Projekte ohne Prüfung von Alternativen festgemacht und damit Grundrechte von Bürgern außer Kraft gesetzt werden.

---

<sup>81</sup> Ebenda.

### 3. Exkurs: Öffentlichkeitsbeteiligung bei einem zukünftigen Umweltgesetzbuch

Das Umweltgesetzbuch ist, obwohl im Koalitionsvertrag von SPD und CDU/CSU fixiert, 2009 vorerst - allerdings schon zum vierten Mal - gescheitert. Ziel des Umweltgesetzbuches war es, die vielen Einzelgesetze zum Schutz der Umwelt in den Bereichen Wasser, Naturschutz, Strahlung und Abfall in einem Gesetz zu vereinen. Dabei sollte das Genehmigungsverfahren bei Großprojekten durch das Institut der integrierten Vorhabengenehmigung vereinfacht, die Genehmigungszeit beschleunigt und so die Bürokratie abgebaut werden.

Das Vorhaben zur Statuierung eines vereinten Umweltgesetzbuches war ein hervorgehobenes Projekt der Bundesregierung.<sup>82</sup> Nachdem es Anfang Februar 2009 scheiterte, wurden Teile des Natur- und Gewässerschutzes durch die Schaffung der Einzelgesetze Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und Wasserhaushaltsgesetz (WHG) eilig durch den Bundestag und Bundesrat gepeitscht.

Das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz wurde im UGB in erster Linie im allgemeinen Teil behandelt, spielte aber auch in den anderen Büchern des UGB-Entwurfs eine Rolle. Hauptkritikpunkt ist, dass sich der UGB-Entwurf damit begnüge, den Status Quo an Beteiligung in das neue Regelwerk „zu überführen“. Den derzeitigen Gesetzen fehlt es an der Berücksichtigung der Mehrpoligkeit der Beziehungen bei Bürgerbeteiligungsprozessen. Demokratie heißt nicht, die Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz allein oder im Wesentlichen aus der Sicht der Behörden zu definieren bzw. der Verwaltungswissenschaft die Definitionshoheit zu überlassen. In den Focus der Beteiligungsprozesse sind neben den Behörden auch die Öffentlichkeit (Bürger, Bürgerinitiativen, Nachbarn, Umweltgruppen und Umweltverbände) und die Antragsteller bzw. die Investoren als eigene Interessengruppe zu nehmen.<sup>83</sup>

Allein wegen dieser komplexen - aber für die entwickelte Demokratie durchaus typischen - Interessenlage sollte der Gesetzgeber in einem zukünftigen Umweltgesetzbuch künftig den Terminus Öffentlichkeitsbeteiligung klarstellen und mit einer Ziel- und Funktionsbeschreibung versehen. Diese Zielstellung und Funktionsbeschreibung würde zugleich der Konkretisierung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie sowie der Aarhus-Konvention dienen. Weitere Vorschläge, die

---

<sup>82</sup> Siehe auch Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005, unter: [www.koalitionsvertrag.spd.de/servlet/PB/show/1645854/111105\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.koalitionsvertrag.spd.de/servlet/PB/show/1645854/111105_Koalitionsvertrag.pdf), S. 66.

<sup>83</sup> Siehe *Zschesche* 2008, S. 60.

nicht nur ein zukünftiges Umweltgesetzbuch betreffen, sind unter dem folgenden Kapitel zusammengefasst.

## VI. Ergebnis und Zusammenfassung

Zwischen 2005 und 2009 wurde mit dem Ziel, die Zulassungsverfahren im Umweltrecht weiter zu beschleunigen, die Beteiligung der Öffentlichkeit tendenziell geschwächt, obwohl mit der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (2003/35/EU) und der Aarhus-Konvention zwei Impulse für eine gegenteilige Entwicklung vorhanden waren.

Die große Koalition hat es geschafft, unter dem scheinheiligen Paradigma der 1:1 Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie alle in Deutschland noch vorhandenen Regelungen, die über der EU-Vorgabe lagen, abzuschaffen<sup>84</sup>, während die europäischen- sowie die Vorgaben der Aarhus-Konvention nicht richtlinienkonform umgesetzt wurden. Die Bundesregierung hat damit offenen Auges einen Rechtsbruch einkalkuliert, der zu entsprechenden Beschwerden bei der EU-Kommission führte und der mittlerweile den Europäischen Gerichtshof beschäftigt.

Den Gesetzesvorhaben „Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben“ sowie „Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren“ gingen keine unabhängigen empirischen Untersuchungen zu den Verzögerungseffekten bei umweltrelevanten Zulassungsverfahren voraus. Das Interesse, jenseits symbolischer Gesetzgebung die wirklichen Ursachen für einen effektiven Vollzug der umweltrechtlichen Regelungen zu ermitteln und gleichzeitig eine hohe Qualität der Zulassungsentscheidungen unter größtmöglicher Transparenz und Beteiligung sicherzustellen, hat die Bundesregierung nicht zum Leitmotiv ihres Handelns gemacht. Wenn es solche Expertengutachten gab, wurden sie ignoriert. So hat der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007 die wesentlichen Änderungen der Rechtsschutzmöglichkeiten seit 1991 aufgelistet<sup>85</sup> und dahingehend bewertet, dass insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Vorteile der Öffentlichkeitsbeteiligung mit

---

<sup>84</sup> Gravierend ist insbesondere der Erörterungstermin im öffentlichen Teil der Zulassungsverfahren.

<sup>85</sup> Siehe SRU (2007) Sondergutachten.

dem Instrument der Beschleunigungsgesetzgebung nachteilige Konsequenzen für den Umweltschutz verbunden sind.<sup>86</sup>

Die Tendenz, Bürgerbeteiligung in umweltrechtlichen Zulassungsverfahren zu schwächen, vergrößert das Ungleichgewicht zwischen Investoren, Zulassungsbehörden und Nachbarn sowie Umweltschützern. Dies führt in der Folge zu mehr Verhärtungen auf Seiten der Bürger und zu noch mehr Politikverdrossenheit, Inakzeptanz für Planungen und Widerstand gegen Vorhaben.

Folgende gesetzliche Forderungen zur Stärkung der Beteiligung sind daher geboten:

#### *Abschaffung der Eininstanzlichkeit*

Die Eininstanzlichkeit ist abzuschaffen. So sind neben verfassungsrechtlichen Bedenken auch die Voraussetzungen für die Eininstanzlichkeit neben nicht abschließend aufgezählten Projekten des Magnetschwebbahnplanungsgesetzes auch bei den anderen Verkehrsprojekten nicht mehr gegeben. 20 Jahre nach der Wiedervereinigung haben sich die Gerichtsstrukturen auch im Osten der Republik voll ausgebildet. Auch Infrastrukturmaßnahmen sind nicht so dringend, dass sie die Verkürzung des gerichtlichen Instanzenzuges auf unbestimmte Dauer rechtfertigen könnten. Zudem wird durch die Eininstanzlichkeit die Möglichkeit der demokratischen Kontrollfunktion, der Überprüfung von verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Entscheidungen durch mehrere gerichtliche Instanzen unmöglich.

#### *Weite Beteiligungsmöglichkeiten*

Ziel der Aarhus-Konvention ist es, allen Personen, also auch Bürgerinitiativen und Umweltschutzvereinigungen, umfangreiche wie effektive Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten zu gewähren. Der Rechtsschutz für anerkannte Umweltverbände ist nicht auf bestimmte Rechte zu beschränken, sondern wirkungsvoll zu gewährleisten, damit das umweltbezogene Recht auch z.B. von Nichtregierungsorganisationen durchgesetzt werden kann. Um

---

<sup>86</sup> Siehe auch *Zschesche* 2008, S. 11 ff.

Verbandsklagemöglichkeiten umweltrechtsübergreifend durchzusetzen, bietet es sich an, einen neuen § 42a VwGO zu normieren.<sup>87</sup>

Alternativ bleibt die Einführung der Möglichkeit einer frühzeitigen Konfliktmittlung durch eine neutrale Instanz (Mediation).<sup>88</sup> Sie kann einer erkennbaren Summierung von Einwendungen vorbeugen. Dazu muss die planende Behörde den gesetzlichen Auftrag erhalten, sich an der Suche nach einem fairen Ausgleich der betroffenen Interessen aktiv zu beteiligen. Diese Form der Streitvermeidung ist der Praxis einer als lästiger Formalie gehandhabten Anhörung, dem Verzicht auf einer Anhörung oder der Verordnung zentral gefundener Ergebnisse ohne überzeugende Begründung weit überlegen. Die Praxis zeigt, dass solche Mediationsprozesse eine Konfliktlösung erbringen können.

### *Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens*

Zu beachten ist, dass die Komplexität der Genehmigungsverfahren durch technologische Fortentwicklungen enorm ansteigen. Parallel dazu ist auch das Fachwissen beim interessierten Bürger notwendig. Es sind deshalb Vorkehrungen zu treffen, die sicherstellen, dass Bürger schneller und eigenständiger in der Lage sind, die öffentlichen Verfahren zu verstehen und zu folgen. Insbesondere müssen Bürger schon im Vorfeld des Erörterungstermins Nachfragen stellen können.

Die Integration der Vereinigungen kann, neben der naturschutzrechtlichen Verbandsklage (§ 61 BNatSchG), in Ausgestaltung der Beteiligung nach österreichischem Vorbild erfolgen. Gemäß § 19 Abs. 4 des österreichischen UVP-Gesetzes können Bürgerinitiativen mit mindestens 200 erfassten Personen als Partei bzw. als Beteiligte in umweltrelevanten Zulassungsverfahren teilnehmen. Sie hat dann das Recht, als Partei die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften im Verfahren geltend zu machen.

Daneben sollten Kataloge geführt und jederzeit einsehbar gemacht werden, welche den Stand des Zulassungsverfahrens betreffen. Die Möglichkeit der Einsichtnahme sollte elektronisch, und wenn dies noch nicht möglich ist, bei der Behörde zu arbeitnehmerfreundlichen Zeiten ausgestaltet werden.<sup>89</sup> „Dank“ der

---

<sup>87</sup> SRU-Stellungnahme 2005, S. 18.

<sup>88</sup> Vorschlag des RA Matthias Möller-Meinecke in: Stellungnahme in Wortprotokoll, Nr. 16/16, S. 100.

<sup>89</sup> Zschesche 2008, S. 63.

Kreisgebietsreformen sind viele Behörden zusammengeschlossen und in einem oder wenigen Orten eines Bundeslandes konzentriert. Hier ist es auch im Lichte einer überhaupt möglichen Beteiligung wichtig, Unterlagen an mehreren Orten zur Einsicht auszulegen. Weite Wege und hohe Kosten verringern das Bürgerengagement im Umweltschutz und verstoßen gegen Vorgaben der EU.

Um die Beteiligung frühzeitig und damit effektiv zu gewährleisten, sollten Umweltverbände sowie sonstige Dritte bereits zum Scoping-Termin bei der Prüfung des Umfangs einer UVP obligatorisch - wie in der Praxis vieler Bundesländer auf freiwilliger Basis ohnehin üblich - beteiligt werden.

### *Erörterungstermin stärken*

Der Erörterungstermin muss wieder die gesetzliche Regel werden, denn er ist die einzige Möglichkeit, wo sich alle Beteiligten vis-a-vis mit dem Vorhaben auseinandersetzen können. Ausnahmen von der Öffentlichkeitsbeteiligung darf es nur in engen Grenzen geben, z.B. wenn keine Einwendungen erfolgt sind. Anzuregen ist auch, den Erörterungstermin im Planungsverfahren vorzuverlagern. Da sich die Behörde oft schon längere Zeit mit dem Vorhaben beschäftigt und mit dem Antragsteller umfassende Verhandlungen geführt hat, wird sie schon auf eine Entscheidung festgelegt sein, ihren eingeschlagenen Weg verteidigen wollen und für neue Sichtweisen nur bedingt offen sein. Zudem ist durch Aarhus eine frühzeitige Beteiligung normiert, die nur dann gegeben sein kann, wenn die Öffentlichkeit tatsächlich noch auf die Entscheidung der Behörde Einfluss nehmen kann.

Aus den gleichen Gründen sollte anstatt der Behörde auch ein unabhängiger Verfahrensmittler - ähnlich der Mediation - mit der Durchführung eines Erörterungstermins beauftragt werden. Zudem kann der unabhängige Verfahrensmittler neben dem Erörterungstermin weitere Informationsveranstaltungen für die Nachbarschaft und Bürger anbieten, um das Informationsinteresse umfassend zu gewährleisten.

### *Gesamtdeutsche Kriterien in Zulassungsverfahren der Länder zum Klimaschutz integrieren*

Unter Klimaschutzaspekten ist die Bundesregierung gefordert, bei der Zulässigkeit eines Vorhabens auch die Vorbelastung mit CO<sub>2</sub> in die Genehmigungsentscheidung

einfließen zu lassen. So sollten bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen nicht nur die Grenzwerte des geplanten Vorhabens Beachtung finden, sondern es müssen gebiets- und länderübergreifend alle klimaschädlichen Ausstöße berücksichtigt werden. Denn nur unter Beachtung der Summe aller Immissionen kann wirksam der Umwelt- und Klimaschutz betrieben werden. Einwendungen von Bürgern, die entsprechende Argumente vertreten, müssen Beachtung finden können.

## Literaturverzeichnis

- Callies, Christian                    Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB I, ZUR 7/2008, S. 343-352
- Dr. Cancik, Pascale                Beschleunigung oder Re-Arkanisation? DÖV, Heft 2/2007, S. 107-116
- Dietlein, J./ Thiel, M.,            Kommentierung zu §§ 5 und 10 BImSchG, in:  
Landmann/Rohmer, Umweltrecht I, herausgegeben von K. Hansmann, 40. Lieferung, Mai 2003, Neubearbeitung: 46. Lieferung, September 2005, Dietlein 2007
- Prof. Dr. Dr. Dolde, Klaus Peter    Stellungnahmen der Sachverständigen zu  
Hien, Eckart                        Gesetzentwürfen betreffend die Planung von  
Möller Meinecke, Matthias M.    Infrastrukturvorhaben zu der Anhörung am 17. Mai  
Posch, Dieter                        2006, in: Wortprotokoll der 16. Sitzung des Deutschen  
   Bundestages, Ausschuss für Verkehr, Bau und  
   Stadtentwicklung, Nr. 16/16, Berlin den 17. Mai 2006
- Durner, Wolfgang                 Direktwirkung europäischer Verbandsklagerechte?, ZUR 6/2005, S. 285-291
- Prof. Dr. Epiney, Astrid            Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ, 5/1999, S. 485-496
- Fisahn, Andreas                    „Beschleunigungsgesetze und Bürgerbeteiligung – ein tendenzieller Abbau des Umweltschutzniveaus“, Aufsatz, Universität Bielefeld
- Fischer, H.G.                        Bürgerbegehren und Bürgerentscheid — ein neues Element unmittelbarer Demokratie in der Kommunalverfassung von Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 1995, S. 366 ff.

Gaßner, Hartmut Klinski, Stefan	Das Gesetz zur Beschleunigung der Verkehrswegeplanung: Planungsrecht auf Abwegen, NVwZ 3/1992, S. 235-240
Hien, Eckart	Pressegespräch 2006 - DVBI 2006, S. 350-352
Keupp, Stefan	Umfangreiche wie effektive Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten für Umweltschutzvereinigungen? Diplomarbeit, Berlin, April 2009
Dr. Koch, Hans-Joachim,	Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 4/2007, S. 370-380
Dr. Ritgen, Klaus	Zu den thematischen Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, NVwZ 2/2000, S. 129-137
Röhl, Klaus F.	Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice), Einführung in den Themenbereich und Überblick, ZFRSoz 1/1993, S.1-34
Schlacke, Sabine	Zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 4 UmwRG, ZUR, Heft 2/2009, S. 80-82
Schmidt, Alexander/ Kremer, Peter	Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der weite Zugang zu Gerichten, ZUR 2/2007, S. 57-63
Schrader, Christian/ Hellenbroich, Tobias	Verbandsklage nach dem Umweltschadensgesetz (USchadG), ZUR Heft 6/2007, S. 289-295
SRU-Stellungnahme 2005	SRU – Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, „Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar“. Eine Stellungnahme, Berlin, Februar 2005
SRU (2007)	Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven Sondergutachten, Berlin, Februar 2007

- Prof. Dr. Steinberg, Rudolf    Das neue Planungsvereinfachungsgesetz, NJW 1994, S. 488-492  
 Berg, Thomas
- Teßmer, Dirk                    Entwurf eines Verfahrensbeschleunigungsgesetzes:  
 Beschleunigung durch Abbau von Verwaltungskontrolle  
 und Verfahrensrechten? ZUR 10/2006, S. 469-475
- Prof. Dr. von Danwitz, Thomas    Aarhus-Konvention: Umweltinformation,  
 Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gerichten, NVwZ  
 3/2004, S. 272-283
- Rechtsgutachten „Zur Ausgestaltungsfreiheit der  
 Mitgliedstaaten bei der Einführung der Verbandsklage  
 anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der  
 Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention“  
 VDEW e.V., Oktober 2005
- Prof. Dr. Winter, Gerd            Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter  
 dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 5/1999, S. 467-  
 476
- Prof. Dr. Ziekow, Jan            Das Umweltrechtsbehelfsgesetz im System des deutschen  
 Rechtsschutzes, NVwZ 3/2007, S. 260-268
- Zschesche, Michael            Keine Angst vorm Bürger. Umweltschutz durch Bürger- und  
 Verbandsrechte, Status Quo und Handlungsbedarf für ein  
 zukunftsfähiges Umweltgesetzbuch, Berlin, Dezember 2008

## Das Unabhängige Institut für Umweltfragen

UfU ist ein wissenschaftliches Institut und eine Bürgerorganisation. Es initiiert und betreut angewandte wissenschaftliche Projekte, Aktionen und Netzwerke, die öffentlich und gesellschaftlich relevant sind, auf Veränderung ökologisch unhaltbarer Zustände drängen und die Beteiligung der Bürger benötigen und fördern. 15 Mitarbeiter und Konsulenten arbeiten seit 1990 in den Fachgebieten Klimaschutz und Bildung, Umweltrecht und Bürgerbeteiligung, Landschaftsökologie, Lärmschutz sowie in verschiedenen Projekten im In- und Ausland.

Das UfU ist eine gemeinnützige Einrichtung und vom Finanzamt für Körperschaften Berlin als besonders förderungswürdig anerkannt.

Die Arbeit des UfU ist mitgliederorientiert. Derzeit unterstützen etwa 200 Mitglieder mit ihrer Freizeit und ihren Geldbeiträgen die Arbeit des Instituts. UfU verfügt über Büros in Berlin und Halle.

Spendenkonto  
Stadt- und Kreissparkasse Halle  
Bankleitzahl 800 537 62  
KontoNr. 387 011 181

Hauptgeschäftsstelle Berlin  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin  
Tel.: 030/ 42 84 99 30  
Fax: 030/ 42 80 04 85

[mail@ufu.de](mailto:mail@ufu.de)  
[www.ufu.de](http://www.ufu.de)

Das Gutachten zeigt auf, wie eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Entscheidungen aussehen kann. Es analysiert die Probleme der Beschleunigungsgesetzgebung ab dem Jahr 2005 anhand von Beispielen und entwickelt daraus Vorschläge für eine Reformierung der Planungsverfahren bei Großprojekten sowie bei einem zukünftigen Umweltgesetzbuch.