

# ÖFFENTLICHKEIT BETEILIGEN

Planungsrechtliche Beteiligungsmöglichkeiten heute und  
in der Perspektive

*UNS GEHT'S UMS GANZE*

**BÜNDNIS 90  
DIE GRÜNEN**   
**BUNDESTAGSFRAKTION**  
[www.gruene-bundestag.de](http://www.gruene-bundestag.de)

# IMPRESSUM

Herausgeberin	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin <a href="http://www.gruene-bundestag.de">www.gruene-bundestag.de</a>
Verantwortlich	Anton Hofreiter MdB Leiter der Projektgruppe „Demokratische Kultur und effiziente Planung“ Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin E-Mail: <a href="mailto:anton.hofreiter@bundestag.de">anton.hofreiter@bundestag.de</a>
Redaktion	Rüdiger Herzog
Bezug	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Info-Dienst Platz der Republik 1 11011 Berlin Fax: 030 / 227 56566 E-Mail: <a href="mailto:versand@gruene-bundestag.de">versand@gruene-bundestag.de</a>
Schutzgebühr	€ 1,50
Redaktionsschluss	August 2013

# INHALT | ÖFFENTLICHKEIT BETEILIGEN

Vorwort .....	3
Studie: Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht „Mit Bürgerinnen und Bürgern planen“ .....	5
1. Allgemeiner Teil.....	7
Allgemein zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren .....	7
Bedeutung der Aarhus-Konvention für die Öffentlichkeitsbeteiligung.....	9
Informationsrechte .....	11
Neue Entwicklung: Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem PIVereinHG.....	15
Hinweise zur Beteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren .....	16
Rechtsschutz gegen Planungs- und Zulassungsentscheidungen .....	18
Individualrechtsschutz.....	19
Verbandsklagen nach Naturschutzrecht und Umweltrechtsbehelfsgesetz .....	20
Beschränkungen des Rechtsschutzes durch Ausschlussfristen .....	20
2. Tabellarischer Überblick über Pläne und Projekte, Verwaltungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung.....	21
3. Planungs- und Zulassungsverfahren .....	29
Verfahren nach dem UVPG .....	30
Strategische Umweltprüfung (SUP) .....	30
Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).....	31
Planfeststellungsverfahren .....	32
Städtebaurecht/Bauplanungsrecht .....	39

<b>Massnahmen des besonderen Städtebaurechts.....</b>	<b>42</b>
<b>Immissionsschutzrechtliche Verfahren.....</b>	<b>43</b>
<b>Bergrechtliche Verfahren .....</b>	<b>46</b>
<b>Raumordnungsplanung und Raumordnungsverfahren .....</b>	<b>48</b>
<b>Weitere Instrumente zur Einflussnahme .....</b>	<b>51</b>
<b>Fraktionsbeschluss vom 27.02.2013</b>	
<b>Mehr Bürgerbeteiligung für bessere Planung</b>	
<b>Ein neues Planungsrecht für mehr Öffentlichkeitsbeteiligung bei</b>	
<b>Infrastrukturprojekten .....</b>	<b>54</b>

# VORWORT

Liebe Leserinnen und Leser, liebe Mistreiterinnen und Mitstreiter,

häufig erreichen mich Nachfragen, wie sich Bürgerinnen und Bürger, Nichtregierungsorganisationen in konkreten Planungsverfahren einbringen können. Die vorliegende Studie zur Öffentlichkeitsbeteiligung von Rechtsanwalt Karsten Sommer im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen soll den ersten Schritt in den Paragrafendschungel erleichtern. Sie gibt einen Überblick über Verfahren und gesetzliche Grundlagen, jeweilige Einflussmöglichkeiten für BürgerInnen und Nichtregierungsorganisationen. Sie ist darüber hinaus eine Handreichung für die Bundespolitik, betroffene Bürgerinnen, Naturschutz- und Umweltvereinigungen und PolitikerInnen auf kommunaler und Landesebene. Die Studie verdeutlicht die erheblichen Mängel der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht. Ich hoffe, dass sie eine wertvolle Grundlage für die Entwicklung detaillierter Visionen und Forderungen zur künftigen Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht. Die Forderungen der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen zur Reformierung des Planungsrechts wurden neben der Studie ebenfalls in diesen Reader aufgenommen.

Ich würde mich sehr über Anregungen und Hinweise zur Studie wie auch zum Fraktionsbeschluss freuen. In der Hoffnung auf einen fruchtbaren Dialog mit Ihnen und Euch

Jonas Globerstein

# STUDIE: ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM PLANUNGSRECHT „MIT BÜRGERINNEN UND BÜRGERN PLANEN“

KARSTEN SOMMER, RECHTSANWALT, AUGUST 2013

## AUFGABENSTELLUNG

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen hat den Verfasser mit dem Erstellen einer Studie unter dem Titel ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM PLANUNGSRECHT – „MIT BÜRGERINNEN UND BÜRGERN PLANEN“ beauftragt. Es soll ein Überblick über die Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht der Bundesrepublik Deutschland gegeben werden, der es u.a. den Mitgliedern der Fraktion und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglicht, sich schnell und ohne allzu großen (zusätzlichen) Aufwand in der Vielzahl planungsrechtlicher Vorgaben zurecht zu finden. Nicht zuletzt soll es als Handbuch für die Bürgerinnen und Bürger nutzbar sein.

Die Studie ist breit angelegt. Sie soll ein möglichst großes Spektrum von Planungsverfahren und deren jeweiligen Beteiligungsvorschriften auf möglichst übersichtliche Weise erfassen. Gegenstand der Studie ist nach dem Leistungsverzeichnis:

- Informationsrechte
- Übersicht über Verwaltungsverfahren
- Planfeststellungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung – Ablauf, Beteiligungsmöglichkeiten, rechtliche Überprüfung
- immissionsschutzrechtliche Genehmigungen – Ablauf, Beteiligungsmöglichkeiten, rechtliche Überprüfung
- Bebauungsplan und Flächennutzungsplan – Ablauf, Beteiligungsmöglichkeiten, rechtliche Überprüfung
- Weitere Planwerke nach Baurecht: Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, Stadtentwicklungspläne, Städtebauförderung – Ablauf, Beteiligungsmöglichkeiten, rechtliche Überprüfung
- bergrechtliche Verfahren – Ablauf, Beteiligungsmöglichkeiten, rechtliche Überprüfung

- Raumordnungsverfahren – Ablauf, Beteiligungsmöglichkeiten, rechtliche Überprüfung
- weitere Instrumente: Umweltstrafrecht, Fachaufsichtsbeschwerde, Dienstaufsichtsbeschwerde

Soweit Landesrecht in die Betrachtungen einzubeziehen ist, erfolgt die Darstellung beispielhaft anhand einzelner landesrechtlicher Vorgaben. Die Einbeziehung aller landesrechtlichen Vorgaben ist im gegebenen Rahmen nicht möglich.

Um die für die Handhabung erforderliche Übersichtlichkeit herzustellen, wird die Studie untergliedert in

- einen **allgemeinen Teil** (Darstellung von für alle Verfahren relevanten Aspekten, besonders Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahrensgesetz und Fachgesetzen, neue Entwicklungen durch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG), Rechtsschutzmöglichkeiten),
- eine **tabellarische Darstellung** als Überblick über die Öffentlichkeitsbeteiligung in den einzelnen Verfahren und zum Nachschlagen der einschlägigen Vorschriften,
- eine **Kurzdarstellung der jeweiligen Verfahrensabläufe** mit dem Schwerpunkt „Öffentlichkeitsbeteiligung“ unter Einbeziehung der Beteiligung der Umweltverbände und der Rechtsschutzmöglichkeiten sowie
- eine **Darstellung weiterer** in Planungsverfahren möglicherweise relevanter **Einflussmöglichkeiten** der Öffentlichkeit (Beschwerden, Anzeigen etc.)

## **EINLEITUNG**

Die Erarbeitung von Vorschriften und kommunalen Satzungen, von Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen, von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen durch die Kommunen, die Planung und Zulassung von kleineren und größeren Vorhaben in Planfeststellungsverfahren, Plangenehmigungsverfahren, immissionsschutzrechtlichen, abfallrechtlichen, wasserrechtlichen, baurechtlichen oder auch naturschutzrechtlichen Verfahren – alle haben früher oder später mit solchen Sachverhalten zu tun und fragen sich, welche Möglichkeiten sie haben, ihre Interessen und ihre Vorstellungen in die Verfahren einzubringen und was sie tun müssen, um ihre Rechte nicht zu verlieren. Besonders bei konflikträchtigen Planungen und Genehmigungen werden die Abgeordneten in Bund, Ländern und Kommunen um Rat gefragt und um Unterstützung gebeten. Angesichts der Vielzahl von Planungs- und Genehmigungsverfahren und der Vielzahl von Vorschriften, die den Verfahren zugrunde liegen, fällt auch den Abgeordneten die Orientierung manches Mal schwer.

Mit dieser Studie soll ein Überblick über die Vielzahl der Verfahren unter dem Blickwinkel der Öffentlichkeitsbeteiligung verschafft werden.

In politischen Diskussionen wird häufig der Öffentlichkeitsbeteiligung die (Mit-)Schuld an der teils enorm langen Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland gegeben. Der Überblick über viele Planungs- und Genehmigungsverfahren unter dem Blickwinkel der Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht zugleich eine Bewertung der Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung, ihrer Bedeutung und Dauer nach den gesetzlichen Vorgaben und ihres Anteils an den lang dauernden Verfahren.

# 1. ALLGEMEINER TEIL

## ALLGEMEIN ZUR ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN PLANUNGS- UND GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren ist in einer Reihe von Vorschriften geregelt. Einige prägende Eigenarten werden im Folgenden dargestellt.

- Das deutsche Recht kennt Planungsverfahren, Zulassungsverfahren und Verfahren, die sowohl Planung, wie auch Zulassung sind. Planungsverfahren sind etwa die Aufstellung von Raumordnungsplänen, von Landes- und Regionalplänen, von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen (kommunale Bauleitplanung), Nahverkehrsplänen, wasserrechtlichen Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen. Zulassungsverfahren sind etwa die Erteilung einer Baugenehmigung, einer wasserrechtlichen oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Planfeststellungsverfahren, wie sie für den Neu- und Ausbau von Infrastruktur (Straßen, Bahnstrecken, Wasserstraßen, Flughäfen u.a.) häufig erforderlich sind, sind Planungs- und Zulassungsverfahren. Planungsentscheidungen sind stets durch eine Abwägung aller im Einzelfall relevanten Belange (Interessen) gekennzeichnet. Bei Zulassungsentscheidungen ist das unterschiedlich: Im Rahmen der Erteilung einer Baugenehmigung oder einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung findet eine Abwägung nicht statt. Die Genehmigung ist grundsätzlich zu erteilen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.

**Beispiel:** Der Neubau oder Ausbau einer Autobahn ist in § 17 und §§ 17a – 17e des Bundesfernstraßengesetzes geregelt, die wiederum auf die §§ 72 – 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) verweisen. Letzteres sind die allgemeinen Regelungen des VwVfG über das Planfeststellungsverfahren, ein für Neu- und Ausbau von Autobahnen grundsätzlich erforderliches förmliches Planungs- und Zulassungsverfahren. Zu diesen allgemeinen Regelungen enthalten die §§ 17a – 17e FStrG wiederum Spezialregelungen, die den allgemeinen Regelungen der §§ 72 – 78 VwVfG vorgehen. Die Vorschriften sind daher nebeneinander zu lesen. Wo immer das FStrG Regelungen enthält, ist dieses anzuwenden, nicht das VwVfG.

- Manche Planungs- und Zulassungsentscheidung enthält zugleich alle sonst für das Vorhaben erforderlichen Zulassungen, typischerweise etwa der Planfeststellungsbeschluss (sogen. Konzentrationswirkung). Andere Zulassungen, Genehmigungen etc. sind dann nicht mehr erforderlich, sondern mit dem Planfeststellungsbeschluss bereits erteilt. Die Genehmigungsvoraussetzungen – etwa für den Eingriff in Natur und Landschaft, für eine Waldumwandlung etc. – müssen aber im Rahmen der Planfeststellung geprüft werden.
- **Vorrang des Fachrechts bzw. Fachplanungsrechts:** Das Fachrecht oder Fachplanungsrecht regelt jeweils bereichsspezifisch entweder die Öffentlichkeitsbeteiligung vollständig oder es regelt Besonderheiten für das jeweilige Verfahren und verweist im Übrigen auf das allgemeine Verfahrensrecht, regelmäßig das Verwaltungsverfahrensgesetz. Es gilt der Grundsatz, dass die spezielleren Regelungen der Fachgesetze den allgemeineren Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze vorgehen. Enthalten die spezielleren Vorschriften keine einschlägige Vorgabe, ist das allgemeinere Verwaltungsverfahrenrecht anwendbar.



- Verwaltungsverfahrensgesetze (kurz: VwVfG) gibt es für den Bund und für jedes einzelne Bundesland. Das VwVfG des Bundes gilt für Verwaltungsverfahren der Bundesbehörden (z.B. Eisenbahn-Bundesamt, Bundeswasserstraßenverwaltung). Für die Verwaltungsverfahren, die von Landes- und Kommunalbehörden in den einzelnen Bundesländern durchgeführt werden, gilt das VwVfG des jeweiligen Bundeslandes.

**Beispiel:** Das Planfeststellungsverfahren für den Neu- und Ausbau von Autobahnen wird von den Landesbehörden geführt. Es gilt grundsätzlich das Landes-Verwaltungsverfahrensgesetz, das allerdings regelmäßig auf das VwVfG des Bundes verweist oder gleiche Regelungen enthält, so dass Autobahnplanfeststellungsverfahren regelmäßig nach den gleichen Vorgaben geführt werden.

- Die maßgeblichen Vorgaben der Fachgesetze werden in den Darstellungen zu den einzelnen Verfahren dargestellt.
- Aus den VwVfG seien einige allgemeine und für das Verhältnis von Verfahrensbeteiligten und verfahrensführender Behörde grundlegend bedeutsame Regelungen noch erwähnt:

#### **§ 10 VwVfG** Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens

Das Verwaltungsverfahren ist an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.

#### **§ 21 VwVfG** Besorgnis der Befangenheit

(1) Liegt ein Grund vor, der geeignet ist, Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen, oder wird von einem Beteiligten das Vorliegen eines solchen Grundes behauptet, so hat, wer in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde tätig werden soll, den Leiter der Behörde oder den von diesem Beauftragten zu unterrichten und sich auf dessen Anordnung der Mitwirkung zu enthalten. ...

#### **§ 24 VwVfG** Untersuchungsgrundsatz

(1) Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden.

(2) Die Behörde hat alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen.

(3) Die Behörde darf die Entgegennahme von Erklärungen oder Anträgen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, nicht deshalb verweigern, weil sie die Erklärung oder den Antrag in der Sache für unzulässig oder unbegründet hält.

#### **§ 25 VwVfG** Beratung, Auskunft

(1) Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten.

## § 29 VwVfG Akteneinsicht durch Beteiligte

(1) Die Behörde hat den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Satz 1 gilt bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung. Soweit nach den §§ 17 und 18 eine Vertretung stattfindet, haben nur die Vertreter Anspruch auf Akteneinsicht.

(2) Die Behörde ist zur Gestattung der Akteneinsicht nicht verpflichtet, soweit durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt, das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheim gehalten werden müssen.

(3) Die Akteneinsicht erfolgt bei der Behörde, die die Akten führt. Im Einzelfall kann die Einsicht auch bei einer anderen Behörde oder bei einer diplomatischen oder berufskonsularischen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Ausland erfolgen; weitere Ausnahmen kann die Behörde, die die Akten führt, gestatten.

## BEDEUTUNG DER AARHUS-KONVENTION FÜR DIE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Mit der Aarhus-Konvention haben sich die Mitgliedstaaten der EU auf Mindeststandards für die drei Bereiche verständigt:

- Zugang zu Umweltinformationen
- Öffentlichkeitsbeteiligung und
- Zugang zu den Gerichten

Der Europäische Gerichtshof hat in einem Urteil vom 8.3.2011 – C-240.09 – entschieden, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten gehalten sind,

*„das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 dieses Übereinkommens als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltschutzvereinigung zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten.“*

In Deutschland wurden die drei sogenannten Säulen der Aarhus-Konvention – das Recht auf Umweltinformation, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei bestimmten Tätigkeiten und der Zugang zu den Gerichten – in dem Umweltinformationsgesetz vom 22.12.2004, dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz vom 9.12.2006 und dem Umweltrechtsbehelfsgesetz vom 7.12.2006 umgesetzt. Dass das Umweltrechtsbehelfsgesetz den Rechtsschutz unzulässig eingeschränkt hat, ist inzwischen entschieden und das Gesetz geändert.

Noch immer hat die Aarhus-Konvention entscheidende Auswirkungen auf die Auslegung und Anwendung auch des deutschen Rechts:

- Eine Reihe nationaler Gerichte haben zwischenzeitlich eine Klagebefugnis insbesondere von Umweltverbänden aus Art.9 Abs.3 der Aarhus-Konvention abgeleitet (vgl. HessVGh, Beschluss vom 14. Mai 2012,

NUR 2012, 493 ff, der allgemein auf das Aarhus-Übereinkommen Bezug nimmt.; VG Wiesbaden, Urteile vom 10. Oktober 2011 – 4 K 757/11.WI – und vom 16. August 2012 – 4 K 165/12.WI – jeweils juris; VG München, Urteil vom 09. Oktober 2012 – M 1 K 12.1046 – juris; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 6.2.2013 – 1 B 11266/12 –; VG Augsburg vom 13.2.2013 – Au 2 S 13.143 –; vgl. auch Berkemann, Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH, DVBl. 2011, 1253 ff.).

- Es bleibt in jedem Einzelfall zu prüfen, ob dort, wo das nationale Recht keine hinreichende Information, keine hinreichende Öffentlichkeitsbeteiligung und/oder keinen hinreichenden Zugang zu den Gerichten gewährt, weitere Ansprüche aus der Aarhus-Konvention abzuleiten sind. Zu prüfen ist, ob die Mindestvorgaben des Art.6 der Aarhus-Konvention eingehalten sind:

### **„Artikel 6 Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten**

(1) Jede Vertragspartei

a) wendet diesen Artikel bei Entscheidungen darüber an, ob die in Anhang I aufgeführten geplanten Tätigkeiten zugelassen werden;

b) wendet diesen Artikel in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte geplante Tätigkeiten an, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Zu diesem Zweck bestimmen die Vertragsparteien, ob dieser Artikel Anwendung auf eine derartige geplante Tätigkeit findet; ...

(2) Die betroffene Öffentlichkeit wird im Rahmen umweltbezogener Entscheidungsverfahren je nach Zweckmäßigkeit durch öffentliche Bekanntmachung oder Einzelnen gegenüber in sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise frühzeitig unter anderem über folgendes informiert:

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

b) die Art möglicher Entscheidungen oder den Entscheidungsentwurf;

c) die für die Entscheidung zuständige Behörde;

d) das vorgesehene Verfahren, einschließlich der folgenden Informationen, falls und sobald diese zur Verfügung gestellt werden können:

i) Beginn des Verfahrens;

ii) Möglichkeiten der Öffentlichkeit, sich zu beteiligen;

iii) Zeit und Ort vorgesehener öffentlicher Anhörungen;

iv) Angabe der Behörde, von der relevante Informationen zu erhalten sind, und des Ortes, an dem die Öffentlichkeit Einsicht in die relevanten Informationen nehmen kann;

v) Angabe der zuständigen Behörde oder der sonstigen amtlichen Stelle, bei der Stellungnahmen oder Fragen eingereicht werden können, sowie der dafür vorgesehenen Fristen und

vi) Angaben darüber, welche für die geplante Tätigkeit relevanten Informationen über die Umwelt verfügbar sind;

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

(3) Die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung sehen jeweils einen angemessenen zeitlichen Rahmen für die verschiedenen Phasen vor, damit ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Öffentlichkeit nach Absatz 2 zu informieren, und damit der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens gegeben wird.

(4) Jede Vertragspartei sorgt für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.“

## INFORMATIONENRECHTE

Umfassende Informationen sind die Grundlage, um die Öffentlichkeit in Planungs- und Genehmigungsverfahren effektiv beteiligen, den Beteiligten und Betroffenen zu ermöglichen, die eigene Meinung zu bilden und qualifiziert zu vertreten. Die behördliche Praxis im Umgang mit Informationen und Informationsanträgen aus der Bevölkerung und auch von Abgeordneten ist sehr unterschiedlich. Noch immer spielt die Unsicherheit, ob Informationen offengelegt werden dürfen, eine große Rolle beim häufig restriktiven Umgang von Behörden mit Informationen. Andere kennen und respektieren die gesetzlich garantierten Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger und Verbände und gewähren die Informationen auch zügig und zweckmäßig.

**Grundsätzlich sollten Informationen**, die nicht allgemein verfügbar sind oder durch Einsicht vor Ort ohne weiteres zu beschaffen, bei den jeweils über die Information verfügenden Behörden und sonstigen Stellen **schriftlich beantragt** und der Schriftwechsel zu Dokumentationszwecken (sollte es später zum Streit kommen) **aufbewahrt werden**.

Die beste Möglichkeit, in Planungsunterlagen Einsicht zu nehmen, ist während der Auslegungsfristen. Zu dieser Zeit werden zumindest die wichtigsten Unterlagen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. In diese, aber auch den allergrößten Teil der weiteren Unterlagen kann Einsicht (oder auch die Überlassung von Ablichtungen) verlangt werden, wobei die Informationsrechte in Deutschland auf eine ganze Reihe von Gesetzen verteilt sind. Von Bedeutung sind insbesondere:

- ✓ Das **Umweltinformationsgesetz** regelt die Gewährung von Umweltinformationen durch Bundesbehörden (wie dem Eisenbahn-Bundesamt, der Bundeswasserstraßenverwaltung etc). Die Länder haben entsprechende Gesetze für den Zugang zu Informationen der Landes- und Kommunalbehörden, die in vielen Fällen im Wesentlichen auf das Umweltinformationsgesetz des Bundes verweisen. Inhalt und Verfahren werden noch genauer dargestellt.
- ✓ Informationsansprüche nach den Umweltinformationsgesetzen gehen allgemeinen Informationsansprüchen nach dem **Informationsfreiheitsgesetz** (Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG vom 5. September 2005, BGBl. I S. 2722) vor, das wiederum das Erlangen von Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, von Bundesbehörden regelt und neben den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder steht, die den Informationszugang bei Landes- und Kommunalbehörden regeln. In Bund und Ländern sind jeweils die Datenschutzbeauftragten auch zu Beauftragten für die Informationsfreiheit gemacht worden, die auf ihren Internetseiten (für den Bundesbeauftragten [www.bfdi.bund.de](http://www.bfdi.bund.de)) Informationen zur Informationsfreiheit veröffentlichen. Verfahren und Ablehnungsgründe sind im IFG dem UIG nachgebildet. Antragsformulare hält etwa die Bremer Landesbeauftragte auf Ihrer Internetseite bereit:  
[http://www.informationsfreiheit.bremen.de/sixcms/media.php/13/Antragsformular\\_IFG.pdf](http://www.informationsfreiheit.bremen.de/sixcms/media.php/13/Antragsformular_IFG.pdf)
- ✓ Geodaten werden nach dem Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (**Geodatenzugangsgesetz** – GeoZG; Geodatenzugangsgesetz vom 10. Februar 2009 (BGBl. I S. 278), das durch Artikel 1 des Ge-

setzes vom 7. November 2012 geändert worden ist und der Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE-Richtlinie) (ABl. L 108 vom 25.4.2007, S. 1) in deutsches Recht dient) öffentlich zur Verfügung gestellt. Geodaten sind alle Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet (§ 3 Abs.1 GeoZG). Das GeoZG regelt u.a. die Einrichtung eines öffentlich über das Internet zugänglichen Geodatenportals und die Mindestanforderungen an die Informationsmöglichkeiten über das Portal. Das vom Bundesamt für Kartografie und Geodäsie geführte Geoportal des Bundes ist über [http:// geoportal.bkg.bund.de](http://geoportal.bkg.bund.de) aufzuru- fen. Alle Bundesländer verfügen über entsprechende Regelungen und Internetpräsenzen. Da die Da- ten allgemein über das Internet zugänglich sind, bedarf es keiner Antragsverfahren. Beschränkungen des Datenzugangs sind nach Maßgabe von § 12 GeoZG zum Schutz bestimmter öffentlicher und priva- ter Interessen möglich.

- ✓ Daneben stehen bereichsspezifische Regelungen wie das Verbraucherinformationsgesetz (Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation, Verbraucherinformationsgesetz, VIG, in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2166, 2725)".
- ✓ Vereinzelt haben auch schon Gemeinden eigene Informationszugangssatzungen erlassen (vgl. etwa Satzung zur Regelung des Zugangs zu Informationen in weisungsfreien Angelegenheiten der Stadt Leipzig – Informationsfreiheitssatzung (IFS) vom 12. 12. 2012, Leipziger ABI Nr. 2 vom 26. 1. 2013).
- ✓ Schließlich sind auch im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht Informationsrechte verankert, etwa in § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)(im Wortlaut soeben wiedergegeben).

Nach dem IFG und den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen hat jede Bürgerin und jeder Bürger das Recht, unabhängig von eigener Betroffenheit die Akten von Behörden und Einrichtungen des Bundes bzw. des jeweiligen Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände einzusehen. Dies gilt regelmäßig, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen nach den jeweils im Gesetz angeführten Gründen entgegenstehen oder andere Rechtsvorschriften bereichsspezifische Regelungen für einen unbeschränkten Perso- nenkreis enthalten. Insbesondere das Umweltinformationsgesetz enthält für die Information im Zusammen- hang mit umweltrelevanten Vorhaben und Planungen regelmäßig vorrangige Regelungen. Soweit andere Re- gelungen nicht vorgehen, muss das Recht auf Akteneinsicht bzw. Information in der Regel bei der aktenfüh- renden Behörde beantragt werden. Auskünfte zur Akteneinsicht und Information erteilen die Büros der Lan- desbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (siehe etwa: <http://www.lida.brandenburg.de>). Die Beauftragten sind mit ihren informativen Internetpräsenzen nicht nur wichtige Informationsquelle zum In- formationszugang. Sie sind zugleich auch Beschwerdestelle, wenn Informationen nicht oder nicht in der ge- setzlich vorgesehenen Form gewährt werden.

Das im Bereich von Planungs- und Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Vorhaben wichtigste Gesetz ist das Umweltinformationsgesetz (UIG). Die Umweltinformations-Richtlinie der EU (RL 90/313/EWG) begrün- dete 1990 einen freien Zugang zu Umweltinformationen. Nachdem die Umsetzung in Deutschland mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG) 1994 vom Europäischen Gerichtshof mehrfach als europarechtswidrig bean- standet wurde, wurde das UIG 2001 geändert und schließlich in Umsetzung der Aarhus-Konvention und der neuen Umweltinformations-Richtlinie 2003/4/EG im Jahre 2004 neu gefasst. Dabei hat der Bund sein Um- weltinformationsgesetz auf informationspflichtige Stellen des Bundes (Verwaltung und Privatpersonen, soweit sie umweltbezogene öffentliche Aufgaben wahrnehmen/Dienstleistungen erbringen, wie z.B. die Unterneh- men der Deutschen Bahn) beschränkt. Die Länder haben daher seit einigen Jahren eigene Umweltinformati- onsgesetze, die aber häufig im Wesentlichen auf das Umweltinformationsgesetz des Bundes verweisen oder diesem nachgebildet sind. Soweit es sich um Umweltinformationen handelt, sind die allgemeineren Informa- tionsfreiheitsgesetze nicht anwendbar. Zweck der Umweltinformationsgesetze ist es, den freien Zugang zu

den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich zu machen sind. Es können prinzipiell alle Privatpersonen, Vereine, Bürgerinitiativen etc. Anträge bei einer mit Umweltaufgaben betrauten Behörde stellen. Der Antrag muss so konkret gestellt werden, dass die Behörde erkennen kann, welche Unterlagen notwendig sind. Diese können zum Beispiel Gutachten, Stellungnahmen, Umweltdaten oder Unterlagen zu geplanten oder durchgeführten Maßnahmen sein. Der Antragsteller kann wählen, in welcher Form (durch Akteneinsicht, als Kopie oder digital) er die Informationen erhalten möchte, sofern dies für die Behörde möglich ist und nicht unzumutbaren Aufwand erzeugt. Es können Gebühren erhoben werden, deren (voraussichtliche) Höhe bei der zuständigen Behörde erfragt werden kann. Eine „**Kurzanleitung für die Informationsbeschaffung nach UIG**“ gibt die folgende **Übersicht:**

### Voraussetzungen

- Anspruch kann erheben: natürliche und juristische Personen (e.V., GmbH etc. Personen, Bürgerinitiativen etc.) (BVerwG v. 25. 03.1999 – 7 C 21.98 – ZuR 1999, 277), auch Bürgerinitiativen, wenn hinreichend verfestigt und Gemeinden, wenn ihr Selbstverwaltungsrecht berührt ist (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 21.02.2008 – 4 C 13.07 –).
- Anspruch richtet sich gegen
  - **Behörden** mit (zumindest auch) Umweltaufgaben, z.B. jede Zulassungsbehörde für umweltrelevante Vorhaben,
  - **Privatpersonen**, die öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen und der Aufsicht von Behörden unterstellt sind (z.B. Unternehmen der Deutschen Bahn, Flughafengesellschaften).
- Anspruch richtet sich auf **Umweltinformationen**  
 Begriff der Umweltinformationen ist weit auszulegen (Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 17.6.1998 – Rs. C-321/96 – und Urteil vom 12.6.2003 – Rs. C-316.01 –; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 25.3.1999 – 7 C 21.98 – und Urteil vom 21.02.2008 – 4 C 13.07 –). Gutachten, Stellungnahmen, Daten über die Umwelt, über Umweltbeeinträchtigungen (Lärm, Schadstoffe, Erschütterungen etc.), über umweltrelevante Maßnahmen/Programme etc., z. B. auch finanzielle Förderung von Anlagen (BVerwG v. 25.03.1999 – 7 C 21.98 – ZuR 1999, 277 gegen OVG Lüneburg v. 19.11.1997 – 7 L 5672.96 – ZuR 1998, 85), über die Finanzierung des Vorhabens und auch die Finanzkraft des Vorhabenträgers (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 21.02.2008 – 4 C 13.07 –). Alle Informationen im Zusammenhang mit umweltrelevanten Maßnahmen sind Umweltinformationen. Es kommt nicht darauf an, ob eine einzelne Unterlage für sich genommen Umweltinformationen enthält (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.5.2012 – 12 S 12.12 – juris Rz. 8; BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 – 7 C 2.09 – juris, Rz. 32; OVG Münster, Urteil vom 1. März 2011 – 8 A 3357.08 – juris, Rz. 58)
- Anspruch auf **antragsgemäße Bescheidung**  
 Antragsteller/in wählt die Form der Informationen (Akteneinsicht, Übersendung in Kopie/auf Diskette etc.) soweit nicht unzumutbar (BVerwG v. 06.12.1996 – 7 C 64.95 – ZuR 1997, 87)  
**Antrag** muss hinreichend bestimmt sein (gewünschte Info benennen/umschreiben!)

### Ausschluss und Beschränkungen des Anspruchs

- wenn der Antrag offensichtlich missbräuchlich ist, z.B. der Antragsteller bereits über die Informationen verfügt, nicht aber, wenn Informationen zur Vorbereitung eines Nachbarrechtsstreits beantragt werden
- bei erheblicher Gefahr für die öffentliche Sicherheit u.ä.
- während strafrechtlichem/ordnungsbehördlichem Ermittlungs-/Gerichtsverfahren  
**nicht** während „einfachen“ verwaltungsrechtlichen Verfahren, § 6 Abs. 1
- bei Gefahr erheblicher Beeinträchtigung der Umwelt etc.
- bei nicht abgeschlossenen/aufbereiteten Informationen, verwaltungsinternen Mitteilungen, Beratungen (nicht hinsichtlich der Beratungsgegenstände, etwa Gutachten, Stellungnahmen, OVG Schleswig v. 15.09.1998 – 4 L 139/98 – NVwZ 1999, 670)
- bei Beeinträchtigung von Privatinteressen durch Preisgabe personenbezogener Daten, geistigen Eigentums (Urheberrechte), als solcher erkenntlicher Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (= „Alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge sind, die nicht offenkundig sind und an deren Nichtverbreitung der Informationsinhaber ein berechtigtes Interesse hat. Ein solches Interesse besteht, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen“, vgl. BVerwG, Urt. v. 24. 9. 2009 – 7 C 2.09 – und Urteil vom 28.5.2009 – 7 C 18.08 –. Einzelfallprüfung! – keine „Ausrede“) – aber Ausnahmen bei Informationen über rechtswidrige Umweltbelastungen (VGH Mannheim v. 10.06.1998 – 10 S 58.97 – ZuR 1999, 133); überwiegt das Informations- gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse, kann die Vorlage zugleich erforderlich sein (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 21.02.2008 – 20 F 2.07 –).

Bei Beschränkung der Ausschlussgründe auf Teile der Informationen:

Anspruch auf die nicht ausgeschlossenen Teile!, § 4 Abs. 2

### **Entscheidung:**

Frist: 1 Monat, bei komplizierten Angelegenheiten 2 Monate

Kosten: nicht für Ablehnung, nicht zu hoch (EuGH v. 09.09.1999 – Rs. C 217/97 – ZuR 2000, 16) (300,- DM für Prüfung und Übersendung von 7 Kopien zu hoch – VG Braunschweig v. 05.08.1997 – 9 A 9448.98 – ZuR 1998, 159); nach Umweltinformationskostenverordnung (UIGKostV) des Bundes Ablehnung von Anträgen und auch mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Überreichen von wenigen Ablichtungen kostenfrei; Gebührenobergrenze nach UIGKostV und in vielen Bundesländern 500 €, in Sachsen 1.000 €; dazu kommen evtl. Auslagen

bei Ablehnung oder Fristablauf ⇓ ohne Entscheidung

### **Rechtsmittel**

- **Anspruch auf erneute Überprüfung auf Antrag, der an die Behörde zu richten ist, die die Information nicht oder nicht richtig erteilt hat (Antrag ist binnen Monatsfrist zu stellen, Entscheidung binnen Monatsfrist zu überprüfen).**

- **Widerspruch**

- **Klage:** vor dem **Verwaltungsgericht** (kein Anwaltszwang)

**Kosten** in der Regel nach „Auffangstreitwert“, daher relativ geringes Kostenrisiko (VG Berlin v. 17.09.1999 – 13 A 207.99 – )

# NEUE ENTWICKLUNG: DIE FRÜHE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG NACH DEM PLVEREINHG

Mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren – PIVereinHG“<sup>1</sup> wurde 2013 eine neue „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ eingeführt.

## DIE FRÜHE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Geregelt ist die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in § 25 Abs.3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), der nunmehr wie folgt lautet:

*„(3) Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. ...“*

Die Regelung gilt für die von Bundesbehörden geführten Verfahren und in den Ländern, deren Verwaltungsverfahrensgesetze die Regelung übernehmen oder auf das VwVfG des Bundes verweisen.

Zentrale Elemente der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind

- der weite Anwendungsbereich auf „Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können“,
- die Durchführung durch den Vorhabensträger,
- die möglichst frühe Information der Öffentlichkeit über Ziele des Vorhabens, Mittel, sie zu erreichen und die Auswirkungen,
- die Gelegenheit der Öffentlichkeit zur Äußerung und Erörterung,
- die Unverbindlichkeit: das Ergebnis soll der zuständigen Behörde lediglich mitgeteilt werden.

Nicht zuletzt wegen der Durchführung durch den Vorhabenträger, einer fehlenden inhaltlichen Bestimmung der Mindest-Informationen, die die Öffentlichkeit zur Beteiligung erhält und der Unverbindlichkeit der Ergebnisse der Beteiligung im eigentlichen Zulassungsverfahren wird die Bedeutung der neuen Vorschrift als eher gering eingeschätzt.

## DIE „AUSLEGUNG“ VON PLANUNTERLAGEN IM INTERNET

Neu ist die Vorschrift des § 27a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), nach der die Behörde Bekanntmachungen und Planunterlagen auch im Internet zur Verfügung stellen sollen. Das „Sollen“ begründet eine Verpflichtung für den Regelfall. Nur ausnahmsweise werden danach seit Inkrafttreten der Gesetzesänderung Anfang Juni 2013 die verfahrensführenden Behörden auf eine Bekanntmachung auszulegender Planunterlagen auch über das Internet verzichten können. Die gesetzliche Verankerung der schon bisher von vielen Planungsbehörden geübten Praxis stellt eine erhebliche Erleichterung besonders für Planbetroffene und Umwelt-

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) vom 31.5.2013, BGBl. I S.1388.



verbände dar, die bisher noch in sehr vielen Fällen auf die Einsicht in Planunterlagen während der häufig kurzen Öffnungszeiten der Verwaltung angewiesen waren. Die Internetseite, auf der die Unterlagen einzusehen sind, ist in der öffentlichen Bekanntmachung der Auslegung der Planunterlagen anzugeben (vgl. § 27a Abs.2 VwVfG).

## HINWEISE ZUR BETEILIGUNG IN PLANUNGS- UND ZULASSUNGSVERFAHREN

In vielen Verwaltungsverfahren droht den Bürgerinnen und Bürgern der Ausschluss von **Einwendungen**, die nicht oder nicht innerhalb der bekannt gemachten Einwendungsfristen erhoben wurden (sogen. Präklusion). Eine Einwendung bzw. Stellungnahme muss daher

- **formgerecht** und
- **fristgerecht** sein,

um den Betroffenen ihre Rechte im Weiteren Planungs- oder Zulassungsverfahren und in einem evtl. nachfolgenden gerichtlichen Verfahren zu erhalten.

Formgerecht bedeutet hier inhaltlich ausreichend. Die Verwaltungsgerichte differenzieren:

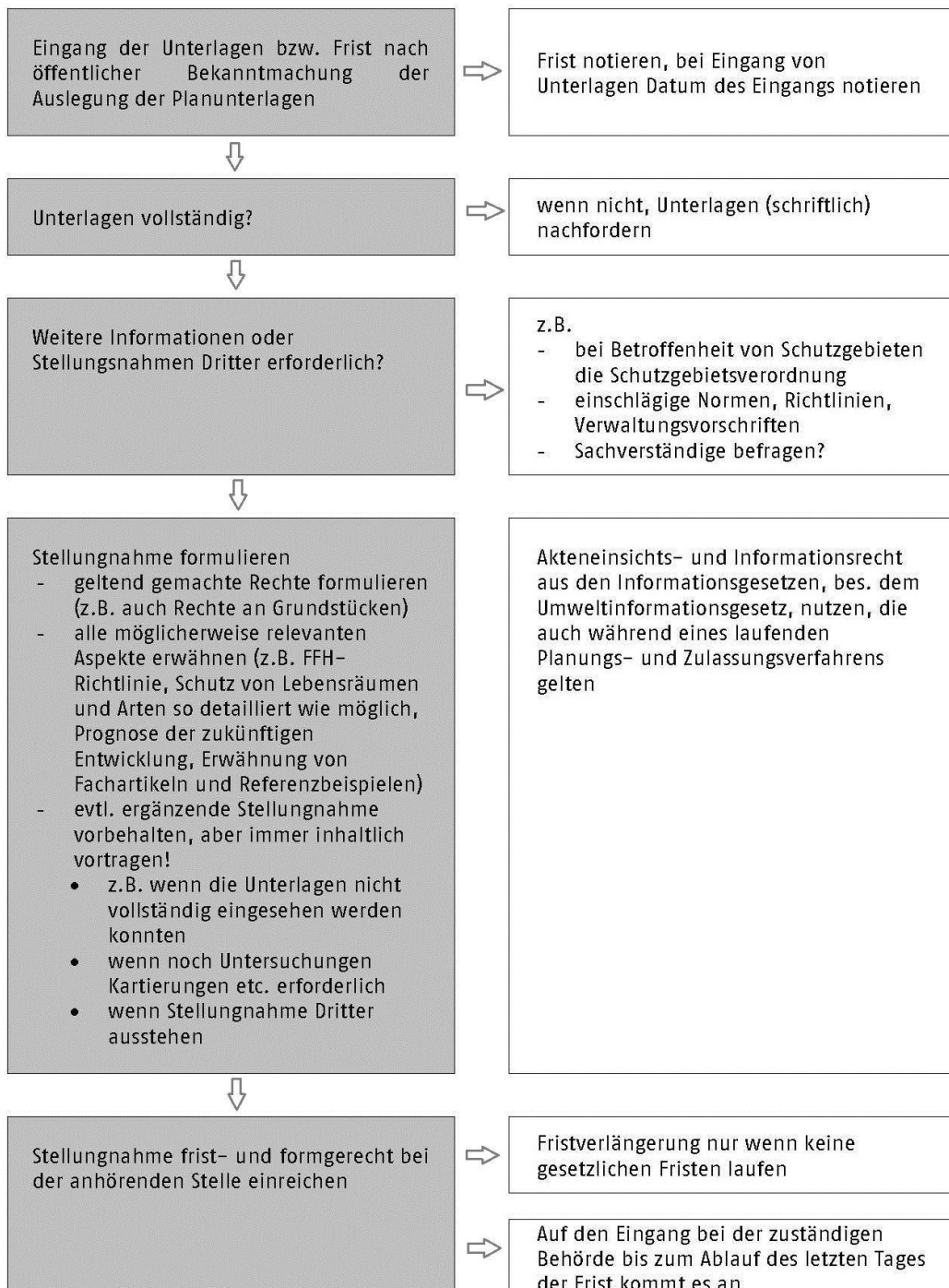
- An eine sogen. „Laien-Einwendung“, die Einwendung der nicht anwaltlich vertretenen Bürgerin, werden geringere Anforderungen gestellt. So müssen Laien Naturschutzbelange zumindest erwähnt haben, um sie später auch in einem gerichtlichen Verfahren noch mit Aussichten auf Erfolg vortragen zu können. Andererseits verlangen Gerichte aber auch, dass der Bürger in seiner Einwendung konkret vorträgt, wenn etwa sein Außenwohnbereich in der schalltechnischen Untersuchung nicht berechnet wurde oder ein Stockwerk des Hauses bei der Berechnung übersehen wurde, also eine bis ins Detail gehende Auseinandersetzung mit den Fachgutachten. Das führt zu erheblichen Unsicherheiten darüber, was die sogen. Laien in ihrer Einwendung vortragen müssen.
- Ist ein Bürger anwaltlich beraten und vertreten, werden höhere Anforderungen an die Einwendung gestellt. da die Gerichte auch hier stets nur im Einzelfall und nicht einheitlich entscheiden, besteht auch hier einige Unsicherheit darüber, wie intensiv die Auseinandersetzung mit den Planunterlagen in der Einwendung erfolgen muss.
- An die Stellungnahmen und Einwendungen der anerkannten Naturschutz- und Umweltverbände werden wegen des den Verbänden unterstellten Sachverständnisses hohe Anforderungen gestellt. So soll ein Verband etwa die fehlende Berücksichtigung einer Tier- oder Pflanzenart oder eines Lebensraums nicht mehr vor Gericht rügen können, wenn das nicht bereits in der Stellungnahme erwähnt wurde.

Um den Anforderungen zu genügen, sollten in einem Planungs- und/oder Zulassungsverfahren auch organisatorische Vorkehrungen getroffen werden.

- Für anerkannte Vereinigungen ist im Bundesnaturschutzgesetz und teilweise zusätzlich in den Landesnaturschutzgesetzen eine Mitwirkung bei bestimmten Planungs- und Zulassungsverfahren, an der Vorbereitung von Naturschutz-Verordnungen und anderen besonders naturschutzrelevanten Verfahren vorgesehen. Sie können sich gleichermaßen wie Behörden und andere Träger öffentlicher Belange an den Planungen beteiligen, indem sie sich dazu äußern. Für die Umweltverbände werden im folgenden Ablaufschema Hinweise zur Gestaltung des verbandsinternen Ablaufs in Beteiligungsverfahren gegeben, um immer wieder vorkommende Fehler zu vermeiden.
- Für Bürgerinitiativen und Einzelpersonen gelten die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch von ihnen wird aber verlangt, dass sie eine – nach ihren Möglichkeiten – „qualifizierte“ Stellungnahme bzw. Einwendung abgeben. Für sie können daher die Hinweise sinngemäß gelten.

- Die Gemeinden müssen sich insbesondere in Planfeststellungsverfahren darüber klar werden, dass sie sowohl als Träger öffentlicher Belange wie auch als Betroffene (in ihrer Planungshoheit, in ihrem gemeindlichen Eigentum, in ihrer Eigenschaft als Träger von Einrichtungen, wie Kindergärten, Schulen, Altenheimen etc.) ihre Stellungnahme und Einwendung abgeben müssen. In Planfeststellungsverfahren fallen die Fristen für die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange und die Einwendungen der Betroffenen häufig auseinander. Die Gemeinde muss dann zwei Fristen beachten. Für sie ist daher umso wichtiger, dass sie den verwaltungsinternen Ablauf so gestaltet, dass keine der Fristen versäumt wird. Auch für sie können daher die folgenden Hinweise sinngemäß gelten.

### Stellungnahmen/Einwendungen durch die anerkannten Naturschutz- und Umweltverbände – Empfehlungen zur Gestaltung des verbandsinternen Ablaufs



## RECHTSSCHUTZ GEGEN PLANUNGS- UND ZULASSUNGSENTSCHEIDUNGEN

Entspricht das Ergebnis von Planungs- und Zulassungsverfahren nicht den eigenen Vorstellungen, erwägen diejenigen, die sich im Verfahren beteiligt haben, Rechtsschutzmöglichkeiten zu nutzen. Allgemeine Ausführungen hier können nicht die Prüfung und erforderlichenfalls rechtliche Beratung im Einzelfall ersetzen. Sie können nur erste – und aufgrund der vielfältigen Konstellationen, die in der Praxis auftreten nur unvollständige – Hinweise und Anmerkungen sein und keine verlässliche Orientierung für den Einzelfall bieten.

Allgemein ist zunächst auf die bereits eingangs erwähnte behördliche Beratungspflicht zu verweisen, die sich auch auf Rechtsschutzmöglichkeiten bezieht. Spezifischer muss jede nach außen verbindliche behördliche Entscheidung, jeder Verwaltungsakt, mit einer sogen. **Rechtsbehelfsbelehrung** versehen werden, aus der sich ergeben muss, welches Rechtsmittel bei welcher Stelle binnen welcher Frist einzulegen ist (vgl. § 59 Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO). Fehlt eine solche Rechtsbehelfsbelehrung, gilt bei Verwaltungsakten nicht die übliche **Monatsfrist**, sondern eine **Jahresfrist** (vgl. § 58 Abs.2 VwGO). Allerdings kann nach der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ein Rechtsmittel auch früher nicht mehr zulässig sein. So soll ein Widerspruch des Nachbarn gegen eine Baugenehmigung **verwirkt** sein, wenn der Nachbar dem Bauvorhaben auf seinem Nachbargrundstück längere Zeit tatenlos zugesehen hat, ohne sich genau über das genehmigte Vorhaben informiert und Rechtsmittel eingelegt zu haben. Auch gilt es zu beachten, dass Rechtsmittelbelehrungen vielfach in sogen. öffentlichen Bekanntmachungen erfolgen. So werden gerade Planfeststellungsbeschlüsse für große Infrastrukturvorhaben (Autobahnen, Bahnstrecken, Flughäfen, Hochspannungsleitungen, Deponien etc.) „ortsüblich bekannt gemacht“, d.h. in den örtlichen Bekanntmachungsblättern, teils auch noch durch Aushang, teils in den örtlichen Zeitungen. Gegen kommunale Satzungen, wie Flächennutzungs- und Bebauungspläne, ist ein gerichtlicher Rechtsschutz nur innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung zulässig. Zugleich müssen bestimmte Fehler gegenüber der Gemeinde direkt gerügt werden. Für gerichtlichen Rechtsschutz, hier Normenkontrollverfahren genannt, ist das Oberverwaltungsgericht (in einigen Ländern Verwaltungsgerichtshof genannt) zuständig. Es besteht Anwaltszwang. Hier müssen sich die Betroffenen daher frühzeitig – d.h. weit vor Ablauf der Jahresfrist – anwaltlich beraten lassen. Das gleiche – **Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte und Anwaltszwang** – gilt auch für viele andere Klageverfahren besonders gegen größere Vorhaben. **Insgesamt gilt es daher, wachsam zu sein und sich frühzeitig über die Rechtsschutzmöglichkeiten im Einzelfall zu informieren.**

Das deutsche Recht kennt als Rechtsschutzmöglichkeit regelmäßig **Widerspruch** und/oder **Klage**. Vereinzelt kann – etwa im Bereich der Umweltinformationen – auch die Behörde zur erneuten Entscheidung aufgefordert oder die Prüfung anderer Stellen, wie den Beauftragten für Informationsrechte, angeregt werden. Weitere Rechtsschutz-, Beschwerde- und Einflussmöglichkeiten im weitesten Sinne werden am Ende dieser Handreichung noch kurz dargestellt. Welches Rechtsmittel das Richtige ist, muss im Einzelfall geprüft werden. Der Widerspruch ist in vielen Bundesländern noch das einschlägige Rechtsmittel gegen Baugenehmigungen, gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, wasserrechtliche Genehmigungen usw.. Wird der Widerspruch zurückgewiesen, kann dagegen geklagt werden. Klage ist – ohne vorherigen Widerspruch – etwa gegen Planfeststellungsbeschlüsse zu erheben (§ 73 Abs.6 Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG).

Für Klagen gilt im deutschen Recht die grundsätzliche Anforderung, dass Klägerinnen und Kläger geltend machen müssen, **in eigenen Rechten verletzt** zu sein (vgl. § 42 Abs.2 und § 47 Abs.2 VwGO). Der Begriff der eigenen Rechte wurde im deutschen Recht traditionell eher eng ausgelegt. Während die eigene Rechtsbetroffenheit stets bejaht wurde, wenn das private Eigentum in Anspruch genommen werden sollte, wenn Lärm-, Luftschadstoff- oder sonstige Immissionen beeinträchtigten, wurde etwa die Sicherheit lange nicht als ein

Recht der Anwohnerinnen und Anwohner verstanden, obwohl Sicherheitsmängel dramatische Auswirkungen auf die Anwohner haben können. Hier ändert sich die Rechtsprechung langsam. Bisher nicht rechtlich geschützt sind solche Interessen, wie dasjenige am Erhalt eines schönen Ausblicks (der etwa vom Nachbar mit seinem Haus verbaut wird). Umweltbelange werden dagegen auch heute noch in deutscher Rechtsprechung grundsätzlich nicht als Recht der Einzelnen anerkannt. Allerdings wird das Recht der EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung und auch die schon erwähnte Aarhus-Konvention zu weiteren Rechtsänderungen führen müssen.

Nach derzeitigem – sich allerdings stetig änderndem – Stand der Gesetzgebung und Rechtsprechung lassen sich folgende Grundtendenzen für den Rechtsschutz aufzeigen:

## INDIVIDUALRECHTSSCHUTZ

**Natürliche** und **juristische** (Gesellschaften, Vereine etc.) **Personen** können im Wege des Widerspruchs (gegenüber der Behörde) und/oder der Klage (vor Gericht) geltend machen, durch einen Verwaltungsakt (oder sein Unterlassen) oder einen Plan in eigenen Rechten verletzt zu sein. Scheint eine solche **Rechtsverletzung möglich**, ist das Rechtsmittel zunächst **zulässig** (vgl. §§ 42 Abs.2, 47 Abs.2 VwGO).

Begründet ist das Rechtsmittel bei der Anfechtung von Verwaltungsakten, wie beispielsweise dem Planfeststellungsbeschluss für eine Autobahn, andere Straße, Bahnstrecke o.ä., wenn der **Verwaltungsakt rechtswidrig und die Klägerin oder der Kläger dadurch in ihren/seinen Rechten verletzt** ist (vgl. § 113 Abs.1 VwGO). Allerdings verlangen die EU-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Richtlinie 2011/92/EU) und die EU-Richtlinie über Industrieemissionen (Richtlinie 2010/75/EU), dass die Mitgliedstaaten eine Überprüfung der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit der einschlägigen Entscheidungen eröffnen. Die Beschränkung auf die Verletzung in eigenen Rechten ist dort nicht vorgesehen. Sie wurde inzwischen von der EU-Kommission auch beanstandet, so dass künftig mit einer weiteren Öffnung der gerichtlichen Überprüfung zu rechnen ist. In § 4 Abs.1 und Abs.3 des Umweltrechtsbehelfsgesetzes ist vorgegeben, dass auch Privatpersonen das Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer entsprechenden Vorprüfung rügen können. Eine effektive Überprüfung der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorangehen muss, ist damit allerdings wohl noch nicht gewährleistet.

Im Bereich der sogen. **Normenkontrolle**, der gerichtlichen Überprüfung von kommunalen Bauleitplänen (Bebauungspläne, Flächennutzungspläne) und anderen Plänen (z.B. Regionalpläne) gilt zwar die Zulässigkeitsvoraussetzung, dass Klägerin/Kläger die Möglichkeit einer Verletzung eigener Rechte geltend machen muss. Die zweite Einschränkung aber gilt nicht: der Plan wird nicht nur dann aufgehoben, wenn Klägerin/Kläger in eigenen Rechten verletzt ist. Es erfolgt vielmehr eine sogen. **objektive Rechtmäßigkeitskontrolle** auf materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtsfehler.

Auch **Gemeinden** können als juristische Personen Widerspruch einlegen und klagen. Besonderheiten gelten hier insoweit, als den Gemeinden auf der einen Seite weitere Rechte wie insbesondere die kommunale Planungshoheit zustehen, auf der anderen Seite als eigene Rechte keine Grundrechte wie etwa der Schutz des Eigentums zustehen. Ihr Eigentum ist nur einfachrechtlich geschützt.

## VERBANDSKLAGEN NACH NATURSCHUTZRECHT UND UMWELTRECHTSBEHELFSGESETZ

Nach § 3 des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) anerkannten (oder im Verfahren der Anerkennung befindlichen) Vereinigungen, die nach § 63 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) zugleich als anerkannte Naturschutzvereinigungen gelten, stehen neben den beschriebenen Klagerechten (etwa als Eigentümer von Grundstücken) weitere Klagerechte zu:

Sie haben einerseits nach dem **Bundesnaturschutzgesetz** und zusätzlich nach einigen **Landesnaturschutzgesetzen** (jüngst in 2013 neu etwa Brandenburg und Berlin) ein Mitwirkungsrecht in einer Reihe von in § 63 Abs.2 BNatSchG und in den entsprechenden Vorschriften der Landesnaturschutzgesetze aufgeführten Verfahren, insbesondere Planfeststellungsverfahren und Befreiungen von naturschutzrechtlichen Verboten in Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten und Biosphärenreservaten. Den anerkannten Naturschutzvereinigungen wird aufgrund ihres Sachverstands und aufgrund ihrer politischen Unabhängigkeit eine besondere Stellung in Verfahren eingeräumt, die typischerweise zu schwerwiegenden Eingriffen in Natur und Landschaft führen. § 64 BNatSchG und die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften räumen ihnen dann ein Klagerecht in einer Reihe dieser Fälle ein. Das Klagerecht ist an die weiteren Voraussetzungen geknüpft, dass die Naturschutzvereinigung geltend macht, dass die angegriffene Entscheidung Naturschutzrecht widerspricht, dass die Vereinigung in ihrem satzungsgemäßen Aufgaben- und Tätigkeitsbereich betroffen ist und dass sie von ihrem Mitwirkungsrecht Gebrauch gemacht hat oder nicht beteiligt wurde.

Darüber hinaus können die anerkannten Naturschutz- bzw. Umweltvereinigungen nach dem **Umweltrechtsbehelfsgesetz** eine Klage gegen Entscheidungen einreichen, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen. Die Vereinigung muss nach § 2 des Umweltrechtsbehelfsgesetzes geltend machen, dass die Entscheidung Vorschriften widerspricht, die dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Sie muss außerdem in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt sein und von evtl. Mitwirkungsrechten Gebrauch gemacht haben. Nach § 2 Abs.3 soll sie auch in Klageverfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen sein, die sie im Verfahren nicht erhoben hat. Auch hier gilt allerdings, dass die EU-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Richtlinie 2011/92/EU) und die EU-Richtlinie über Industrieemissionen (Richtlinie 2010/75/EU) vorgeben, dass die Mitgliedstaaten eine Überprüfung der materiell rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit der einschlägigen Entscheidungen eröffnen. Die Beschränkung auf bereits im Verfahren vorgetragene Punkte ist dort nicht vorgesehen. Sie wurde inzwischen von der EU-Kommission auch beanstandet, so dass künftig mit einer weiteren Öffnung der gerichtlichen Überprüfung zu rechnen ist.

## BESCHRÄNKUNGEN DES RECHTSSCHUTZES DURCH AUSSCHLUSSFRISTEN

Der Rechtsschutz wird bisher durch eine Vielzahl von Ausschlussfristen massiv eingeschränkt. Ihnen gemeinsam ist, dass das, was nicht fristgerecht vorgetragen wurde, in allen späteren Verfahrensschritten bis hin zum Klageverfahren ausgeschlossen („präkludiert“) ist. So gibt es etwa im Planfeststellungsverfahren Ausschlussfristen, die teils so kurz sind, dass es nur schwer möglich ist, sie ohne sachverständige Unterstützung zu wahren. Im Überblick:

- Die erste Ausschlussfrist regelt § 73 Abs.4 VwVfG: Bis zwei Wochen nach Ablauf der Frist zur Auslegung der Planunterlagen müssen alle Einwendungen vorgetragen sein. Die Frist ist gesetzlich festgeschrieben und kann nicht verlängert werden!
- Eine weitere Ausschlussfrist sieht § 73 Abs.6 VwVfG bei Planänderungen vor: Hier sind die erstmalig oder stärker von Planänderungen Betroffenen gezwungen, innerhalb von nur zwei Wochen nach Zugang der Unterlagen alle Einwendungen vorzutragen. Die Frist ist gesetzlich festgeschrieben und kann nicht verlängert werden!
- Nach Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses als das Verfahren abschließendem Verwaltungsakt ist in vielen Verfahren (z.B. Bundesfernstraßen) eine Ausschlussfrist von nur einem Monat für das Einreichen der Klage und das Einreichen wie auch zugleich das Begründen eines Eilantrags geregelt. Da über den Baubeginn besonders bei höchst umstrittenen Vorhaben meist im Eilverfahren entschieden wird und zugleich Anwaltpflicht bei den zuständigen Gerichten (Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof und in immer mehr Fällen auch schon das Bundesverwaltungsgericht) herrscht, bleibt den Betroffenen also nur ein Monat nach Zugang des Planfeststellungsbeschlusses, um sich einen Anwalt/eine Anwältin zu suchen, die Erfolgsaussichten prüfen und Klage und Eilantrag mit-samt Begründung einreichen zu lassen! Auch hier gilt: Die Frist ist gesetzlich festgeschrieben und kann nicht verlängert werden!

Die Ausschlussfristen erschweren den Rechtsschutz erheblich und machen bei zugleich steigenden Kosten den Rechtsschutz in vielen Fällen sogar annähernd unmöglich. Das gilt insbesondere für Fälle, in denen Betroffene bei Abschluss des Planfeststellungsverfahrens noch nicht anwaltlich vertreten sind und innerhalb der verbleibenden Monatsfrist noch eine Abschätzung der Erfolgsaussichten haben wollen. Von Betroffenen, Naturschutzvereinigungen und Kommunen ist daher äußerste Sorgfalt im Umgang mit den kurzen Ausschlussfristen gefordert!

## **2. TABELLARISCHER ÜBERBLICK ÜBER PLÄNE UND PROJEKTE, VERWALTUNGSVERFAHREN UND ÖFFENTLICHKEITSBETEILUNG**

Im Folgenden werden zunächst in tabellarischer Form Projekten und Plänen, die dazu gehörenden Rechtsgrundlagen, Verwaltungsverfahren (Planungs- und Zulassungsverfahren) und kurze Hinweise zur Öffentlichkeitsbeteiligung zugeordnet. Die Tabelle soll es ermöglichen, ohne großen Aufwand zu einem Plan oder Projekt das „richtige“ Verwaltungsverfahren zu finden, das dann im darauf folgenden Abschnitt dargestellt wird.

Zusätzlich soll die Tabelle das schnelle Auffinden der einschlägigen Rechtsgrundlagen erleichtern. Die in der zweiten Spalte angeführten bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen sind in ihrer stets aktuellen Fassung abzurufen unter [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) (Stand der Tabelle: Ende Juni 2013, nachfolgende Rechtsänderungen nicht berücksichtigt). Auch die Bundesländer stellen ihr jeweils aktuelles Landesrecht im Internet zur Verfügung. Mit dem Suchbegriff „Landesrecht“ und dem jeweiligen Bundesland lässt sich das jeweilige Landesrecht schnell über die gängigen Suchmaschinen finden.

Plan/Projekt	Rechtsgrundlage	Verfahren	Öffentlichkeitsbeteiligung
Neubau/ Änderung Bundesfernstraßen/ Bundesautobahnen	§§ 17, 17a – 17f Bundesfernstraßengesetz (FStrG), §§ 72 bis 78 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	Planfeststellung/ Plan-genehmigung/ "Negativattest" (Verzicht auf Planfeststellung und Plangenehmigung	Bei Planfeststellung im Anhörungsverfahren Öffentlichkeitsbeteiligung und Behördenbeteiligung nach § 73 Abs.2 bis 8 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und Verbandsbeteiligung nach § 63 Abs.2 Nr. 6 und 7 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), mit einigen Besonderheiten, die in §§ 17a bis 17e FStrG geregelt sind; u.a. kann auf den Erörterungstermin verzichtet werden
Neubau/ Änderung Bahnstrecken	§§ 18, 18a – 18e Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG), §§ 72 bis 78 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	Planfeststellung/ Plan-genehmigung/ "Negativattest"	Bei Planfeststellung im Anhörungsverfahren Öffentlichkeitsbeteiligung und Behördenbeteiligung nach § 73 Abs.2 bis 8 VwVfG, und Verbandsbeteiligung nach § 63 Abs.2 Nr. 6 und 7 BNatSchG, mit einigen in §§ 18a bis 18e AEG geregelten Besonderheiten; u.a. kann auf den Erörterungstermin verzichtet werden
Bundesverkehrswegeplanung und Bedarfspläne	Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) und Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) für Bedarfspläne,	Strategische Umweltprüfung nach UVPG obligatorisch, Anhang 3 Nr.1.1 zum UVPG, für die Bedarfspläne Gesetzgebungsverfahren	Öffentlichkeitsbeteiligung richtet sich nach §§ 14i, 9 UVPG: „frühzeitige“ und „wirksame“ Beteiligung, Auslegung von Plan und Umweltbericht mind. 1 Monat
Streckenstilllegungen der Bahn	§ 11 AEG	bes. Verfahren nach § 11 AEG	keine Öffentlichkeitsbeteiligung; auf mögliche Interessenten am Streckenbetrieb beschränkte Anhörung
Neubau/ Änderung Bundeswasserstraßen	§§ 14, 14a – 14e Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), §§ 72 bis 78 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	Planfeststellung/ Plan-genehmigung/ "Negativattest"	Bei Planfeststellung im Anhörungsverfahren Öffentlichkeitsbeteiligung und Behördenbeteiligung nach § 73 Abs.2 bis 8 VwVfG, und Verbandsbeteiligung nach § 63 Abs.2 Nr. 6 und 7 BNatSchG, mit einigen in §§ 14a bis 14e WaStrG geregelten Besonderheiten; auf den Erörterungstermin kann verzichtet werden

Neubau/ Änderung Flughäfen/ Flugplätze	§§ 8 ff. Luftverkehrsgesetz (LuftVG), §§ 72 bis 78 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	Planfeststellung/ Plan-genehmigung/ "Negativattest"	Bei Planfeststellung im Anhörungsverfahren Öffentlichkeitsbeteiligung und Behördenbeteiligung nach § 73 Abs.2 bis 8 VwVfG, und Verbandsbeteiligung nach § 63 Abs.2 Nr. 6 und 7 BNatSchG, mit einigen in § 10 LuftVG geregelten Besonderheiten
Genehmigungs-/ Änderungsgenehmigungsverfahren für Verkehrsflughäfen (bes. Betriebsbeschränkungen) und Flugplätze / Landeplätze	§ 6 LuftVG	Genehmigungsverfahren, regelmäßig ähnlich Planfeststellungsverfahren	In der Regel im planfeststellungsähnlichen Anhörungsverfahren, Öffentlichkeitsbeteiligung und Behördenbeteiligung nach § 73 Abs.2 bis 8 VwVfG; Öffentlichkeitsbeteiligung bei Pflicht zur Durchführung einer UVP (UVP-Pflicht) erforderlich, § 9 UVPG
Aufsuchen und Gewinnen von sogen. bergfreien Bodenschätzen wie Kohle, Erdöl, Gase, Salze, Sole, aber auch z.B. Geothermie	§§ 7 ff. Bundesberggesetz (BBergG)	Erlaubnis zum Aufsuchen, Bewilligung zum Gewinnen von Bodenschätzen, Verleihen von Bergwerkseigentum, Betriebspläne für den Abbau	Öffentlichkeitsbeteiligung nur bei Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung; dann Aufstellung eines Rahmenbetriebsplans im Wege eines Planfeststellungsverfahrens, §§ 52 Abs.2a, 57a – 57c BBergG, §§ 72 – 78 VwVfG
Raumordnungspläne, Landes- und Regionalpläne	§§ 8 ff. Raumordnungsgesetz (ROG) in Verbindung mit dem jeweiligen Landesplanungsrecht für Landes- und Regionalpläne, §§ 17 ff. ROG für Raumordnungspläne des Bundes	Planaufstellung und Umweltprüfung nach §§ 8 ff. ROG, §§ 14e bis 14n UVPG in Verbindung mit dem Landesplanungsrecht und für Raumordnungspläne des Bundes Planaufstellungsverfahren und Umweltprüfung nach §§ 17 ff. ROG, §§ 14e bis 14n UVPG	Bei Landes- und Regionalplänen: Öffentlichkeitsbeteiligung nach den Mindestanforderungen in § 10 ROG; bei Raumordnungsplänen des Bundes: Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 18, 10 ROG; daneben gelten die Mindestvorgaben der §§ 14i, 9 UVPG



Raumordnungsverfahren für raumbedeutsame Projekte (besonders Infrastrukturmaßnahmen, Großvorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen)	§§ 15, 16 ROG in Verbindung mit dem jeweiligen Landesplanungsrecht	Raumverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren nach den Mindestvorgaben in §§ 15, 16 ROG, die durch Landesplanungsrecht ergänzt werden	Öffentlichkeit „kann“ nach § 15 Abs.3 ROG beteiligt werden (fakultativ); in Landesplanungsgesetzen teils Öffentlichkeitsbeteiligung näher geregelt
Wasserrechtliche Maßnahmeprogramme und Bewirtschaftungspläne	§§ 36, 36b Wasserhaushaltsgesetz (WHG), in Verbindung mit den Landeswassergesetzen	Der Prozess der Erstellung von Maßnahmeprogrammen und Bewirtschaftungsplänen ist durch die Wasserrahmen-Richtlinie der EU vorgegeben und in WHG und den Landeswassergesetzen umgesetzt. Er wird sich in mehreren Schritten über Jahre hinziehen.	Information und Anhörung der Öffentlichkeit zeitlich gestaffelt nach Vorgaben der Wasserrahmen-Richtlinie der EU und „Förderung der aktiven Beteiligung aller interessierten Behörden, Verbände und Körperschaften“ nach den Vorgaben der Landeswassergesetze
Neubau/ Änderung Landesstraßen	Straßengesetze der Länder	Planfeststellung/ Plan genehmigung/ "Negativattest"	Bei Planfeststellung im Anhörungsverfahren Öffentlichkeitsbeteiligung nach Verwaltungsverfahrensgesetz des jeweiligen Landes (wie §§ 72 – 78 VwVfG)
Straßenbahn- und Omnibusanlagen	§§ 28 ff., 41 Personenbeförderungsgesetz (PBefG)	Planfeststellung/ Plan genehmigung/ "Negativattest"	Bei Planfeststellung im Anhörungsverfahren Öffentlichkeitsbeteiligung und Behördenbeteiligung nach § 73 Abs.2 bis 8 VwVfG nach Maßgabe einiger Sonderregelungen in § 29 PBefG, sonst nicht vorgesehen
Neubau/ Änderung Landeswasserstraßen und Hochwasserschutzanlagen	Wassergesetze der Länder	Planfeststellung/ Plan genehmigung/ "Negativattest"	Bei Planfeststellung im Anhörungsverfahren Öffentlichkeitsbeteiligung nach Verwaltungsverfahrensgesetz des jeweiligen Landes (wie §§ 72 – 78 VwVfG)

Neubau/ Änderung von Deich-, Damm- und Küstenschutzbauten	§§ 67, 68 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) in Verbindung mit den Wassergesetzen der Länder	Planfeststellung/ Plan-genehmigung	Bei Planfeststellung im Anhörungsverfahren Öffentlichkeitsbeteiligung nach Verwaltungsverfahrensgesetz des jeweiligen Landes (wie §§ 72 – 78 VwVfG)
Aufstellung von Nahverkehrsplänen für den Schienenpersonennahverkehr und den sonstigen öffentlichen Personennahverkehr	Gesetze über den öffentlichen Personennahverkehr der Länder (ÖPNVG)	Erörterung regelmäßig auf Verwaltungsebene und politischer Ebene	regelmäßig keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen
Neubau/ Änderung nichtbun-deseigener Bahnstrecken	§18 AEG	Bahnstrecken Planfeststellung/ Plange-nehmigung/ "Negativ-attest	Bei Planfeststellung im Anhörungsverfahren Öffentlichkeitsbeteiligung und Behördenbeteiligung nach § 73 Abs.2 bis 8 VwVfG, und Verbandsbeteiligung nach § 63 Abs.2 Nr. 6 und 7 BNatSchG, mit einigen in §§ 18a bis 18e AEG geregelten Besonderheiten; u.a. kann auf den Erörterungstermin verzichtet werden
Flächennutzungsplan	§§ 1 Abs.3, 2 Baugesetzbuch (BauGB)	Planaufstellungsver-fahren nach §§ 2 ff BauGB	Beteiligung von Öffentlichkeit und Behörden nach §§ 3 bis 4a BauGB; erst seit einigen Jahren gilt die Pflicht zum Erstellen eines Umweltberichts und der Ausschluss im Verfahren nicht abgegebener Stellungnahmen (Präklusion) nach § 4a Abs.6 BauGB; Abstimmung mit Nachbargemeinden nach § 2 Abs.2 BauGB
Bebauungsplan	§§ 1 Abs.3, 2 BauGB	Planaufstellungsver-fahren nach §§ 2 ff BauGB	Beteiligung von Öffentlichkeit und Trägern öffentlicher Belange nach §§ 3 bis 4a BauGB; erst seit einigen Jahren gilt die Pflicht zum Erstellen eines Umweltberichts und der Ausschluss im Verfahren nicht abgegebener Stellungnahmen (Präklusion) nach § 4a Abs.6 BauGB; Abstimmung mit Nachbargemeinden nach § 2 Abs.2 BauGB

städtebauliche Sanierungsmaßnahme, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	§§ 136 ff. BauGB	spezielles Verfahren mit vorbereitenden Untersuchungen, Satzungsverfahren und Durchführung nach §§ 136 ff. BauGB	Beteiligung und laufende Mitwirkung der Betroffenen nach §§ 137, 169 BauGB als „Soll“-Vorschrift ohne nähere verfahrensmäßige Ausgestaltung
Stadtumbau, soziale Stadt	§§ 171a, 171e BauGB	Aufstellung und Durchführung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts	Beteiligung und laufende Mitwirkung der Betroffenen nach §§ 137, 171 b bzw. 171e BauGB als „Soll“-Vorschrift
Erhaltungssatzung, Milieuschutzsatzung	§ 172 BauGB	Aufstellen einer Satzung	Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen
Fernmeldeleitungen/ "Telekommunikationslinien"	§ 68 III, IV Telekommunikationsgesetz (TKG);	Zustimmungsverfahren des Wegebausträgers	keine Öffentlichkeitsbeteiligung
Netzplanung von Hochspannungsleitungen, Gasleitungen	§§ 12a ff. und 17a ff. EnWG: NABEG	Aufstellung von Netzentwicklungsplänen und Bundesbedarfsplan sowie Bundesfachplan Offshore und gesetzliche Bedarfsplanung durch Bundesbedarfsplangesetz; „Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz“ – NABEG: Bestimmung von Trassenkorridoren durch Bundesfachplanung	Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 12b Abs.3 EnWG durch Übertragungsnetzbetreiber für Netzentwicklungspläne, nach § 15a Abs.2 EnWG durch Fernleitungsnetzbetreiber für nationalen Netzentwicklungsplan (Gas), nach § 17a Abs.4 EnWG in Verbindung mit UVPG durch Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie zum Entwurf des Bundesfachplans Offshore, § 9 NABEG in Verbindung mit §§ 14i, 9 UVPG
Zulassung von Hochspannungsleitungen, Energieanlagen	§ 43 EnWG	Planfeststellungsverfahren: Hochspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 110 KV oder mehr und Gasversorgungsleitungen mit einem Durchmesser >300 mm bedürfen nach § 43 EnWG grundsätzlich der Planfeststellung.	Bei Planfeststellungsverfahren nach § 43 EnWG Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 72 bis 78 VwVfG nach Maßgabe einiger Sonderregelungen in §§ 43a bis 43e EnWG (für Bahnstromleitungen Planfeststellung etc. wie für Neubau und wesentliche Änderung anderer Bahnanlagen, s. dort)

Solarenergieanlagen	ggf. Baugenehmigungspflicht nach Landesbauordnung	Baugenehmigungsverfahren, kleine Anlagen regelmäßig genehmigungsfrei	im Baugenehmigungsverfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung
Sendeanlagen (z.B. Mobilfunkanlagen)	ggf. Baugenehmigungspflicht nach Landesbauordnung	Baugenehmigungsverfahren	im Baugenehmigungsverfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung
Kraftwerke, Windfarmen, Steinbrüche, Massentierhaltung, Müllverbrennungsanlagen, sonstige Abfallbeseitigungsanlagen (außer Deponien), Hütten- und Walzwerke u.a.	§ 10 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), 4. Bundesimmissionsschutzverordnung (4.BImSchV)	immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren	Öffentlichkeits- und Trägerbeteiligung nach § 10 BImSchG, §§ 8 ff. 9.BImSchV
Abfallwirtschaftspläne	§§ 30 f. Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrwG)	Verfahren zur Aufstellung von Abfallwirtschaftsplänen durch die Länder nach §§ 30 ff KrwG	Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 32 KrwG durch Auslegung und Gelegenheit zur Stellungnahme
Abfalldeponien	§ 35 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrwG)	Planfeststellung/ Plan-genehmigung/ "Negativattest"	Bei Planfeststellung im Anhörungsverfahren Öffentlichkeitsbeteiligung und Behördenbeteiligung nach § 73 Abs.2 bis 8 VwVfG
Rohrleitungen und Wasserspeicher	§§ 20 ff UVPG, Nrn. 19.3 bis 19.9 Anlage 1 zum UVPG	Planfeststellung/ Plangenehmigung	Bei Planfeststellung im Anhörungsverfahren Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 73 Abs.2 bis 8 VwVfG

Vorbereitung von Verordnungen und anderen Rechtsvorschriften für Schutzgebiete wie Nationalparks, Biosphärenreservate, Naturschutzgebiete, Landschaftschutzgebiete, Naturdenkmale, geschützte Landschaftsbestandteile	§§ 20 ff. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), das Verfahren richtet sich nach Landesrecht, § 22 Abs.2 BNatSchG	Unterschutzstellungsverfahren	Öffentlichkeitsbeteiligung nach Landesrecht, Beteiligung der anerkannten Umweltverbände nach § 63 Abs.2 Nr.1 BNatSchG
Vorbereitung von Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen	§§ 8 ff BNatSchG, Landesnaturschutzgesetze	Aufstellungsverfahren nach Landesrecht, § 10 Abs.4 BNatSchG	Öffentlichkeitsbeteiligung nach Landesrecht, Beteiligung der anerkannten Umweltverbände nach § 63 Abs.2 Nr.2 BNatSchG
Isolierte Zulassung eines Eingriffs in Natur und Landschaft	§ 17 Abs.3 BNatSchG	Genehmigung der zuständigen Naturschutzbehörde	keine Beteiligung vorgesehen
Befreiungen von den Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks, Biosphärenreservaten und FFH- und Vogel-schutzgebieten	§ 67 BNatSchG	Befreiungsverfahren	Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen, Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände nach § 63 Abs.2 Nr.5 BNatSchG

Befreiungen von allen anderen Verboten und Geboten in Vorschriften des BNatSchG, des Landesnaturschutzgesetzes oder aufgrund dieser Gesetze erlassener Rechtsverordnungen	§ 67 BNatSchG	Befreiungsverfahren	Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen, evtl. Beteiligung der anerkannten Umweltverbände nach Landesnaturschutzgesetz (wenn jünger als BNatSchG)
Waldumwandlung	§ 9 Bundeswaldgesetz (BWaldG), Landeswaldgesetz, UVPG	Genehmigungsverfahren, bei größeren Vorhaben UVP-Pflicht	im Waldrecht keine Beteiligung vorgesehen; bei Waldrodung ab 1 ha Pflicht zur Prüfung, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, ab 10 ha immer UVP-Pflicht; dann jeweils auch Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 UVPG
Genehmigung zur Fällung von Bäumen außerhalb des Waldes	Baumschutzverordnungen der Länder/ Kommunen, § 39 Abs.5 Nr.2 BNatSchG: Fällverbot während der Vegetationsperiode	Genehmigung bzw. Ausnahme, bei Fällverbot in der Vegetationsperiode evtl. Befreiung (§ 67 BNatSchG)	Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen; evtl. Beteiligung der anerkannten Umweltverbände nach neueren Landesnaturschutzgesetzen (z.B. Berlin, Brandenburg)

### 3. PLANUNGS- UND ZULASSUNGSVERFAHREN

Auf den folgenden Seiten werden für die in der Tabelle enthaltenen verschiedenen Verfahren jeweils dargestellt:

- die mit dem jeweiligen Verfahren zu planenden bzw. zuzulassenden Pläne oder Projekte,
- der Ablauf des jeweilige Verfahrens,
- insbesondere die Beteiligungsmöglichkeiten und
- die Möglichkeiten rechtlicher Überprüfung.

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs.3 VwVfG, die oben bereits geschildert wurde, soll bei allen Vorhaben stattfinden, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben. Sie ist also nicht an ein bestimmtes Vorhaben oder eine bestimmte Verfahrensform geknüpft, sondern auswirkungsbezogen und damit gleichermaßen bei allen Vorhabensplanungen anzuwenden. Sie wird im Folgenden nicht mehr gesondert erwähnt.

## VERFAHREN NACH DEM UVPG

Bei einer Reihe von Plänen/Projekten befinden sich Vorgaben für das Verfahren nur oder in erster Linie im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), bei anderen gelten die Vorgaben des UVPG zur Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzend zu fachrechtlichen Vorgaben.

### STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG (SUP)

Zu den **Plänen/Projekten**, die einer strategischen Umweltprüfung bedürfen gehört der Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne zum Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) und Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG), die Maßnahmenprogramme nach § 82 und § 45h Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Raumordnungspläne nach § 8 und § 17 des Raumordnungsgesetzes (ROG), Bauleitplanungen nach §§ 6 und 10 des Baugesetzbuchs (BauGB), Bundesbedarfspläne nach § 12e und Bundesfachpläne Offshore nach § 17a Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), Bundesfachplanungen nach §§ 4 und 5 Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG). Nach Anlage 3 Nr.2 zum UVPG können auch Lärmaktionspläne, (§ 47d BImSchG), Luftreinhaltepläne (§ 47 BImSchG), Abfallwirtschaftskonzepte (§ 21 KrwG), Abfallwirtschaftspläne (§ 30 KrwG), Abfallvermeidungsprogramme (§ 33 KrwG) einer SUP unterliegen.

Der Verfahrensablauf ist in den §§ 14g bis 14n UVPG geregelt. Er lässt sich im schematischen Überblick wie folgt darstellen:



Die **Öffentlichkeitsbeteiligung** findet mit relativ kurzen Mindestfristen von 1 Monat statt, die auch überschritten werden können und im Falle komplexerer und umfangreicherer Pläne und Programme unter Berücksichtigung der Vorgabe, dass die Beteiligung „wirksam“ sein muss, auch überschritten werden sollten. Nicht geregelt ist, wie die prüfende Stelle mit Stellungnahmen umgeht, die nach Fristablauf eingehen. Sie ist an deren Berücksichtigung nicht gehindert, dazu auch nicht verpflichtet.

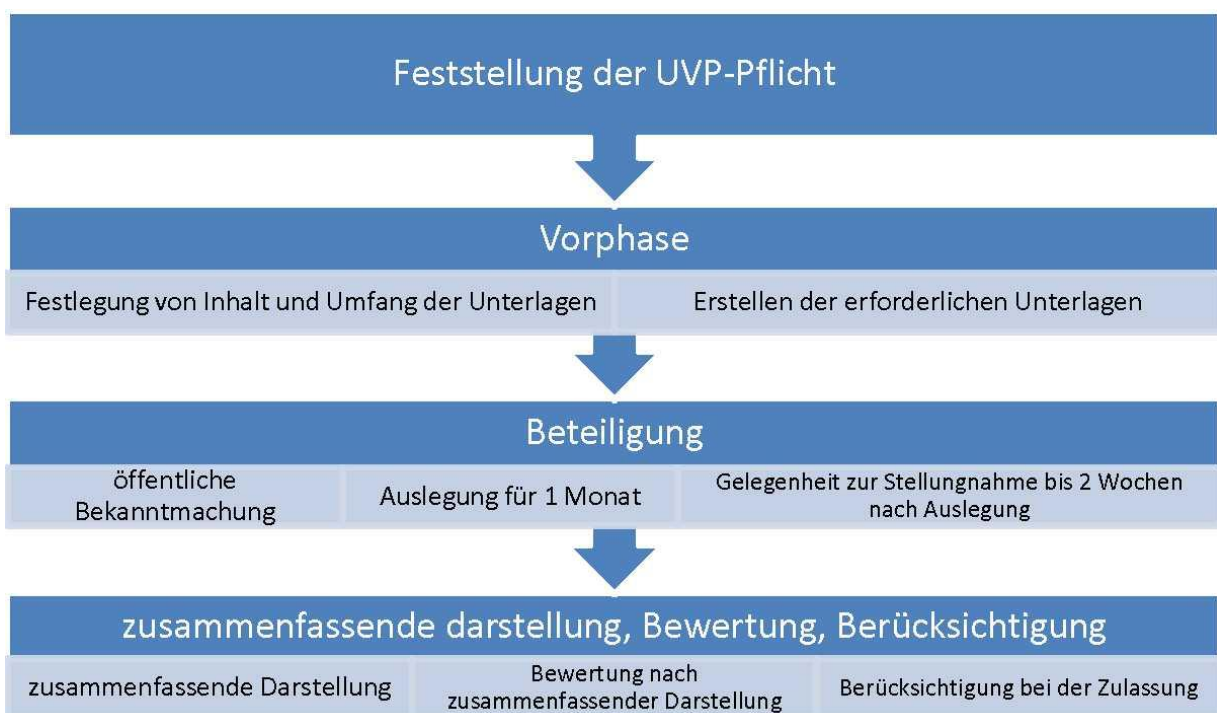
Möglichkeiten der **rechtlichen Überprüfung** im Sinne einer gerichtlichen Prüfung sieht das deutsche Recht auf den hier zu betrachtenden frühen Verfahrensstufen nicht vor. Zumindest bei den Plänen/Programmen, die in

Umsetzung europäischen Rechts eingeführt wurden und dem Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren dienen (Lärmaktionspläne, Luftreinhaltepläne), ist aber ein grundsätzlich auch gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Aufstellung derartiger Pläne inzwischen anerkannt.

## UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (UVP)

**Pläne/Projekte:** Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist in fast allen Fällen Bestandteil von Planungs- und Zulassungsverfahren, in denen die Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist. Vereinzelt, etwa bei den **forstlichen Vorhaben nach Nr.17 der Anlage 1 zum UVPG** (Erstaufforstung und Waldrodung) richtet sich das Verfahren und die Öffentlichkeitsbeteiligung auch nach dem UVPG selbst.

Der Ablauf des Verfahrens ist dem der SUP (wie soeben dargestellt) vergleichbar – mit einigen Abweichungen – und wird wie dort in schematischer Übersicht dargestellt:



Die Bewertung der Umweltauswirkungen geht in die Zulassungsentscheidung als zu berücksichtigender Belang ein und kann in Abwägung mit anderen Belangen zurückgestellt werden.

Die **Öffentlichkeitsbeteiligung** richtet sich nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes zum Planfeststellungsverfahren (bes. § 73 Abs. 4 bis 7 VwVfG). Fristen und auch der Ausschluss von Einwendungen sind dem Planfeststellungsverfahren gleich.

Eine **rechtliche Überprüfung** findet nur bei Anfechtung der Zulassungsentscheidung, bei der die Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen ist, statt. Allerdings verlangt das deutsche Prozessrecht, dass ein Kläger/eine Klägerin eine Verletzung in eigenen Rechten geltend macht. Dafür kommt etwa bei Waldumwandlungen/Rodungen nur ein kleiner Kreis in Betracht. Denkbar ist etwa, dass ein Flugplatzbetreiber großflächige Rodungen zur Herstellung der sogen. Hindernisfreiheit für den Flugverkehr beantragt und die betroffenen Waldeigentümer sich dagegen auch gerichtlich durch eine Klage gegen die Waldumwandlungsgenehmigung wehren.



# PLANFESTSTELLUNGSVERFAHREN

Das Planfeststellungsverfahren ist ein für viele große Vorhaben vorgeschriebenes förmliches Verwaltungsverfahren. **Pläne/Projekte** für die ein Planfeststellungsverfahren grundsätzlich vorgesehen ist, sind der Neu- und Ausbau von Bundes-, Landes- und vereinzelt auch Kreisstraßen, der Neu- und Ausbau von Schienenwegen, der Neu- und Ausbau von Flughäfen und Flugplätzen mit Bauschutzbereich, der Neu- und Ausbau von Bundes- und Landeswasserstraßen, von Deichen und Dammbauten, von Hochwasserschutzanlagen, von Gewässern, von Hochspannungsleitungen.

## VERFAHREN

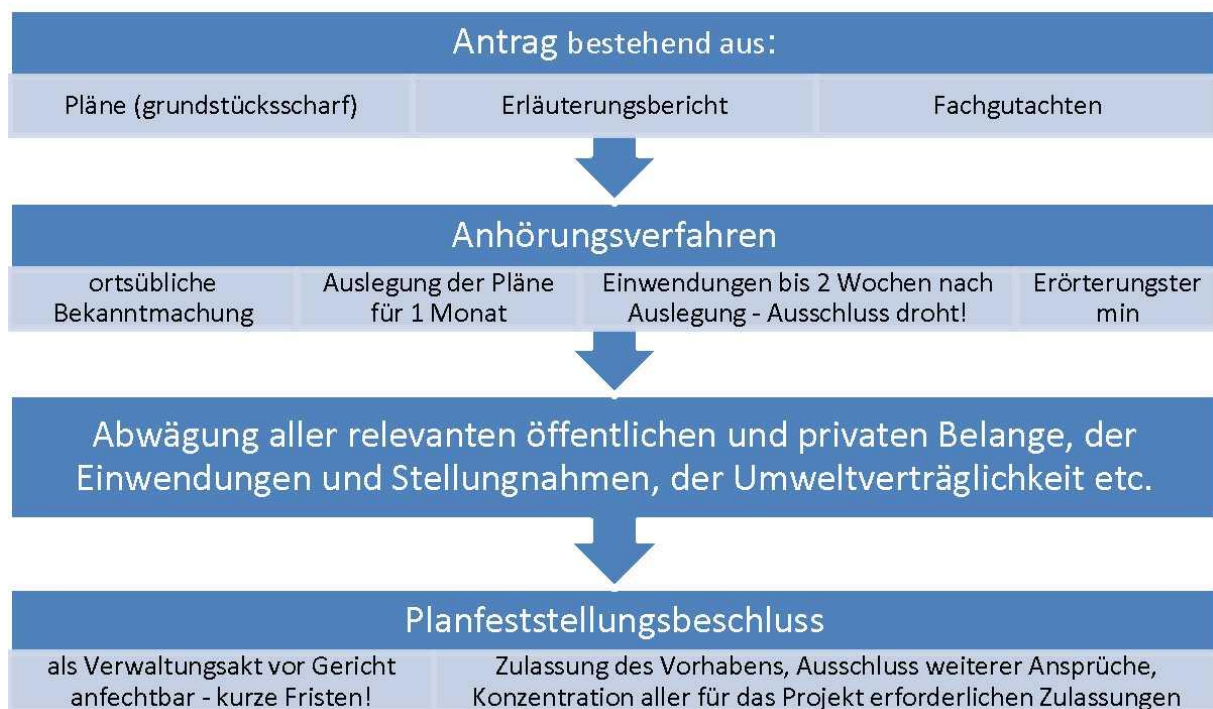
Das **Verfahren** umfasst die fachspezifische Planung und Zulassung von Vorhaben und schließt alle evtl. sonst erforderlichen Zulassungen ein. Daher spricht man auch von einer „konzentrierenden Wirkung“ eines Planfeststellungsverfahrens. Das Ergebnis des Verfahrens ist die abschließende Entscheidung über ein Vorhaben unter Berücksichtigung und Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange unter dem Grundsatz der Konfliktbewältigung (Bewältigung aller durch das Vorhaben hervorgerufenen Probleme). Es stellt die abschließende rechtsgestaltende Regelung aller öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen dar.

Das Planfeststellungsverfahren steht regelmäßig am Ende einer Reihe von Vorverfahren, in denen wichtige übergeordnete Aspekte bereits geprüft werden. Zur Vermeidung doppelter Prüfungen kann dann teilweise auf frühere Prüfungen verwiesen werden.

### Beispiel gestufte Bundesfernstraßenplanung:

Schritt	Plan, Verfahren	Beteiligung, sonstiges
1	Bedarfsplan der Bundesregierung für Bundesfernstraßen, Schienenwege und Wasserstraßen (Bundesverkehrswegeplan (BVWP)), Landesstraßenbedarfsplan, Kreisstraßenbedarfsplan	Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der SUP nach UVPG. Bedarfsplan ist Anlage zu Ausbau-Gesetzen für Straße und Schiene.
2	Raumordnungsverfahren (für viele Vorhaben mittlerweile fakultativ)	Beteiligung von Gemeinden und Verbänden obligatorisch, von Bürgern die Regel
3	Linienbestimmungsverfahren (für Bundesstraßen)	Ursprünglich behördeninterne Vorentscheidung, jetzt mit UVP und in diesem Zusammenhang teils auch Beteiligung
4	Planfeststellungsverfahren	Beteiligung von Bürgern, Kommunen und Naturschutzverbänden, Klagemöglichkeit
	Plangenehmigungsverfahren	Beteiligung ist nicht zwingend erforderlich, Klagemöglichkeit

Wenn ein größeres Projekt neu gebaut oder wesentlich geändert werden soll, werden die Pläne vorher verschiedenen Fachbehörden zur Stellungnahme vorgelegt. Außerdem können die von der Planung betroffenen Bürger Einsicht in die Pläne nehmen und Einwände erheben. Ziel eines solchen Verfahrens ist es, herauszufinden, ob bei dem geplanten Projekt die gesetzlichen Bestimmungen erfüllt werden, ob der Eingriff in Rechte der Betroffenen sachlich gerechtfertigt ist und ob alle relevanten öffentlichen und privaten Belange erkannt und gerecht abgewogen sind. Wenn nicht, verfügt die Planfeststellungsbehörde entsprechende Auflagen oder lehnt die beantragte Planfeststellung, d. h. die Genehmigung des Vorhabens, ab. Den Ablauf des Planfeststellungsverfahrens regeln zum einen die §§ 72 - 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) sowie für Verfahren der Landesbehörden die Landes-Verwaltungsverfahrensgesetze und zum anderen die jeweiligen Fachgesetze, beispielsweise für Bundesfernstraßen das Bundesfernstraßengesetz (FStrG). Die folgende Übersicht zeigt den Verfahrensablauf im Überblick:



## ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Die **Öffentlichkeitsbeteiligung** erfolgt in der für Großvorhaben mit vielen Ordnern Planunterlagen sehr kurzen Auslegungsfrist von einem Monat mit der Gelegenheit, Einwendungen bis 2 Wochen nach Ende der Auslegungsfrist einzureichen (vgl. § 73 Abs.4 VwVfG). Einerseits bietet es die Gelegenheit, die eigenen bzw. die von dem eigenen Verband oder der eigenen Körperschaft (Gemeinde etc.) zu wahren Belange in das Verfahren einzubringen. Andererseits besteht aber auch eine Mitwirkungspflicht und ist die Frist zur Erhebung von Einwendungen als Ausschlussfrist geregelt.

Bei Planänderungen, die der Vorhabenträger jederzeit während des laufenden Verfahrens einbringen kann, besteht eine gesetzliche Ausschlussfrist für Einwendungen von nur 2 Wochen ab Zugang der Unterlagen (vgl. § 73 Abs.8 VwVfG).

Die Ausschlussfristen sind gesetzliche Fristen, die von einer Behörde nicht verlängert werden können. Bei unverschuldetem Versäumnis kann die sogen. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand beantragt werden.

Verwaltungsverfahrensgesetz und Fachplanungsgesetze sehen einen Ausschluss all der Einwendungen und Stellungnahmen aus dem weiteren Planfeststellungsverfahren und einem eventuell nachfolgenden Gerichtsverfahren vor, die nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen abgegeben wurden. Wer Fristen versäumt, dem droht der Verlust des Rechtsschutzes!

Einwendungen und Stellungnahmen in einem Planfeststellungsverfahren kann jeder erheben. Diejenigen, die in ihren Rechten beeinträchtigt sind, müssen Einwendung erheben, um sich ihre Rechte zu erhalten. Das gilt klassischerweise beispielsweise für Bürgerinnen und Bürger, über deren Grundstück eine Straße gebaut werden soll oder für die unzumutbarer Lärm zu erwarten ist.

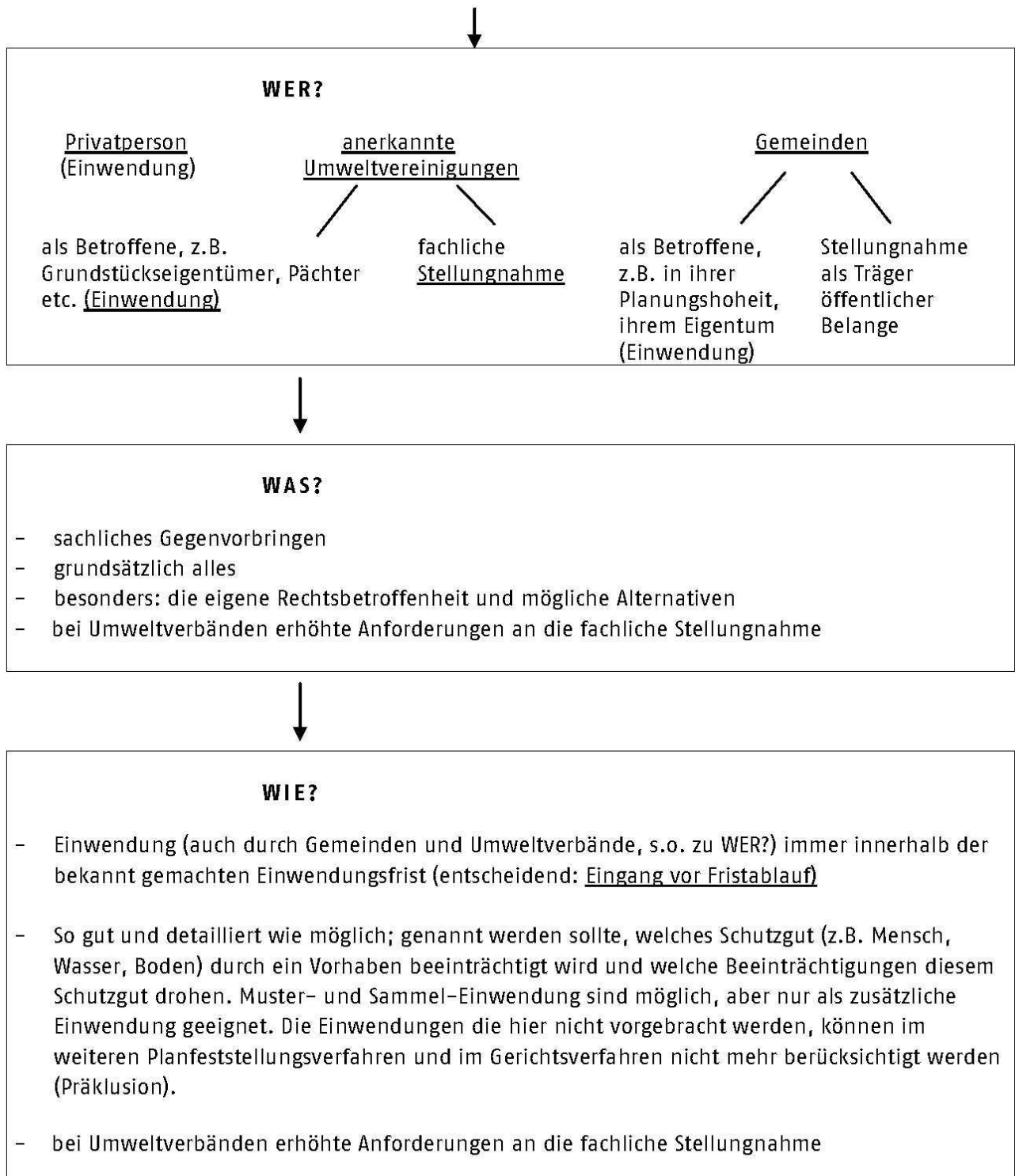
Eine Einwendung kann jeder formulieren. In einer Einwendung können alle „Bauchschmerzen“ formuliert werden. Eine qualifizierte Einwendung liegt vor, wenn sachlich gegen das Vorhaben argumentiert wird („sachliches Gegenvorbringen“). Das reine „Nein“ ist keine Einwendung. Die Einwendung sollte ausführlich sein. Die Betroffenheit in eigenen Rechten (Gesundheit, Eigentum etc.) muss möglichst ausführlich geschildert und kritisiert werden. Besonders Fehler in den Unterlagen bei der Betroffenheitsbewertung (z.B. Haus in Lärmgutachten ignoriert oder nur mit zwei statt der vorhandenen drei Stockwerke berücksichtigt) sollten gerügt werden. Bürgerinitiativen, Verbände und informierte Nachbarn helfen häufig. Auf die Ausführungen oben im allgemeinen Teil zur Beteiligung im Verfahren wird an dieser Stelle noch einmal hingewiesen.

Für zahlreiche Projekte wurde der Bedarf bereits per Gesetz durch ein Parlament beschlossen. Das gilt beispielsweise für Straßenbauprojekte, die in dem sogenannten Bedarfsplan, der Anlage zum Fernstraßenbaugesetz, eingezeichnet sind. Auch, wenn der volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Sinn abwegig zu sein scheint, haben Betroffene im Planfeststellungsverfahren und vor Gericht wenig Chancen, entsprechende Argumente wirksam werden zu lassen.

Im Beteiligungsverfahren sollte unbedingt geprüft werden, ob noch weitere Unterlagen/Informationen benötigt werden und diese angefordert bzw. die Akteneinsicht beantragt werden (zu den Informationsrechten siehe oben bei den allgemeinen Ausführungen). Auch die Notwendigkeit einer fachlichen und rechtlichen Beratung durch Experten in fachplanungsrechtlichen Verfahren sollte geprüft werden.

Wer, was und wie im Rahmen einer Einwendung oder Stellungnahme tun muss, wird im folgenden Überblick dargestellt:

## Einwendungen und Stellungnahmen



### PLANGENEHMIGUNGSVERFAHREN UND ENTFALLEN VON PLANFESTSTELLUNG UND PLANGENEHMIGUNG

In bestimmten Fällen kann das Planfeststellungsverfahren durch ein Plangenehmigungsverfahren ersetzt werden oder Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen. Die Voraussetzungen sind jeweils in den Fachgesetzen oder im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt.

Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz etwa kann die Planfeststellung durch Plangenehmigung ersetzt werden, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden und mit den betroffenen Trägern öffentlicher Belange „das Benehmen hergestellt“ ist, diese also beteiligt wurden. Bedarf ein Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung, scheidet das Ausweichen auf ein Plangenehmigungsverfahren aus.

In Fällen von unwesentlicher Bedeutung können Planfeststellung und Plangenehmigung unterbleiben. Das Vorhaben darf andere öffentliche Belange nicht berühren oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen müssen vorliegen und stehen dem Plan nicht entgegen und Rechte anderer werden nicht beeinflusst oder mit den vom Plan Betroffenen sind entsprechende Vereinbarungen getroffen worden.

Die Planfeststellung kann in Einzelfällen auch durch einen Bebauungsplan ersetzt werden.

## RECHTSSCHUTZ

Der Planfeststellungsbeschluss als Abschluss des Verfahrens ist Verwaltungsakt und als solcher vor Gericht anfechtbar. Eines Widerspruchsverfahrens bedarf es nicht.

Für eine Klage gelten kurze Fristen: Die Klagefrist beträgt einen Monat. Binnen sechs Wochen ab Einreichung der Klage muss diese begründet werden.

Die Klage hat regelmäßig keine sogen. aufschiebende Wirkung, führt also nicht dazu, dass mit dem Bau nicht begonnen werden darf. Die Entscheidung hierüber wird in einem gesonderten gerichtlichen Eilverfahren getroffen, das die Kläger einleiten müssen. Der Antrag im Eilverfahren mitsamt Begründung ist in vielen Fällen binnen eines Monats ab Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses bei Gericht einzureichen. Angesichts der Komplexität planfestgestellter Vorhaben, häufig sehr umfangreicher Planfeststellungsbeschlüsse und Planfeststellungsunterlagen und bestehenden Anwaltszwangs ist die Monatsfrist für den Eilantrag mit Begründung extrem kurz. Die Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass die Monatsfrist in Verbindung mit relativ hohen Kostenrisiken Betroffene häufig daran hindert, effektiven Rechtsschutz wahrzunehmen. Betroffene, die sich nicht bereits im Planfeststellungsverfahren anwaltlich beraten lassen, haben häufig Schwierigkeiten, innerhalb der kurzen Frist eine anwaltliche Beratung und Vertretung zu bekommen.

## EXKURS: GRENZEN DER PLANFESTSTELLUNG – BESONDERHEITEN IM STRASSEN- UND LUFTVERKEHRSRECHT

Bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben werden die Umweltauswirkungen des Vorhabens abschließend abgewogen und zugelassen. Bau und Betrieb werden grundsätzlich zugelassen. Die Regelungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses ist umfassend, weitere Ansprüche der Beteiligten und Betroffenen sind danach allgemein ausgeschlossen. Von dieser Regel gibt es allerdings einer Reihe von Ausnahmen:

- Die Inanspruchnahme von Grundstücken Dritter bleibt **nachfolgenden Grunderwerbsverhandlungen** und – für den Fall, dass es bei den Verhandlungen zu keiner Einigung kommt – **Enteignungs-, Enteignungsentschädigungs- und Besitzeinweisungsverfahren** vorbehalten. Die Rechtsgrundlagen dafür befinden sich in den jeweils anzuwendenden Fachplanungsgesetzen, die in vielen Punkten regelmäßig auf das Landesenteignungsrecht verweisen.
- **Straßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse** regeln meist nicht, welche **straßenverkehrsrechtlichen Regelungen** gelten sollen, welche Verkehrsschilder also später aufgestellt werden. Da etwa Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Durchfahrtsverbote für Lkw mit Hilfe von Verkehrsschildern umgesetzt werden und erhebliche Auswirkungen auf die Emissionen des Verkehrs, etwa den Lärm, haben, können die Umweltauswirkungen eines planfestgestellten Straßenbauvorhabens auch nach Planfeststellungsbeschluss

und evtl. nachfolgenden Klageverfahren und unabhängig von diesen noch erheblich reduziert werden. Ein Planfeststellungsbeschluss regelt grundsätzlich die **straßenrechtliche** Grundlage für Bau und Betrieb der Straße. Die Möglichkeit, auf Grundlage des **Straßenverkehrsrechts** Umweltauswirkungen durch Geschwindigkeitsbeschränkungen und Durchfahrtsverbote (weiter) zu reduzieren, wird durch die Planfeststellung nicht berührt. Für Straßenanwohner bedeutet das, dass sie in einem Planfeststellungsverfahren Schutz etwa vor Lärm durch Lärmschutzmaßnahmen fordern und ggfs. auch durchsetzen können. Ist die Straße in Betrieb genommen, können sie sich zusätzlich mit einem **Antrag auf Verkehrsbeschränkungen zum Schutz vor unzumutbarem Lärm** an die zuständige Straßenverkehrsbehörde wenden und – wenn die Voraussetzungen vorliegen – auch diesen Anspruch noch im Wege des Widerspruchs und der Klage durchsetzen. Anspruchsgrundlage ist § 45 der Straßenverkehrsordnung, der den Anwohnern das Recht gibt, von der Straßenverkehrsbehörde eine sachgerechte Ausübung des Ermessens, ob Verkehrsbeschränkungen anzuordnen sind, zu verlangen. Zu beachten ist allerdings, dass durch einen Planfeststellungsbeschluss eigentlich keine unzumutbaren Belastungen zugelassen werden dürfen, die einer Regelung durch Verkehrsbeschränkungen bedürfen. Angesichts vieler Prognoseunsicherheiten besteht in der Praxis erfahrungsgemäß immer wieder Spielraum für Verkehrsbeschränkungen auch auf planfestgestellten Verkehrswegen. Abzugrenzen sind Ansprüche auf Verkehrsbeschränkungen von Ansprüchen auf nachträgliche Schutzvorkehrungen wegen sogen. unvorhergesehener Wirkungen, geregelt in § 75 Abs.2 VwVfG. Während Ansprüche wegen unvorhergesehener Auswirkungen regelmäßig erst bei einer erheblich höheren als der prognostizierten Belastung (bei Lärm etwa 3 dB(A) mehr) durchsetzbar sein sollen, kennt der Anspruch auf Verkehrsbeschränkungen eine solche Schwelle nicht, kann also insbesondere auch bei geringeren Mehrbelastungen effektive Abhilfe schaffen.

- Besonderheiten gibt es auch im Luftverkehrsrecht: ein Planfeststellungsbeschluss bestimmt nicht, auf welcher Route die Flugzeuge den Flughafen anfliegen bzw. verlassen. Die Flugrouten werden vielmehr durch ein gesondertes Verfahren festgesetzt – und das teils auch erst lange Zeit nach Ergehen des Planfeststellungsbeschlusses.

Das Luftverkehrsgesetz unterscheidet zwischen Neubau und wesentlicher Änderung von Anlage und von Betrieb. Nur bei Neubau und wesentlicher Änderung der Anlage kommt ein Planfeststellungsverfahren in Betracht. Zur Flughafenanlage gehören neben Start- und Landebahn, Rollbahnen, Taxiways, Vorfeldflächen etc. (sogenannte luftseitige Anlagen) auch die Hochbauten, wie Abfertigungsgebäude, Frachthallen, aber auch Parkhäuser, Gebäude der Luftfahrtgesellschaften etc. (landseitige Anlagen). Die Hochbauten können allerdings auch durch einfache Baugenehmigung zugelassen werden. Wird eine Baugenehmigung etwa für den Bau eines neuen Abfertigungsterminals beantragt, beteiligt die Baugenehmigungsbehörde die zuständige Luftverkehrsbehörde in einem verwaltungsinternen Verfahren. Die Luftverkehrsbehörde hat dann darüber zu entscheiden, ob ein luftverkehrsrechtliches Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muss. Sie hat dabei ein Ermessen, kann also die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens auch dann anordnen, wenn das nicht zwingend geboten ist. Das kann insbesondere dann sachgerecht sein, wenn – wie bei dem Bau neuer Abfertigungsterminals – die Kapazität des Flughafens durch den Betrieb des neuen Terminals erheblich erweitert wird. Praktisch machen die Luftverkehrsbehörden von der Möglichkeit, ein Planfeststellungsverfahren etwa für Terminalneubauten bzw. –erweiterungen anzuordnen, bisher in aller Regel keinen Gebrauch.

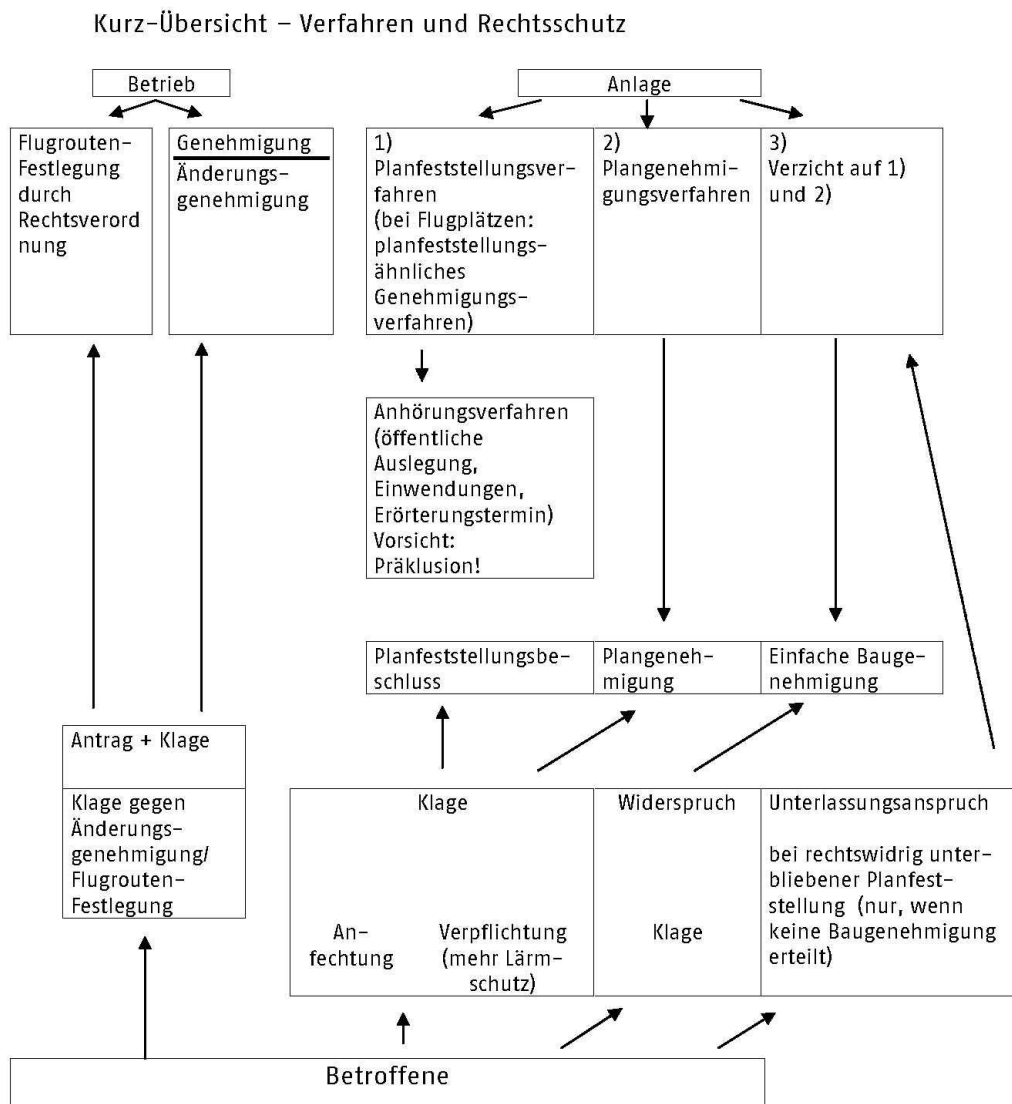
Für die wesentliche Änderung des Betriebs eines Flugplatzes ist eine luftverkehrsrechtliche Genehmigung erforderlich. Eine wesentliche Änderung ist etwa die Zulassung größerer und schwererer Flugzeugtypen, die Zulassung anderer Flugzeuge (Motorflugzeuge auf Segelfluggelände etc.), die Zulassung anderer Betriebszeiten (Zulassung von Nachtflug) u.v.a.m.. Aber auch Betriebsbeschränkungen, wie etwa Nachtflugverbote oder zeitliche Einschränkungen, das Verbot besonders lauten Fluggeräts etc. bedürfen einer Änderung der Genehmigung. Eine solche – die Auswirkungen des Flugbetriebs auf Betroffene mindernde – Betriebsbeschränkung durch Änderung der Genehmigung können die Betroffenen beantragen. Ein

wichtiges Beispiel ist ein Antrag auf Nachtflugbeschränkungen auf größeren Flugplätzen. Ein – im Streitfall auch gerichtlich durchsetzbarer – Anspruch soll allerdings nur bestehen, wenn der Betrieb nicht von einer Planfeststellung erfasst oder die strengen Voraussetzungen nachträglicher Schutzansprüche (§ 75 Abs.2 VwVfG) vorliegen.

Das Verfahren wird häufig ähnlich einem Planfeststellungsverfahren gestaltet, was aber nur bei wesentlichen Änderungen der Anlage eines militärischen Flugplatzes und bei Bestehen einer Pflicht zur Durchführung einer UVP rechtlich zwingend ist. In Verfahren, die auf Einschränkungen des Flugbetriebs gerichtet sind, steht den Betroffenen – meist den Lärmbetroffenen – ein Antragsrecht zu. Das Verfahren ist von der Behörde zweckmäßig und zügig durchzuführen.

Die Unterscheidung zwischen Anlage und Betrieb, zwischen planfestzustellenden und anderweitig zu regelnden Aspekten im Luftverkehrsrecht führt zu einem eigenen recht komplexen Regelungssystem. Die nachfolgende Abbildung stellt das Regelungssystem im Überblick dar:

**Luftverkehrsrechtliche Zulassungsverfahren:**



# STÄDTEBAURECHT/BAUPLANUNGSRECHT

## BAULEITPLANUNG (FLÄCHENNUTZUNGSPLAN, BEBAUUNGSPLAN)

Der **Flächennutzungsplan** (FNP) stellt für das gesamte Gemeindegebiet die beabsichtigte Nutzung in Grundzügen dar. Aus dem Plan kann abgelesen werden, wo im Gemeindegebiet Wohnbauflächen, Gewerbe- und Industriebauflächen, Grünflächen, Verkehrsflächen usw. vorhanden bzw. zukünftig entwickelbar sind. Der Flächennutzungsplan ist verbindlich für Behörden, er hat jedoch keine unmittelbare Rechtswirksamkeit für den Bürger. Aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans werden die Bebauungspläne abgeleitet. Der Inhalt des Flächennutzungsplans wird in § 5 BauGB geregelt.

Im Geltungsbereich des **Bebauungsplans** (B-Plans) wird die noch nicht für die Bürgerinnen und Bürger verbindliche Darstellung des Flächennutzungsplans konkretisiert und verbindlich festgesetzt. Der Bebauungsplan darf den Inhalten des Flächennutzungsplans nicht widersprechen. Der Bebauungsplan wird von der Gemeinde als Satzung beschlossen. Durch den Plan und textliche Festsetzungen wird festgesetzt, welche Nutzung auf den einzelnen Grundstücken zulässig ist. Die Festsetzungsmöglichkeiten sind (abschließend) in § 9 BauGB angegeben. Aus dem Plan kann regelmäßig abgelesen werden, welche Nutzungsart, welche Geschossigkeit, welche Bebauungsdichte und welches Überbauungsmaß für die einzelnen Grundstücke festgesetzt sind. Darüber hinaus kann die durch Baulinien und Baugrenzen definierte Bebauungsform dargestellt werden. Der Bebauungsplan kann Flächen für Sport- und Spielanlagen, Verkehrsflächen und Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind (z.B. Grünflächen), festlegen. Die Festsetzungen des Plans sind für den Grundstückseigentümer rechtsverbindlich. Er ist Grundlage für die Erteilung von Baugenehmigungen im Baugenehmigungsverfahren. Der Bebauungsplan ist grundsätzlich eine Angebotsplanung. Er lässt offen, wann die zulässige Bebauung realisiert wird und ob die Nutzungsmöglichkeiten voll ausgeschöpft werden. Es gibt aber auch vorhabenbezogene Bebauungspläne, die eigens zur Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung bestimmter Vorhaben (etwa eines sonst nicht zulässigen Einkaufszentrums) erstellt werden.

## VERFAHREN UND ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Das Verfahren der Bauleitplanung beginnt mit dem ortsüblich bekannt zu machenden Aufstellungsbeschluss.

Möglichst frühzeitig im Planungsprozess ist die Öffentlichkeit über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung zu informieren. Ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben (vgl. § 3 Abs.1 BauGB). Genauere Anforderungen, wie etwa öffentliche Auslegung, Fristen etc. sind in diesem Verfahrensstadium noch nicht vorgegeben.

Das ändert sich mit der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs.2 BauGB. Dabei sind der Plan mit Begründung und dem Umweltbericht für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Die Auslegung ist mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Wesentliche bereits vorliegende umweltbezogene Stellungnahmen von bereits zuvor beteiligten Behörden sind mit auszulegen.

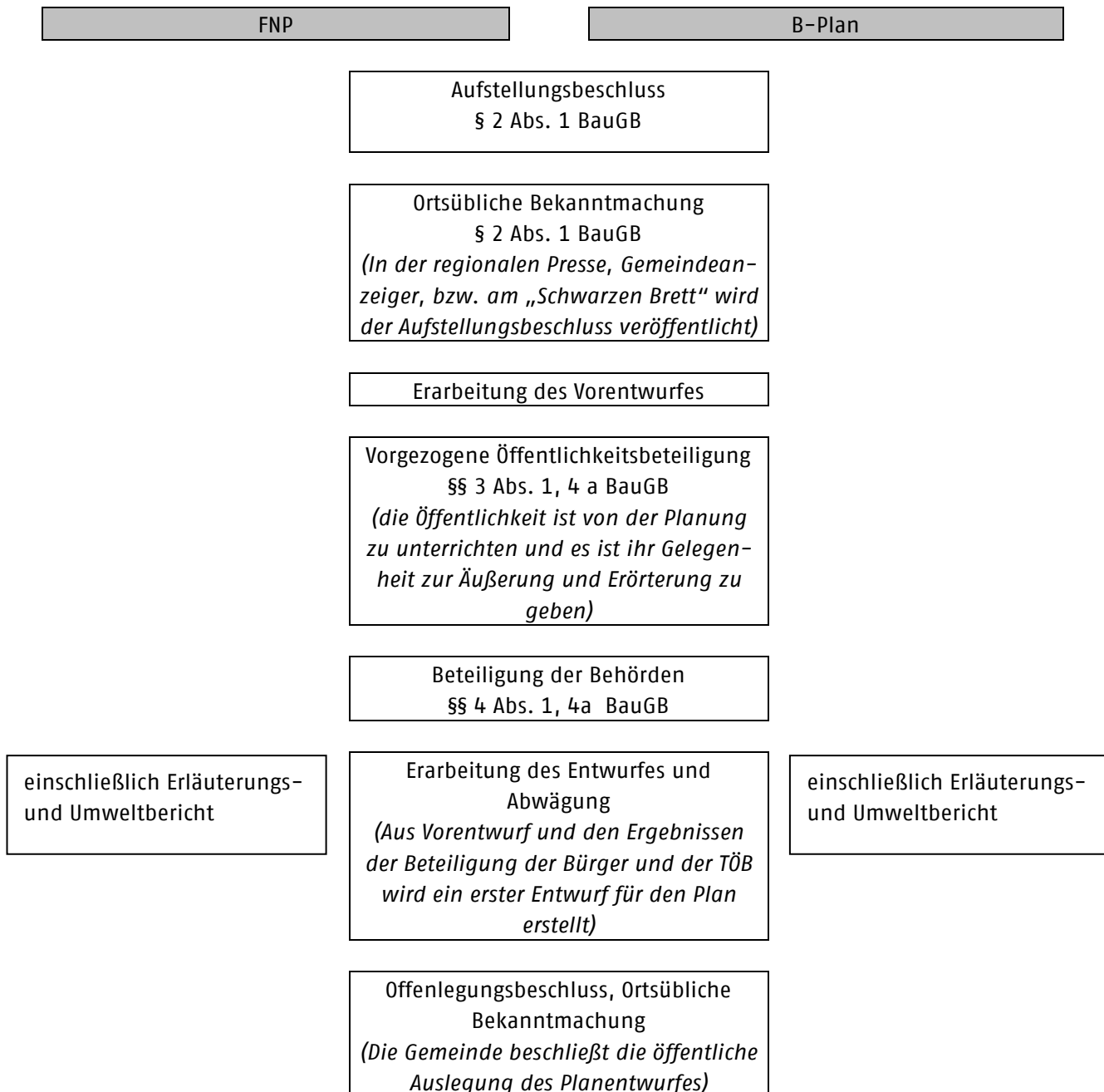
Auch im Bauleitplanverfahren gibt es Ausschlussfristen. Hat die Gemeinde die Auslegung und auch den möglichen Ausschluss nicht oder nicht rechtzeitig eingereichter Einwendungen richtig bekannt gemacht, kann sie nicht oder nicht rechtzeitig eingereichte Einwendungen unberücksichtigt lassen. Eine Klage bei Gericht, die sogen. Normenkontrollklage, kann nicht auf solche Einwendungen gestützt werden, die nicht oder nicht rechtzeitig erhoben wurden.

Die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung dienen insbesondere der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange.



In der folgenden Übersicht wird der Verfahrensablauf im Regelverfahren für Flächennutzungsplan und Bebauungsplan dargestellt. Teils anderen inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Vorgaben unterliegen vorhabenbezogene Bebauungspläne (§ 12 BauGB), Bebauungspläne im vereinfachten Verfahren (§ 13 BauGB) und Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB).

### Planungsablauf in der Bauleitplanung (Regelablauf)



Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung  
(Öffentliche Auslegung) § 3 Abs. 2 BauGB  
*(Der Planentwurf ist für einen Monat öffentlich mitsamt wesentlicher bereits vorliegender umweltbezogener Stellungnahmen einsehbar und den Bürgern ist die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben)*

Beteiligung der Behörden  
§ 4 BauGB  
*(Den TÖB ist i.d.R. 1 Monat lang Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben)*

Beschluss über die Stellungnahmen  
*(bei Änderungen und Ergänzungen erneute öffentliche Auslegung und ff.)*

Information über die Abwägung/über die Behandlung der Stellungnahmen  
*(ggf. öffentliche Bekanntmachung)*

Beschluss der Gemeinde über den FNP

Beschluss des B-Plans als Satzung  
§10 Abs. 1 BauGB

Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde innerhalb von 3 Monaten, § 6 Abs. 1 und 4

Genehmigung (soweit erforderlich) durch die höhere Verwaltungsbehörde innerhalb von drei Monaten, §10 Abs. 2 BauGB

Mit der ortsüblichen Bekanntmachung wird der FNP wirksam, § 6 Abs. 5 BauGB

Mit der ortsüblichen Bekanntmachung wird der B-Plan rechtsverbindlich, § 10 Abs. 3 BauGB

Anpassungspflicht für die beteiligten öffentlichen Planungsträger, § 7 BauGB

Gegebenenfalls Darstellung und Ergänzung eines Sozialplanes, § 180 BauGB

## RECHTSSCHUTZ

Rechtsschutz gegen Bauleitpläne bietet das Normenkontrolle genannte gerichtliche Verfahren. Ein Vorverfahren wie das Widerspruchsverfahren gegen einen Verwaltungsakt ist nicht vorgesehen. Allerdings müssen bestimmte Verfahrens-, Form- und Abwägungsmängel nach § 215 BauGB innerhalb eines Jahres gegenüber der Gemeinde gerügt werden.

Das Normenkontrollverfahren wird vor dem Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof geführt und unterliegt dem Anwaltszwang. Der Antrag muss daher vom Anwalt bei Gericht eingereicht und begründet werden. Der Antrag muss innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung des Bauleitplans gestellt werden.

Zu beachten ist, dass eine Klage unzulässig ist, mit der nur Einwendungen geltend gemacht werden, die innerhalb der Auslegungsfrist nicht vorgetragen wurden (vgl. § 47 Abs.2a BauGB).

## MASSNAHMEN DES BESONDEREN STÄDTEBAURECHTS

Im zweiten Kapitel des BauGB, der mit Besonderes Städtebaurecht überschrieben ist, sind eine Reihe städtebaulicher Maßnahmen und Planungen geregelt, die der Lösung komplexer städtebaulicher Probleme dienen. Zu ihnen gehören:

- die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen,
- die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen,
- die Stadtumbaumaßnahmen,
- Maßnahmen der Sozialen Stadt,
- die Erhaltungssatzungen (zu denen auch die aktuell viel diskutierten Milieuschutzsatzungen gehören).

Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind die als Hintergrund für städtebauliche Maßnahmen erforderlichen Konzepte.

Die Maßnahmen unterscheiden sich in Anlass, Zielen, Zwecken und einzusetzenden Mitteln. Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme dient der Behebung städtebaulicher Funktions- oder Substanzschwächen insbesondere in bebauten Gebieten. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme dient der Neuentwicklung bzw. Neuordnung eines Gebiets mit Hilfe des sogen. Durchgangserwerbs durch die Kommune. Durch Stadtumbaumaßnahmen sollen in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen durchgeführt werden. Maßnahmen der Sozialen Stadt sind Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Erhaltungssatzungen dienen entweder dem Erhalt eines besonders schützenswerten Ortsbildes oder als Milieuschutzsatzung dem Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung.

### VERFAHREN

Das Verfahren beginnt bei allen Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts mit Voruntersuchungen. Bei der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme und der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme werden sie vorbereitende Untersuchungen genannt, bei Maßnahmen des Stadtbaus und der Sozialen Stadt Stadtentwicklungskonzepte. Bei Erhaltungs-/Milieuschutzsatzungen sind sie nicht gesetzlich vorgegeben. Städtebauliche Grundlagenuntersuchungen sind aber auch hier regelmäßig Voraussetzung für die Festlegung der Gebiete.

Die von städtebaulichen Maßnahmen betroffenen Gebiete werden regelmäßig durch Satzung (bei Stadtumbaumaßnahmen und Maßnahmen der Sozialen Stadt teils auch durch einfachen Beschluss der Gemeinde) festgelegt. Die Umsetzung erfolgt dann durch verschiedene städtebauliche Maßnahmen, angefangen von der Beratung und Unterstützung, über die Kontrollen durch besondere städtebauliche Genehmigungen bis hin zu Grunderwerb und Enteignung. Gemeinsam ist den städtebaulichen Maßnahmen, dass die Umsetzung von der laufenden Fortschreibung der zugrunde liegenden städtebaulichen Konzepte begleitet wird.

### BETEILIGUNG

Die Beteiligung ist integrierter Bestandteil der Verfahren. Sie ist keine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern Betroffenenbeteiligung. Nur wenn im Rahmen städtebaulicher Maßnahmen Bebauungspläne aufgestellt werden, gelten dafür die schon geschilderten Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Vorschriften zu den einzelnen städtebaulichen Maßnahmen verweisen hinsichtlich der Beteiligung auf die Regelungen zur städtebaulichen Sanierungsmaßnahme in §§ 137 bis 139 BauGB. In § 137 BauGB wird mit einer „Soll“-Formulierung eine Regel-Pflicht zur möglichst frühzeitigen Erörterung mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen statuiert. Die Betroffenen sollen zur Mitwirkung angeregt und beraten wer-

den. § 138 BauGB sieht Auskunftspflichten der Betroffenen vor. § 139 BauGB regelt die Beteiligung und Mitwirkung betroffener öffentlicher Aufgabenträger.

Gemeinsam ist den Beteiligungsvorschriften, dass sie keine verbindlichen Vorgaben enthalten. Weder ist vorgegeben, welche Informationen den Betroffenen zur Beteiligung zugänglich zu machen sind, noch gibt es verbindliche Verfahrens- und Formvorgaben. Die Anforderungen an die Beteiligung der Betroffenen richten sich vielmehr nach allgemeinen Rechtmäßigkeits- und besonders Verhältnismäßigkeitserwägungen. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Beteiligung nicht ernst zu nehmen wäre. Sie ist zum einen unverzichtbarer integrierter Bestandteil jeder Maßnahme des besonderen Städtebaurechts. Mängel in der Beteiligung führen auch immer wieder zu einer nicht ausreichenden Erfassung und Bewertung der Interessen und Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen. Das wiederum führt häufiger zu Abwägungsmängeln, die auch zur Aufhebung der Satzung für eine städtebauliche Maßnahme führen können. Mängel der Beteiligung schlagen hier durchaus auch in der Praxis häufiger auf das Ergebnis durch und machen eine städtebauliche Maßnahme zunichte.

## **RECHTSSCHUTZ**

Rechtsschutz ist bei städtebaulichen Maßnahmen zum einen als direkter Rechtsschutz gegen die Satzungen etwa für eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme oder für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Wege der bereits oben zur Bauleitplanung geschilderten Normenkontrolle möglich. Die Ausführungen dort gelten hier entsprechend.

Rechtsschutz ist aber auch gegen einzelne Maßnahmen zur Umsetzung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen denkbar. Wird eine sanierungsrechtliche Genehmigung nicht erteilt, kann der Antragsteller dagegen klagen. Wird ein städtebauliches Gebot erlassen, kann der Betroffene (insbesondere der Eigentümer) dagegen klagen. Werden Ausgleichsbeträge erhoben, können die Betroffenen gegen die Bescheide klagen. Regelmäßig erfolgt in diesen Klageverfahren eine sogenannte Inzident-Prüfung auch der städtebaulichen Maßnahme. Oft ist als Vorverfahren ein Widerspruchsverfahren durchzuführen.

## **IMMISSIONSSCHUTZRECHTLICHE VERFAHREN**

Bestimmte Anlagen, die schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können oder in anderer Weise die Allgemeinheit gefährden oder erheblich belästigen, benötigen für ihre Errichtung und den Betrieb eine Genehmigung nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (§ 4 BImSchG). Neben immissionsschutzrechtlichen Belangen wird im Genehmigungsverfahren geprüft, ob andere öffentlich-rechtliche Vorschriften (z.B. Naturschutzrecht) Beachtung finden. Welche Anlagen im speziellen einer Genehmigung nach BImSchG bedürfen, wird in der 4. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV) aufgeführt; diese sind zum Beispiel:

### **immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen nach der 4. BImSchV (Anhang I) sind etwa:**

- Kraftwerke, Heizkraftwerke
- Windparks
- Steinbrüche > 10 ha,
- Schredderanlagen
- Anlagen für Bau und Instandhaltung von Fahrzeugen und Flugzeugen
- größere Massentierhaltungsanlagen
- Raffinerien, Brauereien etc.
- Müllverbrennungsanlagen
- größere Kompostanlagen

- Renn- oder Teststrecken für Kraftfahrzeuge
- Schiessanlagen
- und andere (siehe im Einzelnen Anhang I zur 4.BImSchV)

## VERFAHREN

Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens wird in der 9. BImSchV geregelt (Verordnung über das Genehmigungsverfahren). § 19 BImSchG ermöglicht bei bestimmten Anlagen die Durchführung eines vereinfachten Verfahrens. Für welche Anlagen das normale und für welche das vereinfachte Verfahren durchgeführt wird, ist ebenfalls in der 4. BImSchV aufgeführt.

Genehmigungsverfahren und vereinfachtes Verfahren n. Anh. I zur 4.BImSchV

<b>10.17</b>	Renn- oder Teststrecken für Kraftfahrzeuge	
10.17.1	als ständige Anlagen	<b>G</b>
10.17.2	zur Übung oder Ausübung des Motorsports an fünf Tagen oder mehr je Jahr,...	<b>V</b>

G = Genehmigungsverfahren V = vereinfachtes Verfahren

Im Überblick lässt sich das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren wie folgt darstellen:

### Verfahrensablauf eines Genehmigungsverfahrens nach BImSchG und 9. BImSchV

Verfahrensschritte	
1	<b>Antragstellung</b> bei der Genehmigungsbehörde; Klärung des Umfangs der Antragsunterlagen, Beratung des Antragstellers durch die Genehmigungsbehörde (§ 2 der 9. BImSchV)
2	<b>Umfang und Inhalt der Antragsunterlagen:</b> Alles, was zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen erforderlich ist, auch alle naturschutzrelevanten Unterlagen (§ 4 und §§ 4a-e der 9. BImSchV)
3	<b>Scoping-Termin</b> , bei UVP-pflichtigen Anlagen; Behörde kann Sachverständige und Dritte hinzuziehen (§ 2a der 9. BImSchV)
4	<b>Überprüfung der Vollständigkeit der Unterlagen</b> durch die zuständige Behörde (§ 7 der 9. BImSchV)
5	<b>Bekanntmachung des Vorhabens:</b> Amtliches Veröffentlichungsblatt und örtliche Tageszeitungen (§ 8 der 9. BImSchV). Hinweis auf Ort und Zeit, wo und wann die Unterlagen einzusehen sind; Hinweis auf Einwendungsmöglichkeiten innerhalb der Einwendungsfrist; Hinweis auf Erörterungstermin
6	<b>Auslegung der Unterlagen</b> bei der Genehmigungsbehörde und an einer Stelle in der Nähe des Vorhabenstandortes; Einsicht während der Dienststunden (§ 10 der 9. BImSchV)

7	Gleichzeitige <b>Beteiligung anderer Behörden</b> (§ 11 der 9. BImSchV)
8	<b>Erhebung von Einwendungen</b> innerhalb der Einwendungsfrist (bis zwei Wochen nach Ablauf der Einwendungsfrist, also ein Monat und zwei Wochen, siehe § 10 Abs. 3 BImSchG)
9	<b>Erörterungstermin:</b> Nicht öffentlich, Teilnahmerecht für alle Einwender, Behörde kann aber weitere Personen und auch die Öffentlichkeit (Presse etc.) zulassen
10	<b>Genehmigungsentscheidung;</b> Zustellung des Genehmigungsbescheids auch durch öffentliche Bekanntmachung möglich (bei größeren Vorhaben der Regelfall). Achtung: Ab ordnungsgemäßer Bekanntmachung und zweiwöchiger Auslegung des Genehmigungsbescheids beginnt die Rechtsmittelfrist (1 Monat) für den Widerspruch zu laufen.

## ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Für die Öffentlichkeitsbeteiligung enthält § 10 des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) in Absätzen 3 und 4 recht detaillierte Vorgaben, die sich von denen anderer Fachgesetze und des Verwaltungsverfahrensgesetzes teils unterscheiden. § 10 Abs.3 gibt vor:

*„(3) <sup>1</sup>Sind die Unterlagen des Antragstellers vollständig, so hat die zuständige Behörde das Vorhaben in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem entweder im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind, öffentlich bekannt zu machen. <sup>2</sup>Der Antrag und die vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen, mit Ausnahme der Unterlagen nach Absatz 2 Satz 1, sowie die entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Behörde im Zeitpunkt der Bekanntmachung vorliegen, sind nach der Bekanntmachung einen Monat zur Einsicht auszulegen. <sup>3</sup>Weitere Informationen, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens von Bedeutung sein können und die der zuständigen Behörde erst nach Beginn der Auslegung vorliegen, sind der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen. <sup>4</sup>Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist kann die Öffentlichkeit gegenüber der zuständigen Behörde schriftlich Einwendungen erheben. <sup>5</sup>Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.“*

§ 10 Abs.4 gibt vor, was im Einzelnen Gegenstand der Bekanntmachung sein muss.

Der Ausschluss nicht oder nicht rechtzeitig vorgetragener Einwendungen gilt danach auch im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Die Einwendungsfrist ist vergleichbar dem Planfeststellungsverfahren. Eine Erörterung kann stattfinden, muss aber nicht. Neben den Vorgaben des BImSchG können bei Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, auch die Vorgaben des UVPG (s. dazu oben) zur Anwendung kommen.

## RECHTSSCHUTZ

Der Antragsteller im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren kann gegen die Ablehnung einer Genehmigung oder nach seiner Auffassung zu strenge Auflagen Widerspruch einlegen und klagen. Die Anwohner können gegen eine Genehmigung oder auf zusätzliche Schutzauflagen zu ihren Gunsten klagen. Auch

sie müssen in vielen Fällen zuvor Widerspruch einlegen. Sofern eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht, sind auch anerkannte Umweltvereinigungen klageberechtigt. Zu beachten sind hier die Ausführungen oben zur Klagebefugnis und zum Ausschluss nicht oder nicht rechtzeitig erhobener Einwendungen.

Sowohl die Frage, ob ein Widerspruchsverfahren durchzuführen ist, wie auch die Frage, vor welchem Gericht Klage zu erheben ist, ist je nach zugelassenem Anlagentyp und zuständiger Genehmigungsbehörde unterschiedlich zu beantworten

## **BERGRECHTLICHE VERFAHREN**

Das Bergrecht regelt die sogen. Erkundung und Gewinnung von Bodenschätzen, zu denen etwa Kohle, Erdgas, Erdöl, Metalle, Salze, aber auch etwa Geothermie gehören. Einige wenige Bodenschätze werden als grundeigene Bodenschätze definiert, die im Eigentum des Grundeigentümers stehen. Überwiegend aber werden Bodenschätze als sogen. bergfreie Bodenschätze definiert, die von anderen als den Grundeigentümern genutzt werden können. Bei deren Erkundung und Gewinnung kollidieren dann häufig die Interessen von Grundeigentümer und Abbauwilligem.

### **PLAN / PROJEKT:**

Braun- und Steinkohletagebau, Geothermie, insgesamt die Gewinnung sogen. bergfreier Bodenschätze, wie Metalle und Metallerze, Kohlenwasserstoffe (Erdöl, Erdgas, Kohle), Salze und Sole, Fluss- und Schwer-  
spat, Erdwärme, Gold.

Wer einen solchen Bodenschatz erkunden oder gewinnen möchte, benötigt eine von der Bergbehörde zu erteilende Berechtigung. Berechtigungsarten sind die Erlaubnis für die Erkundung und die Bewilligung für die spätere Gewinnung des Bodenschatzes. Diese Erlaubnis muss von der Bergbehörde erteilt werden, wenn der Antragsteller zu einer fachgerechten Erkundung bzw. Gewinnung in der Lage ist.

### **VERFAHREN**

Die Erlaubnis bzw. Bewilligung ist die Grundlage für die Erkundung und Gewinnung, ähnlich wie das Grundstückseigentum die Grundlage für den Bau eines Gebäudes ist. Einzelne Maßnahmen zur Erkundung und Gewinnung (z.B. seismische Messungen, Bohrungen) bedürfen darüber hinaus einer Betriebsplanzulassung durch die Bergbehörde. Im Vergleich mit der Bebauung eines Grundstücks entspricht diese der Baugenehmigung. Im Betriebsplanzulassungsverfahren wird geprüft, ob die geplanten Maßnahmen den Sicherheitsanforderungen entsprechen. Voraussetzungen sind beispielsweise, dass keine Gefahren für Leib oder Leben und keine gemeinschädlichen Einwirkungen zu erwarten sind. Darunter versteht man Schäden an Allgemeingütern, zum Beispiel Schäden an der Verkehrsinfrastruktur. Kleinere individuelle Schäden wie statisch unbedenkliche Gebäuderisse stehen nach den bergrechtlichen Regelungen der Betriebsplanzulassung nicht entgegen. Das Bergrecht geht davon aus, dass die Versorgung der Allgemeinheit mit lebenswichtigen Bodenschätzen nur möglich ist, wenn Grundstückseigentümer solche Schäden dulden müssen.

## ZULASSUNGSVERFAHREN IM BERGRECHT:

- Erlaubnis (Aufsuchen),
- Bewilligung (Gewinnen),
- Betriebsplanverfahren:
  - Rahmenbetriebsplan
  - Hauptbetriebsplan
  - Sonderbetriebsplan
  - Abschlussbetriebsplan

Der Rahmenbetriebsplan enthält eine allgemeine Beschreibung des Gesamtvorhabens nach Art und Umfang, technischer Durchführung und Dauer, gestattet aber noch nicht den Abbaubetrieb selbst. Das geschieht erst durch den Hauptbetriebsplan, der dann auch die genaue Beschreibung des Vorhabens enthält und in der Regel befristet zugelassen wird. Die Zulassungsverfahren sind sogen. gebundene Entscheidungen ausgestaltet. Das heißt, die Zulassung ist zu erteilen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Es besteht kein Ermessensspielraum der Behörde.

Auch im Betriebsplanverfahren sind aber Umweltbelange und sonstige öffentliche Interessen zu prüfen. Nach § 48 Abs.2 BBergG kann die für die Zulassung von Betriebsplänen zuständige Behörde eine Aufsuchung oder eine Gewinnung beschränken oder untersagen, soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Diese anderen öffentlichen Interessen sind (auch) umweltrechtliche Interessen. Dabei sind auch Anforderungen des sogen. vorsorgenden Umweltschutzes nach § 52 Abs.2a Satz 3 BBergG zu berücksichtigen. Es können also Forderungen auch über die Einhaltung von Grenzwerten hinaus gestellt werden.

## ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Eine **Öffentlichkeitsbeteiligung** ist in diesen Verfahren nur beim sogen. obligatorischen Rahmenbetriebsplan bei Vorliegen einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen. Dann wird der Rahmenbetriebsplan im Wege eines Planfeststellungsverfahrens mit Planfeststellungsbeschluss zugelassen.

### Öffentlichkeitsbeteiligung

nur bei Rahmenbetriebsplan mit UVP-Pflicht – dann Planfeststellungsverfahren (zum Ablauf siehe oben bei Planfeststellungsverfahren)

#### UVP-Pflicht

Einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen nach § 1 der UVP-V Bergbau z.B.

- ein Tagebau > 25 ha oder in Naturschutzgebieten oder Natura-2000-Gebieten oder mit einer Gewässerumgestaltung oder mit einer großräumigen Grundwasserabsenkung
- ein Tagebau > 10 ha < 25 ha, wenn eine Vorprüfung ergibt, dass das Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann (§ 3c UVPG)
- andere Vorhaben nach § 1 UVP-V Bergbau oder Anlage 1 zum UVPG



## RECHTSSCHUTZ

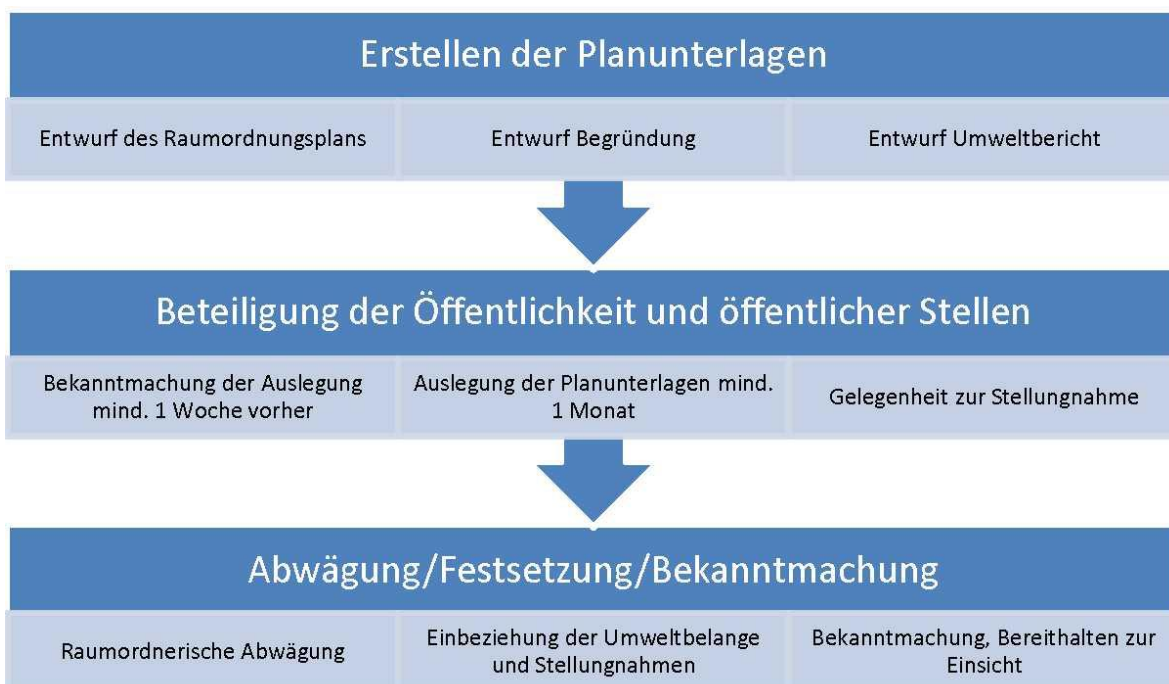
Gegen einen Planfeststellungsbeschluss kann Klage erhoben werden. Das wurde bereits oben zum Planfeststellungsverfahren angeführt. Angesichts der Besonderheiten des Bergrechts stellt sich aber insbesondere die Frage, ob (und unter welchen Umständen) auch gegen die eigentliche Zulassung, den Hauptbetriebsplan geklagt werden kann. Für Umweltverbände wurde ein Klagerecht aus dem Umweltrechtsbehelfsgesetz und der Aarhus-Konvention jüngst bejaht (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 6.2.2013 – 1 B 11266/12 –). Die Frage, ob und unter welchen Umständen nicht nur gegen den Planfeststellungsbeschluss zur Zulassung eines Rahmenbetriebsplans, sondern auch gegen den Hauptbetriebsplan geklagt werden kann, ist noch nicht befriedigend geklärt.

## RAUMORDNUNGSPLANUNG UND RAUMORDNUNGSVERFAHREN

Im Bereich der Raumordnung ist zu unterscheiden zwischen den Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen, in denen allgemein die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung für Bund, Land oder Region festgesetzt werden, einerseits und andererseits den bereits auf ein konkretes Vorhaben bezogenen Raumordnungsverfahren.

### RAUMORDNUNGSPLANUNG – VERFAHREN UND BETEILIGUNG

Zur Aufstellung von Raumordnungsplänen enthält das Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes bereits allgemeine Vorgaben, die in den Landesplanungsgesetzen der einzelnen Länder noch ausgestaltet sind. Auch die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt in den Landesplanungsgesetzen und ist dort im Einzelfall nachzuvollziehen. Bereits das ROG gibt aber bundeseinheitlich vor, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattzufinden hat und dass eine Umweltprüfung durchzuführen ist, deren Mindestinhalt in Anlage 1 zum ROG vorgegeben ist. Der bundeseinheitliche Ablauf lässt sich wie folgt darstellen:



## RECHTSSCHUTZ

Gegen Raumordnungspläne können sich in ihren eigenen Rechten Betroffene im Wege der sogenannten Normenkontrollklage zur Wehr setzen. Da die Planung regelmäßig großräumig ist, ist die Anzahl Betroffener allerdings eher gering. Regelmäßig werden die Regionalpläne für die Steuerung der Windenergie vor Gericht angefochten, da sie sogen. Eignungsgebiete festlegen mit der Folge, dass nur in diesen Gebieten Windkraftanlagen errichtet werden dürfen, außerhalb der Gebiete aber die Errichtung von Windkraftanlagen ausgeschlossen ist. Durch eine derartige Festsetzung sind dann sowohl die Grundstückseigentümer betroffen, auf deren Flächen keine Windkraftanlagen errichtet werden dürfen als auch die Unternehmen, die Windkraftanlagen errichten und denen damit potentielle Standorte genommen werden.

## RAUMORDNUNGSVERFAHREN

Das Raumordnungsverfahren ist ein vorhabenbezogenes Verfahren, eine raumordnerische Vorprüfung für ein raumbedeutsames bzw. überörtlich bedeutsames Vorhaben.

Raumbedeutsame bzw. überörtlich bedeutsame Vorhaben sind in der Raumordnungsverordnung (RoV) des Bundes näher bestimmt und teilweise zusätzlich in den landesplanerischen Regelungen der Bundesländer. Dazu gehören beispielsweise:

- Kraftwerke,
- große Biogasanlagen,
- große Massentierhaltungen,
- große Abfallverwertungs- und Abfallbeseitigungsanlagen,
- viele andere Industrieanlagen (siehe im Einzelnen: Anlage 1 zum UVPG Nr.1 bis 10),
- planfeststellungspflichtige Anlagen zur Endlagerung von Atommüll,
- Abfalldeponien,
- bestimmte Abwasserbehandlungs- und Rohrleitungsanlagen,
- planfeststellungspflichtige Gewässerausbauten, Häfen, Deich- und Dammbauten,
- Bau einer Bundesfernstraße,
- Bau und wesentliche Änderung von Schienenstrecken, Rangierbahnhöfen, Umschlagseinrichtungen für den kombinierten Verkehr,
- Aus- und Neubau von Bundeswasserstraßen,
- Anlage und wesentliche Änderung von planfeststellungspflichtigen Flugplätzen,
- Errichtung von Hochspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 110 kV oder mehr und von Gasleitungen mit einem Durchmesser von mehr als 300 mm;
- Errichtung von Feriendörfern, Hotelkomplexen und sonstigen großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung sowie von großen Freizeitanlagen;
- planfeststellungspflichtige bergbauliche Vorhaben,
- andere als bergbauliche Vorhaben zum Abbau von oberflächennahen Rohstoffen mit einer vom Vorhaben beanspruchten Gesamtfläche von 10 ha oder mehr;
- Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben.

## VERFAHREN UND BETEILIGUNG

Für diese Vorhaben ist grundsätzlich ein Raumordnungsverfahren durchzuführen, für das § 15 des Raumordnungsgesetzes wesentliche bundesrechtliche Vorgaben enthält. Ist sichergestellt, dass die Raumverträglichkeit anderweitig geprüft wird, kann von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abgesehen werden. Die Öffentlichkeit „kann“ nach § 15 Abs.3 Satz 3 ROG in ein Raumordnungsverfahren einbezogen werden. Landesrechtliche Regelungen sehen eine Öffentlichkeitsbeteiligung in jedem Fall vor. Der grobe Ablauf eines Raumordnungsverfahrens lässt sich wie folgt darstellen:



## RECHTSSCHUTZ

Das Raumordnungsverfahren schließt mit einer landesplanerischen Beurteilung ab. Sie ist im Sinne eines Fach-Gutachtens oder einer fachlichen Empfehlung im nachfolgenden Zulassungsverfahren für das Vorhaben zu berücksichtigen. Ihre Inhalte und wesentlichen Aussagen können jedoch auch „weggewogen“ werden. Die landesplanerische Beurteilung ist grundsätzlich nicht gerichtlich anfechtbar, da keine verbindliche Entscheidung. Ablauf und Ergebnis des Raumordnungsverfahrens wie auch seine Berücksichtigung bei der Zulassungsentscheidung sind grundsätzlich nur in einem Klageverfahren gegen die nachfolgende Zulassungsentscheidung gerichtlich überprüfbar.

## **WEITERE INSTRUMENTE ZUR EINFLUSSNAHME**

Neben den oben zunächst allgemein und dann im Zusammenhang beschriebenen Klagemöglichkeiten stehen der interessierten Öffentlichkeit auch noch eine Reihe weiterer Instrumente zur Verfügung, um Einfluss in laufenden Planungs- und Zulassungsverfahren auszuüben.

### **Widerspruch (förmlicher Rechtsbehelf)**

Gegen einen Verwaltungsakt kann in vielen Fällen Widerspruch erhoben werden. Das ist regelmäßig der sogenannte Rechtsbehelfsbelehrung zu entnehmen, die ein Verwaltungsakt enthalten muss. Ist eine solche vorhanden und korrekt, läuft eine Frist von einem Monat, innerhalb derer der Widerspruch bei der zuständigen Behörde eingegangen sein muss. Fehlt die Rechtsbehelfsbelehrung, handelt es sich entweder nicht um einen Verwaltungsakt oder die Frist verlängert sich auf ein Jahr. Ein Widerspruch kann nur gegen einen Verwaltungsakt eingelegt werden, der eigene Rechte des/der Widerspruchsführers/in verletzt oder verletzen kann. Die Voraussetzungen eines erfolgversprechenden Widerspruchs können hier nicht im Einzelnen geschildert werden, weil sie sich nur im Einzelfall beurteilen lassen. Widersprüche können kostenpflichtig sein. Ob und in welcher Höhe Kosten entstehen, kann bei der zuständigen Behörde erfragt werden.

### **Fachaufsichts- und Dienstaufsichtsbeschwerde (formloser Rechtsbehelf)**

Bei der Fachaufsichtsbeschwerde kann eine Überprüfung der Zweckmäßigkeit der Entscheidung einer Verwaltung veranlasst werden. Sie richtet sich gegen die fachliche Beurteilung der Behörde. Sie wird bei der jeweiligen Fachaufsichtsbehörde gestellt, dies ist in der Regel die übergeordnete Behörde/Instanz.

Die Dienstaufsichtsbeschwerde richtet sich speziell gegen einen bestimmten Mitarbeiter/eine Mitarbeiterin einer Behörde, dessen/deren Verhalten überprüft werden soll. Sie richtet sich also gegen ein persönliches Fehlverhalten. Sie wird an den zuständigen Vorgesetzten gerichtet. Mit einer Dienstaufsichtsbeschwerde kann man zwar gegen einen Bearbeiter vorgehen, allerdings wird dadurch nicht die konkrete Entscheidung angegriffen; diese hat weiterhin Bestand.

Derartige Beschwerden haben nur selten Erfolg. Ein Grund dafür liegt auch darin, dass die Prüfung behördenintern und aus Behördensicht erfolgt. Die schon im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht vorgegebene Pflicht zur Sachaufklärung wird häufig nicht ernst genommen, weitere Ermittlungen über das Einholen einer Stellungnahme der betreffenden Mitarbeiter hinaus meist unterlassen. Daher werden diese Beschwerden auch häufig mit den drei „F“ tituiert: formlos, fristlos, fruchtlos.

### **Klagen nach dem Umweltschadensgesetz**

Am 14. November 2007 ist das Umweltschadensgesetz in Kraft getreten. Damit ändern sich die Haftungsgrundlagen für Unternehmen: Wer bei einer beruflichen Tätigkeit die Umwelt schädigt, muss den Schaden auf eigene Kosten beseitigen. Ein Umweltschaden ist insbesondere ein Schaden an Arten, natürlichen Lebensräumen, Gewässern oder Boden. Für bestimmte Tätigkeiten – z. B. Betrieb eines Kraftwerks oder einer Abfalldeponie, der Transport von Gefahrgütern auf der Straße oder die Einleitung von Stoffen in Gewässer – kommt es nicht auf ein Verschulden an. Um gegen Verursacher eines Umweltschadens vorzugehen, können sich betroffene Einzelpersonen und Umweltverbände an die Behörden wenden. Auch gerichtliches Einschreiten ist möglich. Umweltverbände können Behörden auf Missstände hinweisen und Sanierungsverfahren anstoßen. Wie

wirksam dieses Instrument ist, wird maßgeblich davon abhängen, wie intensiv Verbände und Initiativen davon Gebrauch machen.

### **Bürgerbegehren, Bürgerentscheid**

Per Bürgerentscheid können bestimmte Entscheidungen der Gemeinde durch die Bürger gefällt werden, d.h. ein Bürgerentscheid kommt einem Beschluss der Gemeindevertretung oder Stadtverordnetenversammlung gleich. Um einen Bürgerentscheid zu erwirken, muss zunächst ein Bürgerbegehren durchgeführt werden. Je nach Bundesland gelten unterschiedliche Regelungen für Bürgerbegehren und -entscheide. Durch das Bürgerbegehren sollen die Einwohner einer Gemeinde bekunden, dass sie einen Bürgerentscheid zu einer bestimmten Fragestellung befürworten. Von einem Bürgerbegehren sind jedoch häufig unter anderem Bebauungspläne, Flächennutzungspläne und Planfeststellungsverfahren ausgeschlossen.

Die Bundesländer kennen entsprechende Volksbegehren und Volksentscheide auch auf Landesebene mit in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlichen Voraussetzungen. Auf Bundesebene ist dieses direktdemokratische Instrument nicht vorgesehen (Ausnahme: Länderneubildung, s. Art. 29 Abs.2 Grundgesetz).

### **Petition**

Mit einer Petition kann man sich einzeln oder in Gemeinschaft schriftlich mit Anregung, Kritik oder Beschwerde an den Bundestag, den Landtag, die gewählten Vertreter der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften (Städte und Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte) und jede sonstige staatliche oder kommunale Stelle wenden. Zuvor sollte geklärt sein, welches Parlament für das Anliegen tatsächlich eine Entscheidungskompetenz hat. Beispielsweise gehört eine Petition zu einer Bundeswasserstraßenplanung in den Petitionsausschuss des Bundestages und die Petition zur Planung einer Landesstraße in den Petitionsausschuss des Landtages. Das Petitionsrecht ist ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht (Art. 17 GG und entsprechende Regelungen in den Landesverfassungen). Über Petitionen entscheiden die Petitionsausschüsse der Parlamente, d.h. des Bundestages, des Landtages, des Kreistages oder der Gemeindevertretung. Besonders bürgerfreundlich sind Petitionen an den Bundestag. Sie können per Mail gestellt werden. Über den Stand der Bearbeitung und andere Petitionen informiert die Internetseite des Bundestages. Die Möglichkeit der Petition besteht auch auf Ebene des EU-Parlaments.

### **Beschwerde wegen Verletzung von EU-Naturschutzrecht**

Wenn schwerwiegende Bedenken gegen Vorhaben bestehen, die FFH- und Vogelschutzgebiete beeinträchtigen, haben Bürgerinnen und Bürger wie auch Vereine die Möglichkeit eine Beschwerde an die zuständige EU-Kommission zu richten. Dafür existiert ein Formular, für dessen Ausfüllung detaillierte naturschutzfachliche Kenntnisse vorhanden sein sollten. Es ist auf den Internetseiten der EU-Kommission und bei den anerkannten Naturschutzverbänden erhältlich.

Beachtet werden muss, dass Beschwerden gegen Absichten und unvollendete Planungen in der Regel nur formell bearbeitet werden. Beschwerden gegen formelle Beschlüsse – beispielsweise das Baurecht für eine Straße – können theoretisch jedoch bis zu einem Verfahren der EU gegen die entsprechende Körperschaft führen.

Zahlreiche Beschwerdeverfahren liegen auch in anderen als naturschutzrechtlichen Bereichen vor. So führt die EU-Kommission auf Anregung aus Beschwerden etwa zahlreiche Verfahren wegen evtl. unzulässiger Beihilfen an Flugplätze.

## **Strafanzeigen**

Besteht der Verdacht einer Straftat, kann auch eine Strafanzeige gestellt werden. Sie kann an Polizei oder Staatsanwaltschaft gerichtet werden. Die Polizei sieht regelmäßig auch bereits das Formulieren von Anzeigen über Formulare im Internet vor.

Straftaten können im Zusammenhang mit Planungs- und Genehmigungsverfahren beispielsweise die Urkundenunterdrückung sein, wenn sich bei der Einsicht in Verwaltungsvorgänge herausstellt, dass Schriftstücke, nach denen gefragt wurde, aus den Akten entfernt wurden. Vielfach kommt auch der Verdacht der Vorteilsnahme oder Bestechlichkeit auf – oft zu Recht, wie eine nicht unerhebliche Zahl geklärter Fälle und Anklagen in diesem Bereich zeigen.

Auch kommen immer wieder Fälle vor, in denen Personen oder Gesellschaften (weitere) Anlagen planen und genehmigen lassen wollen, obwohl sie in der Vergangenheit Umweltstraftaten, wie illegale Müllentsorgung, Zerstörung von Schutzgebieten u.a. begangen haben.

In derartigen Fällen könne und sollten die Betroffenen Strafanzeigen stellen. Sie müssen dabei darauf achten, nur Tatsachen zu schildern und niemanden unbegründet zu verdächtigen.

# FRAKTIONSBSCHLUSS VOM 27.02.2013

## MEHR BÜRGERBETEILIGUNG FÜR BESSERE PLANUNG

### EIN NEUES PLANUNGSRECHT FÜR MEHR ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEI INFRASTRUKTURPROJEKTEN

#### I. BÜRGERNAHE UND EFFIZIENTE PLANUNG IM 21. JAHRHUNDERT

Von wegen demokratiemüde und beteiligungsfaul: Bürgerinnen und Bürger fordern Beteiligung ein, das haben sie in Stuttgart, Berlin und vielen anderen Orten in unserem Land gezeigt. Diese Anliegen nehmen wir gerne auf. Öffentlichkeitsbeteiligung auf Augenhöhe ist unverzichtbar in einer modernen Demokratie. Und wir wissen aus Erfahrung: Projekte werden mit frühzeitiger Bürgerbeteiligung in aller Regel besser, dauern aber nicht automatisch länger.

Auch die Bundesregierung fordert mittlerweile eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung. Allerdings nur in Sonntagsreden. Die politischen Initiativen von Union und FDP sprechen eine andere Sprache: das Planungsvereinheitlichungsgesetz von Innenminister Friedrich zementiert nur den unzulänglichen Status Quo, beispielsweise die Möglichkeit auf einen Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren zu verzichten. Das Handbuch Bürgerbeteiligung von Verkehrsminister Ramsauer ist ein Sammelsurium von Möglichkeiten, wie Großprojekte den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern schmackhaft gemacht werden sollen. Und die Novellierung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes durch Umweltminister Altmaier ist in Sachen Bürgerbeteiligung eine Rolle rückwärts.

Wir wollen dagegen ernsthafte und konkrete Vorschläge machen, wie Bürgerinnen und Bürger in Planungsprozesse künftig besser einbezogen werden. Wir haben ein neuartiges dreistufiges Planungsrecht für Infrastrukturgroßprojekte entworfen, das Bürgerinnen und Bürger, aber auch Naturschutz- und Umweltverbände auf jeder Stufe einbezieht. Inhaltlich betrifft dies insbesondere

Verkehrsprojekte und Energiestrassen. In Stufe eins geht es darum, festzustellen, ob es für ein ange-dachtes Projekt überhaupt einen Bedarf gibt. Unsere Definition von Bedarf geht dabei weiter als bisher, denn sie bezieht die Frage sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit sowie Klimaverträglichkeit mit ein. Sobald in Stufe eins die Frage des „Ob“ geklärt ist, wird in Stufe zwei die Frage gestellt, „wie“ ein Vorhaben umgesetzt werden soll. Dazu ziehen wir die bisherigen Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren zusammen zu einer Trassen- und Standortbestimmung. Die dritte Stufe umfasst die Detailplanung. Diese ist aufgrund der schon in den ersten beiden Stufen gefällten Entscheidungen im Vergleich zum heutigen Planfeststellungsverfahren zeitlich deutlich gestrafft. In allen drei Stufen haben Bürgerinnen und Bürger, aber auch Verbände, die Möglichkeit, sich umfassend zu informieren und zu beteiligen. Wir sehen Transparenz als Voraussetzung für Bürgerbeteiligung. Das gilt nicht nur für die Planung von Infrastrukturgroßprojekten, sondern für jedes Handeln der Verwaltung. Dafür brauchen wir Verwaltungen, die umdenken und den überfälligen Wandel hin zu einer modernen, offenen Verwaltung als Chance erkennen. Eine moderne und offene Verwaltung fällt nicht vom Himmel. Sie muss von den Verwaltungsspitzen und politischen Entscheidungsträgern gewollt und durchgesetzt werden. Vorbehalte gegenüber Transparenz und Partizipation in den Verwaltungen wollen wir durch Informationen, Schulungen und verbesserte Ausbildungen der Bediensteten abbauen. Es gehört zur Wahrheit dazu, dass mehr Öffentlichkeitsbeteiligung auch mehr Personalkapazitäten erfordert. Die neue, transparente Verwaltung wird unter anderem die Aufgabe haben, in Planungsverfahren alle planungsrelevanten Daten und Dokumente im

Original im Internet zu veröffentlichen. Über Großprojekte wie S21 und die Bundesverkehrsplanung soll zukünftig über alle Planungsstufen hinweg durch ein zentrales Infoportal im Internet informiert werden. Damit werden Bürgerinnen und Bürgern auch die verschiedenen Möglichkeiten der Beteiligung aufgezeigt. Für Menschen, die das Internet nicht nutzen können oder wollen, muss es entsprechende Informationsmöglichkeiten, etwa durch Zeitungsanzeigen und Auslegung geben. Anstatt die Betroffenen vor vollendete Tatsachen zu stellen, geben wir Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden die Möglichkeit, ihre Fragen zu stellen, sich in Konfliktlagen zu positionieren und ihr Fachwissen beizusteuern lange bevor entschieden wird. Die Beiträge der Bürgerinnen und Bürger werden den Gestaltungs- und Entscheidungsprozess bereichern und helfen, potenzielle Konflikte frühzeitig zu erkennen und zu lösen. Deshalb müssen sie von der Verwaltung transparent dokumentiert und bei der Entscheidung ernsthaft berücksichtigt werden. Passiert dies nicht, kann gerichtlich geklagt werden.

Viele Verwaltungsentscheidungen sind Abwägungsentscheidungen im Rahmen enger rechtlicher Grenzen. Transparenz bedeutet auch, dass deutlich gemacht wird, an welchen Rechtsrahmen Behörden gebunden sind und in welchem Rahmen Bürgerinnen und Bürger mitentscheiden können. Mediation ist eine oft vielversprechende Möglichkeit der Konfliktlösung, der wir im neuen Planungsverfahren mehr Raum geben. Die moderne Verwaltung wird zukünftig auf eigene Initiative oder auf Antrag prüfen können, ob sich ein Planungsverfahren für eine freiwillige Mediation eignet. Wir wollen dazu Qualitätsstandards für die Mediation festlegen und die Verwaltung verpflichten, die transparent gemachten Ergebnisse des Mediationsverfahrens zu berücksichtigen. Die Bürgerbeteiligung werden wir durch direkte Demokratie ergänzen. Dabei soll es Volksabstimmungen über Großprojekte nicht erst geben, wenn die Bagge rollen. Sie sollen schon über die Frage möglich sein, ob ein Projekt überhaupt realisiert wird und wie es ausgestaltet werden soll. Unsere ernsthafte und breite Öffentlichkeitsbeteiligung sowie das transparente Verwaltungshandeln werden dazu führen, dass wesentlich weniger Streitfragen gerichtlich geklärt werden müssen.

Dennoch wollen wir Bürgerinnen, Bürgern und Verbänden mehr Rechtsschutzmöglichkeiten bieten als bisher. Unter anderem wird es auf allen drei Stufen des Planungsverfahrens gerichtlichen Rechtsschutz geben.

## II. EFFIZIENTE NEUE PLANUNGSVERFAHREN

Wir wollen die Planungsverfahren für große Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Straße, Schiene, Energienetze, Flughäfen und Wasserwege klarer, einfacher und bürgerfreundlicher gestalten. In drei Stufen soll über

1. den Bedarf und den öffentlichen Nutzen von Vorhaben, 2. die konkrete Ausgestaltung vor Ort und 3. die endgültige Genehmigung in allen Details entschieden werden. Dieses dreistufige Verfahren ermöglicht eine sinnvolle Abschichtung von Regelungskomplexen. Dadurch werden Planungen nicht nur besser, sondern auch schneller. Ökologische Belange sollen schon bei der ersten Entscheidung über das „Ob“ eines Projektes stärker berücksichtigt werden. Bürgerinnen und Bürger sollen über alle drei Planungsstufen hinweg umfassend und verständlich informiert werden und erweiterte Beteiligungs- und Entscheidungsrechte erhalten.

Für den Ausbau der Energienetze haben die Reform des Energiewirtschaftsgesetzes und des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes durch die Schaffung einer im Wesentlichen dreistufigen Planungskaskade mit verstärkten Beteiligungsmöglichkeiten die richtige Richtung eingeschlagen. Auch hier besteht aber noch Verbesserungsbedarf bei Transparenz und Bürgerbeteiligung.

### 1 | Erste Stufe – Bedarfsfeststellung

Auf der ersten Planungsstufe soll mit Beteiligung der Öffentlichkeit über das „Ob“ des Vorhabens entschieden werden. Zu diesem Zweck muss festgestellt werden, ob das Projekt unter Abwägung des Bedarfs, der zu erwartenden Kosten und der ökologischen Auswirkungen das Allgemeinwohl steigert. Dabei sind auch alternative Wege zur Bedarfsdeckung in die Prüfung einzubeziehen – etwa der Bau eines Schienenwegs statt einer Straße oder Energieeinsparungen, die neue Stromleitungen entbehrlich machen können. Die Ermittlung der



ökologischen Auswirkungen erfolgt im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung. Dabei ist stärker als bisher auf die Klimaverträglichkeit des Vorhabens zu achten, zum Beispiel darauf, ob das geplante Straßennetz mit den Vorgaben eines nationalen Klimaschutzgesetzes für die CO<sub>2</sub>-Minderung im Verkehrssektor vereinbar ist. Nur wenn der Nutzen eines Projekts auch unter ökologischen Aspekten verantwortet werden kann und seine Finanzierbarkeit nicht in Frage steht, kommt es für den Bedarfsplan in Betracht. Dadurch greift die erweiterte Bedarfsfeststellung über die bisher praktizierte, verengte Bedarfsfeststellung hinaus, die faktisch einer ungeprüften Sammlung von Wunschprojekten von Bund und Ländern gleicht. Sofern ein Bedarf festgestellt ist, ist diese Entscheidung für die nachfolgenden Planungsstufen bindend. Umgekehrt ist die öffentliche Finanzierung von Vorhaben ohne erweiterte Bedarfsfeststellung ausgeschlossen. Wenn nachfolgende Verfahren ergeben, dass ein Vorhaben nicht oder nur mit größeren Modifikationen gebaut werden kann, bedarf es einer Rückkopplung zur Bedarfsfeststellung einschließlich einer erneuten ergänzenden Öffentlichkeitsbeteiligung.

Für überregionale Verkehrswege und Energieleitungen kann die Bedarfsfeststellung nicht isoliert für ein Einzelprojekt, sondern zweckmäßiger Weise nur unter Betrachtung des Gesamtnetzes erfolgen. Für Verkehrswege geschieht dies in einem Bundesmobilitätsplan, der den bisherigen Bundesverkehrswegeplan ersetzt und über den Infrastrukturbereich hinaus eine strategische Mobilitätsplanung umfasst, für die Energienetze im Bundesbedarfsplan Netze.

Das Verfahren zur Aufstellung des Bundesmobilitätsplanes, das bislang ausschließlich auf exekutiver Ebene erfolgte, sowie die dabei zu berücksichtigenden inhaltlichen Kriterien wollen wir gesetzlich regeln. Dabei sind auch die Belange der Länder zu berücksichtigen. Die erweiterte Bedarfsfeststellung erfolgt im Bundesmobilitätsplan selbst, der von der Bundesregierung als Rechtsverordnung mit einem Zustimmungsvorbehalt des Bundestages erlassen wird.

Anders als der heutige Bundesverkehrswegeplan soll der Bundesmobilitätsplan künftig neben Fernstraßen, Schienen- und Wasserwegen wegen ihrer weiträumigen Auswirkungen auch Flughäfen und

perspektivisch Häfen erfassen. Hingegen macht die Einbeziehung rein regionaler Vorhaben wie Ortsumgehungen in den Bundesmobilitätsplan in der Regel keinen Sinn.

## **2 | Zweite Stufe – Trassen- und Standortbestimmung**

Nach der Grundsatzentscheidung über das „Ob“ eines Vorhabens, ist auf einer zweiten Stufe das „Wie“ zu klären. Zu diesem Zweck wollen wir die Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren zu einem neuen Trassen- und Standortbestimmungsverfahren zusammenlegen. Für den Energiebereich erfolgt die Festlegung der Trassenkorridore bereits heute im Rahmen der Bundesfachplanung im Bundesnetzplan. In diesem Verfahren soll nicht der parzellenscharfe, aber grobe Verlauf oder Ort des Vorhabens festgelegt werden. Das umfasst eine sorgfältige Alternativenprüfung einschließlich einer Raumverträglichkeitsprüfung vor dem Hintergrund der regionalen Fachplanung. Die zuständige Behörde muss eigenständig alle naheliegenden Trassen- bzw. Standortvarianten einbeziehen und prüfen und auch Technologiealternativen (zum Beispiel Erdverkabelung statt Überlandleitungen) berücksichtigen. Das Ergebnis dieses Verfahrens sollte, anders als bisher, für die nachfolgende Planfeststellung oder Genehmigung verbindlich und gerichtlich überprüfbar sein. Sofern die Trassen- und Alternativenprüfung auf Landesebene erfolgt, sind ihre Ergebnisse mit der Bundesebene rückzukoppeln.

## **3 | Dritte Stufe – Detailplanung in einem verschlankten Planfeststellungsverfahren**

Im dritten Planungsschritt, dem Planfeststellungsverfahren, werden nur noch die Punkte geklärt, die auf den vorherigen Planungsstufen nicht verbindlich entschieden wurden. Dadurch fallen Aufwand und Dauer des Verfahrens auf dieser Stufe deutlich geringer aus. Der Vorhabenträger erhält schneller Rechtssicherheit.

Grundsätzlich muss gelten: Inhaltliche Vorgaben aus den vorangegangenen Planungsstufen sind verbindlich. Das bedeutet aber keine bedingungslose Pflicht zur Befolgung der Festlegungen der Trassen- und Standortbestimmung. Stellt die Plan-

feststellungsbehörde fest, dass die zuvor festgelegte Trasse nicht geeignet ist, muss sie das Verfahren aussetzen und eine neue Trassenbestimmung herbeiführen. Bestehen aufgrund neuer Tatsachen Zweifel am Nutzen, kann die Behörde wie bislang die Planrechtfertigung verneinen und einen Planfeststellungsbeschluss ablehnen. Der Bundesplanungsbehörde muss dies mitgeteilt werden, damit über die freigewordenen Mittel zeitnah neu entschieden werden kann. Unterm Strich ist wegen der geplanten stringenten Abschichtung von Planungsentscheidungen mit einer Beschleunigung des Verfahrens auf der dritten Planungsstufe zu rechnen. Für den Ausnahmefall, dass nur noch wenige und konfliktfreie Entscheidungen zur Projektzulassung zu treffen sind, sollte weiterhin die Möglichkeit bestehen, nur ein Plangenehmigungsverfahren durchzuführen. Pläne müssen den aktuellen Bedingungen entsprechen. Das gilt für Bedarfspläne, wie auch Entscheidungen über Standort- und Trassenalternativen sowie Planfeststellungsbeschlüsse. Dass Planfeststellungsbeschlüsse für Verkehrsprojekte nach geltendem Recht auch nach 15 Jahren noch wirksam und bindend sind, ist widersinnig. Denn Verkehrsbedürfnisse und Verhältnisse ändern sich erfahrungsgemäß auf einigen Streckenabschnitten bereits innerhalb weniger Jahre. Sinnvoll erscheint deshalb eine Beschränkung der Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen auf acht Jahre.

### **III. TRANSPARENZ IN ALLEN PLANUNGSSCHRITTEN: VORAUSSETZUNG FÜR BÜRGERBETEILIGUNG UND NEUTRALITÄT VON VERWALTUNGSENTSCHEIDUNGEN**

Geheimniskrämerei im Planungsverfahren wecken Misstrauen und Unmut bei Bürgerinnen und Bürgern. Mangelnde Transparenz schlägt sich negativ in der Planungsqualität nieder, weil potenzielle Konfliktherde und die Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger ungenutzt bleiben. Wenn der Öffentlichkeit nicht sämtliche Informationen zu Planungsverfahren offengelegt werden und komplexe

Fachinformationen nicht verständlich erklärt werden, wird effektive Bürgerbeteiligung unmöglich. Wenn der Vorhabenträger als kompetenter Informant und Gesprächspartner der Verwaltung dominiert, besteht die Gefahr, dass sich in der Verwaltungsentscheidung statt behördlicher Neutralität vor allem die Interessen des Vorhabenträgers niederschlagen. Öffentlichkeitbeteiligung und Mitbestimmungen funktionieren aber nur, wenn alle Fakten auf dem Tisch liegen. Transparenz ist daher kein Ersatz für Bürgerbeteiligung, sondern die Voraussetzung dafür.

Bisher ist die Transparenz von Planungsprozessen in Deutschland mangelhaft. Behörden sind bei der Veröffentlichung von Dokumenten sehr zurückhaltend. Die Möglichkeiten zur Bereitstellung öffentlicher Daten im Internet werden – anders als z.B. in Großbritannien oder den USA – kaum genutzt. Das wollen wir ändern. Auch bei herkömmlichen Informationsmethoden wie der öffentlichen Auslegung von Planentwürfen lässt sich die Bürgerfreundlichkeit verbessern.

Außerdem wollen wir das Recht aller Bürgerinnen und Bürger auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) stärken, indem wir es Behörden z.B. schwerer machen, Auskunftsbegehren unter pauschalem Hinweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abzulehnen.

Wir fordern:

- eine grundsätzliche Verpflichtung der Behörden bzw. Vorhabenträger, in Planungsverfahren alle planungsrelevanten Daten und Dokumente im Original im Internet zu veröffentlichen (zum Beispiel Planungsunterlagen, Sachverständigengutachten, Stellungnahmen und Einwendungen, Verträge zwischen der Öffentlichen Hand und Privaten). Ausnahmen von diesem Grundsatz soll es nur geben, wenn überwiegende private oder öffentliche Belange wie etwa der Datenschutz dem entgegenstehen;
- eine Verpflichtung der Behörden bzw. Vorhabenträger, komplexe Verfahren, Sachverhalte und Pläne, im Internet einschließlich der Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung bürgernah und allgemeinverständlich aufzubereiten;

- die Einrichtung eines zentralen Informationsportals für große Infrastrukturprojekte, das den Verlauf des Planungsverfahrens und die Öffentlichkeitsbeteiligung über die verschiedenen Planungsstufen in Bund und Ländern hinweg transparent macht. Flankierend muss in Bund und Ländern in traditionellen Medien über das Informationsportal und die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung informiert werden;
- eine Neuregelung des Rechts auf Information nach dem IFG, so dass Behörden Informationen nur noch in begründeten Ausnahmefällen nach einer Interessenabwägung verweigern dürfen;
- um Menschen, die das Internet nicht nutzen, nicht auszuzugrenzen, ist zusätzlich auf andere Wege der Kommunikation und Veröffentlichung zurück zu greifen, etwa durch Anzeigen in Zeitungen oder Auslegung von Dokumenten. Weitere Erklärung und Diskussion der dann öffentlichen Dokumente kann dann im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe dazu Kapitel IV) stattfinden.

## IV. UMFASSENDE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG VON ANFANG AN

### 1. Öffentlichkeitsbeteiligung auf Augenhöhe: große Chance für eine moderne Verwaltung

Eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung hilft die Qualität von Planungen zu verbessern, Konflikte zu vermeiden und Lösungen mit breiter Akzeptanz zu finden. Diese Chancen werden gegenwärtig kaum genutzt. Wir wollen, dass Bürgerbeteiligung künftig mehr ist als eine Anhörung zur Vorbereitung bzw. zum Ausschluss späterer Klagen vor Gericht. Eine verbesserte Bürgerbeteiligung soll Mitwirkung auf Augenhöhe ermöglichen und dazu dienen, dass die Beiträge eines großen Kreises von Bürgerinnen und Bürgern und Verbänden in die Verwaltungsentscheidungen mit einbezogen werden. Nur so können Lösungen mit breiter Akzeptanz in der Bevölkerung gefunden und Verzögerungen durch gerichtliche Klagen minimiert werden.

Nach geltendem Planungsrecht haben die Bürgerinnen und Bürger meist erst dann die Möglichkeit, sich in den Planungsprozess einzubringen, wenn die Entscheidungen über das „Ob“ und auch häufig sogar schon über das „Wie“ längst gefallen sind. So funktioniert das Planungsverfahren in der Praxis häufig als Instrument zur Durchsetzung von Einzelinteressen.

Wir wollen stattdessen, dass alle Fragen, Probleme und Fakten auf den Tisch kommen, bevor sie entschieden sind. Planungsverfahren müssen so offen gestaltet sein, dass die Beiträge der Bürgerinnen und Bürger ernsthafte Berücksichtigung finden. Der Kreis der Beteiligten sollte möglichst weit gefasst werden. Dabei möchten wir der Dominanz von Partizipationseliten vorbeugen: Es müssen Methoden entwickelt werden, um auch partizipationsferne Bürgerinnen zur Beteiligung zu bewegen – insbesondere solche, die von einem Vorhaben unmittelbar betroffen sind. Thematisch sollte die Bürgerbeteiligung möglichst breit angelegt sein.

Die Anregungen der Bürgerinnen und Bürger sind zu dokumentieren und mit einem zusammenfassenden Bericht im Internet zu veröffentlichen. Durch eine qualifizierte Begründungs- und Berücksichtigungspflicht der Planungsbehörden ist sicherzustellen, dass im weiteren Verfahren eine Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung stattfindet.

Schwerwiegende Fehler bei der Öffentlichkeitsbeteiligung müssen stärker als bisher Konsequenzen haben. Geht aus den Planungs- bzw. Verwaltungsentscheidungen nicht erkennbar hervor, dass sich die Verwaltung mit den Argumenten und Vorschlägen aus der Öffentlichkeit auseinandergesetzt hat oder liegen andere gewichtige Verstöße gegen die neuen und erweiterten Vorschriften zur Transparenz und Bürgerbeteiligung vor, ist dies ein beachtlicher Verfahrensfehler, der von den Klagebefugten in späteren Gerichtsverfahren geltend gemacht werden kann.

### 2. Eine offene Verwaltung braucht Beteiligungskompetenz und eine neue Kultur

Ebenso wie in der Politik, bei Investoren und in der Öffentlichkeit brauchen wir einen Kulturwandel in den Amtsstuben: Verwaltungen müssen ler-

nen, dass Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung keine Bedrohung sind, sondern eine Chance für bessere Verwaltungsentscheidungen und höhere Akzeptanz.

Wir wollen in der Bürgerbeteiligung neue Wege gehen. Moderne Methoden auch informeller Öffentlichkeitsbeteiligung wie etwa Planungszellen, der Einsatz von Bürgervertrauensleuten und Verwaltungshelfern oder interaktive Beteiligungsplattformen sollen stärker genutzt werden. Dafür und für den notwendigen Wandel der Kommunikations- und Beteiligungskultur brauchen wir den entsprechenden politischen Willen der Verwaltungsspitzen aber auch Schulung, Fortbildung und adäquate Ausstattung der Verwaltung. Es sollte über alle Stufen des Vorhabens hinweg ein begleitendes, einheitliches Verfahrens- und Kommunikationsmanagement geben.

Es muss Partizipationskompetenz in der Verwaltung aufgebaut werden. Nach dem Vorbild etwa des grün mitregierten Baden-Württemberg sind Leitfäden zur besseren Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren aufzustellen, die hohe Standards setzen und an denen sich die Verwaltungsbediensteten orientieren können. Außerdem muss die Ausbildung der Verwaltungsbediensteten verbessert werden. Bisher werden Grundsätze und Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Ausbildung von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern sträflich vernachlässigt. Das muss sich ändern. Mangelnde Ausbildung und mangelnde personelle Ressourcen dürfen nicht länger Vorwand sein, Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung zu verweigern. Wer hier spart, spart an der falschen Stelle.

Zur institutionellen Stärkung der Bürgerbeteiligung wollen wir eine unabhängige Stelle, zum Beispiel eine Stiftung einrichten, die Erfahrungen aus Beteiligungsverfahren dokumentiert und auswertet und die Verwaltung durch Handreichungen, Leitfäden und Schulungen zu modernen Methoden der Bürgerbeteiligung wie zum Beispiel Internetbefragungen, Open-Space-Konferenzen, Planungszellen und Runde Tische unterstützt.

### **3. Förderung von Mediation und anderen Methoden der alternativen Konfliktlösung**

Bei manchen Projekten ist absehbar, dass Interessen so widersprüchlich sind und Fronten sich so verhärten können, dass das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Verwaltung nicht ausreicht, um Lösungen mit breiter Akzeptanz zu entwickeln. Es hat sich gezeigt, dass in solchen Fällen durch den Einsatz unabhängiger Konfliktmittler bzw. Mediatoren gute Ergebnisse erzielt werden können. Die Durchführung eines freiwilligen Mediationsverfahrens ist vor allem dann erfolgreich, wenn die wesentlichen Verwaltungsentscheidungen noch nicht gefallen sind, da die Beteiligten dann noch frei sind, Lösungen und Kompromisse zu finden. Deshalb möchten wir die Durchführung von Mediationsverfahren und anderen Verfahren der alternativen Konfliktlösung, wie etwa Schlichtungsverfahren und Moderation, in geeigneten Fällen fördern. Dazu wollen wir

- ein neuartiges Verfahren einführen, in dem die Verwaltung aus eigener Initiative oder auf Antrag prüft, ob sich ein Verfahren für eine freiwillige Mediation eignet. Das Ergebnis der Prüfung bindet die Beteiligten nicht und ist auch nicht justiziabel;
- gesetzlich regeln, dass die Verwaltung ein Verwaltungsverfahren bis zum Abschluss eines laufenden Mediationsverfahrens aussetzen soll, sofern es wesentliche im Rahmen des Mediationsverfahrens zu verhandelnde Entscheidungen vorwegnehmen würde;
- Rahmenregelungen und Qualitätsstandards für die Mediation und andere alternative Konfliktlösungsmethoden in Verwaltungsverfahren festlegen, u. a. die Transparenz- und Dokumentationspflichten des Mediators, soweit dies nicht bereits von dem Mediationsgesetz und dessen Ausführungsvorschriften erfasst ist;
- der Verwaltung ermöglichen, Ergebnisse einer Data Mediation (Mediationsverfahren über die Faktenlage) bei der Ermittlung eines Sachverhalts zu Grunde zu legen (§ 24 VwVfG);

- die Verwaltung verpflichten, das Vorbringen aus Mediationsverfahren und die Ergebnisse von Mediationsverfahren im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen;
- die Möglichkeit einer Mediationskostenhilfe auf Bundesebene prüfen.

#### **4. Insbesondere: Öffentlichkeitsbeteiligung beim Ausbau der Energienetze**

Für den Bereich der Energienetze begrüßen wir, dass nach erfolgter Neuregelung auf den verschiedenen Planungsstufen Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich vorgesehen ist und praktiziert wird. Wir wollen die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau aber an folgenden entscheidenden Stellen noch verbessern.

Wir fordern

- verbesserte gesetzliche Verpflichtung zur Transparenz nach Maßgabe der oben in Kapitel III formulierten Anforderungen;
- gesetzliche Vorschriften zur Dokumentation und Auswertung von Beteiligungsprozessen;
- die Qualifizierung wesentlicher Fehler bei der Öffentlichkeitsbeteiligung als rechtlich relevante und gerichtlich überprüfbare Verfahrensfehler und
- eine Verlängerung der Einwendungsfristen.

#### **5. Insbesondere: Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bundesverkehrsplanung**

Für den Verkehrsbereich schlagen wir folgende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf den verschiedenen Planungsstufen vor.

Auf der ersten Stufe, der Nutzenfeststellung im Bundesmobilitätsplan, wollen wir die Behörden verpflichten, Umweltvereinigungen und Experten bereits sehr frühzeitig, nämlich bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung (Scoping) zu beteiligen. Zudem wollen wir gesetzlich regeln, dass die allgemeine Öffentlichkeit über das Internet beteiligt wird, sobald ein Entwurf des Bundesmobilitätsplans vorliegt. Damit wollen wir eine möglichst breite und eine möglichst weite Beteiligung der Öffentlichkeit erreichen. Alle, die sich für das Thema interessieren, sollen sich zu dem Planentwurf äußern können und alle potenziell kritischen Fragen

sind im Beteiligungsverfahren zu beleuchten. Weiterhin wollen wir die verfahrensrechtliche Stellung der Umweltvereinigungen in der europarechtlich vorgesehenen Strategischen Umweltprüfung stärken. An alle relevanten Umweltvereinigungen muss der Planentwurf mit einer Rückäußerungsfrist von zwei Monaten verschickt werden.

Damit gehen wir über die jüngsten Reformvorschläge der Bundesregierung für die Bundesverkehrswegeplanung hinaus. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bekommt auf der frühen ersten Stufe der Planung schon viel größeres Gewicht, da nach unserem Drei-Stufen-Konzept der Bundesmobilitätsplan für die nachfolgenden Planungsstufen verbindlich ist. Wir wollen eine verpflichtende Beteiligung der breiten Öffentlichkeit nicht nur zu Umweltbelangen, sondern zu allen Themen, die sich im Zusammenhang mit dem Plan stellen. Insbesondere die verkehrliche Notwendigkeit bestimmter Vorhaben und die ernsthafte Prüfung von Alternativen müssen Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung über das Internet sein.

Auch auf der zweiten Stufe des reformierten Planungsverfahrens, dem Trassen- und Standortbestimmungsverfahren, wollen wir die Öffentlichkeitsbeteiligung verbessern. Durch die von uns vorgesehene Zusammenführung von Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren wird diese verbindliche zweite Stufe zugleich gestrafft und effektiviert. Zu Beginn des Verfahrens soll eine Antragskonferenz mit dem privaten oder öffentlichen Vorhabenträger, den Trägern öffentlicher Belange und Umweltvereinigungen stattfinden. Im Rahmen der Antragskonferenz sollen alle Fragen im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeit und der Raumverträglichkeit, also Untersuchungsumfang und -gegenstände, erörtert werden.

Als nächstes Element der Öffentlichkeitsbeteiligung wollen wir auch in der zweiten Stufe eine Beteiligung der breiten Öffentlichkeit über das Internet verpflichtend vorschreiben. Bei einem verpflichtenden öffentlichen Erörterungstermin mit Vorhabenträger, Trägern öffentlicher Belange und Einwendern soll eine Diskussion auf Augenhöhe zwischen allen Beteiligten stattfinden.

Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung wollen wir die verfahrensrechtliche Stellung der Umweltvereinigungen durch besondere Informationsrechte, Verlängerung der Einwendungsfristen

und eine Klagebefugnis vor Gericht auf dieser Stufe stärken.

Auf der dritten Planungsstufe, der Projektzulassung durch Planfeststellung, soll ein Verfahren der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu Beginn des Genehmigungsverfahrens verbindlich vorgeschrieben werden. Dafür muss die ohnehin stattfindende Antragskonferenz bzw. der Scopingtermin auch die Umweltvereinigungen und Vertreter/-innen der Bürgerinteressen einbeziehen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung zu diesem frühen Zeitpunkt ist erforderlich, da auf diesem Termin Untersuchungsumfang und -tiefe der Rahmen für Verlauf und Ergebnis des jeweiligen Genehmigungsverfahrens verbindlich gesteckt wird. Diese frühe Beteiligung gewährleistet einerseits eine öffentliche Akzeptanz für das Genehmigungsverfahren und sein Ergebnis. Und sie bewahrt andererseits Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden vor unerwarteten Forderungen im weiteren Verlauf des Verwaltungsverfahrens.

Zudem soll – anders als bisher – auf der dritten Stufe die breite Öffentlichkeit über das Internet beteiligt werden, sobald ein Planentwurf vorliegt. Die Einwendungsfristen sollen verlängert werden. In einem Erörterungstermin sollen schließlich der Planentwurf und die Einwendungen diskutiert werden.

## V. DIREKTE DEMOKRATIE

Themenbezogene Volksabstimmungen zu einzelnen Bauprojekten sind in der Praxis einiger Bundesländer gut verankert. Anders sieht es häufig bei Volksabstimmungen zu Infrastrukturgroßprojekten aus. Hier wollen wir die Regelungen zu Volksabstimmungen auf Landesebene verbessern und dabei mit den politisch Verantwortlichen in den Ländern zusammenwirken. Zusätzlich möchten wir Volksabstimmungen auch auf Bundesebene ermöglichen. Im Rahmen von Volksabstimmungen kann frühzeitig über Kosten und Nutzen anvisierter Großprojekte diskutiert werden.

Durch einen Volksentscheid können frühzeitig grundsätzliche Entscheidungen über das „Ob“ und „Wie“ eines Vorhabens getroffen werden können. Anders als bisher (siehe Stuttgart 21) ist es dann nicht mehr möglich, dass umstrittene und kostenintensive Großprojekte allein deswegen realisiert

werden, weil sich Einzelne damit profilieren möchten.

Soweit öffentliche Gelder für das Projekt verwendet werden sollen, könnte sich die Abstimmungsberechtigung danach richten, ob Bundes-, Landesmittel oder kommunale Gelder eingesetzt werden. Abstimmungsberechtigt wären dann die Bundes- oder Landesbürger bzw. die Einwohner der Gemeinde. Eine andere Möglichkeit könnte sein, die Abstimmungsberechtigung entlang der Zuständigkeit für die jeweilige planerische Entscheidung zu bestimmen. Wenn die Umweltauswirkungen eines Projekts im Mittelpunkt der Kritik und Diskussion stehen, könnten die potenziell Betroffenen abstimmungsberechtigt sein, also beispielsweise diejenigen, die im weiteren Umfeld eines geplanten Flughafens mit Fluglärmbelastungen rechnen müssen. Insoweit bedarf es einer differenzierten Regelung über Abstimmungsberechtigung und -quoten, die es ermöglicht, auch über Länder- und Verwaltungsgrenzen hinweg den Kreis und die Anzahl der Personen zu ermitteln, denen ein Recht auf Abstimmung im Rahmen eines Volksentscheids zusteht. Planerische Entscheidungen über Großprojekte haben Wirkung für die Zukunft. Jugendliche sind daher von dieser Zukunftsentscheidung am stärksten betroffen. Wir wollen sie daher in die Entscheidung einbinden. Entsprechend unserer Forderung zur Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei den Wahlen zum Bundestag und zum Europaparlament, wollen wir das Abstimmungsalter im Planungsverfahren ab 16 Jahren einführen.

Wir sehen Volksabstimmungen als Ergänzung zu einem effizienten Planungsverfahren. Direkte Demokratie kann weder planerische Abwägungsentscheidungen noch die behördliche Abwägung zwischen divergierenden Interessen in der Bevölkerung ersetzen. Auch die Einhaltung von Umwelt- und Fachplanungsvorschriften kann bei einer Volksabstimmung selbstverständlich nicht zur Entscheidung stehen. Denn das wäre mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar.

## **VI. PLANUNGSQUALITÄT BRAUCHT EFFEKTIVEN RECHTSSCHUTZ**

### **1. Effiziente Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld vermindert Zahl der gerichtlichen Verfahren**

Wenn Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung auf jeder Stufe des Planungs- und Entscheidungsverfahrens verbessert werden, wird es in den meisten Fällen keinen Bedarf mehr geben, Streitfragen gerichtlich klären zu lassen. Das kann zu erheblicher Beschleunigung beim Bau von Infrastrukturprojekten führen.

### **2. Rechtsschutz auf allen Planungsstufen**

Anders als andere Parteien und Fraktionen verfolgen wir aber nicht das Ziel, gerichtlichen Rechtsschutz durch Öffentlichkeitsbeteiligung zu ersetzen. Im Gegenteil: Wir wollen den Bürgerinnen, Bürgern und Verbänden mehr Rechtsschutzmöglichkeiten bieten als bisher. Denn das gehört zu unserem Verständnis vom Rechtsstaat: Wenn Verwaltungshandeln gegen das Recht verstößt, muss es gerichtlich angreifbar sein.

Klagemöglichkeiten sind nicht in erster Linie Verhinderungsinstrumente, wie es unsere politische Konkurrenz gern darstellt. Vielmehr sichert die rechtliche Überprüfbarkeit von behördlichen Entscheidungen ein Mindestmaß an Planungsqualität. Deswegen haben wir für den Verkehrsbereich vorgesehen, dass Naturschutz- und Umweltvereinigungen auf allen 3 Stufen des Planungsverfahrens klagen können. Anders als bisher sind dadurch auch die Trassen- und Standortalternativverfahren rechtlich überprüfbar. Bürgerinnen und Bürger können immer dann klagen, wenn die Entscheidung der Verwaltung so hinreichend konkret ist, dass eine mögliche Verletzung ihrer Rechte festgestellt werden kann. Dies entspricht der geltenden Systematik zum Zugang zu Gerichten. Die Verbesserung des Rechtsschutzes erfordert dabei eine bessere vor allem personelle Ausstattung der Gerichte.

### **3. Mehr Rechtsschutz gegen mangelhafte Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung**

Solange Verstöße gegen die neuen Vorschriften zur Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung ohne Konsequenz bleiben, wird sich eine neue Kultur der Bürgerbeteiligung nicht durchsetzen. Deswegen wollen wir den Trend der letzten Jahre umkehren, in denen vergeblich versucht wurde, Verfahrensbeschleunigung durch neue Vorschriften zur Unbeachtlichkeit von Fehlern und zu nachträglichen Heilungsmöglichkeiten zu erreichen. Wir wollen, dass schwerwiegende Verstöße gegen Vorschriften zur Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung gerichtlich geltend gemacht werden können und zur Unwirksamkeit der Verwaltungsentscheidung führen. Erhöhte Dokumentations- und Begründungspflichten der Verwaltung im Hinblick auf den Prozess der Bürgerbeteiligung kosten die Verwaltung zwar erst einmal Zeit. Sie zwingen aber dazu, sich mit den vorgebrachten Hinweisen und Einwendungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verbände auseinander zu setzen. Fehler in der Öffentlichkeitsbeteiligung werden dadurch auch für die Gerichte sichtbar.

### **4. Bessere Klagemöglichkeiten für Umweltverbände**

Die Verbandsklage gegen Vorhabengenehmigungen im Umweltbereich ist entsprechend den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) auf alle Umweltnormen zu erweitern. Der EuGH hat die deutsche Konzeption, nach der Klagen von Umweltverbänden nur auf nach deutschem Verständnis drittschützende Normen begrenzt sind, für europarechtswidrig erklärt. Die schwarz-gelbe Bundesregierung nutzte die erforderlich gewordene Novellierung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes nicht etwa dazu, die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger sowie Umweltverbände zu stärken, sondern schränkte sie noch weiter ein. Die Grüne Bundestagsfraktion dagegen hat zur Umsetzung des Urteil bereits einen Gesetzentwurf vorgelegt, nach dem zusätzlich auch wesentliche Verfahrensfehler gerügt werden können (BT Drs 17/7888).

## **5. Rechtsschutzmöglichkeiten für Städte und Kommunen schaffen**

Die Rechtsbetroffenheit von Kommunen ist auch bei groben Trassen- und Standortbestimmungen offensichtlich. Daher sind auch den Städten und Gemeinden Rechtsschutzmöglichkeiten einzuräumen. Kommunen, deren Gebiete von den jeweiligen Trassen oder dem jeweiligen Standort berührt werden, ist die behördliche Entscheidung zum Abschluss des Verfahrens bekannt zu geben.

## **6. Wir brauchen zwei gerichtliche Instanzen**

Anders als in anderen Verwaltungssachen ist bei einer Vielzahl von gerichtlichen Streitigkeiten in Planungsverfahren direkt das Bundesverwaltungsgericht die Eingangsinstanz, nicht die Landesverwaltungsgerichte. Das bedeutet, dass es für viele Verfahren keine zweite Instanz zur gerichtlichen Überprüfung gibt. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in erster und letzter Instanz. Dies gilt zum Beispiel in einer Reihe von Planungsverfahren nach dem Schienenwegeausbaugesetz, dem Bundesfernstraßengesetz, dem Bundeswasserstraßengesetz und künftig dem Bundesbedarfsplangesetz Netze. Dadurch wird der Zugang zum Recht für Betroffene sowie für Naturschutz- und Umweltverbände eingeschränkt. Die Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichtes müssen sich mühevoll mit den spezifischen Situationen vor Ort sowie dem jeweiligen Landesrecht vertraut machen. Folglich ist das Bundesverwaltungsgericht überlastet, Rechtsstreitigkeiten werden verzögert. Die zur Beschleunigung von Planverfahren gedachte Reduzierung auf eine gerichtliche Instanz hat sich als Hemmschuh herausgestellt und muss zurück genommen werden.



**17/139**

**ÖFFENTLICHKEIT BETEILIGEN**