

SR 2524

**Anforderungen an die Gestaltung der
Öffentlichkeitsbeteiligung im Endla-
gerauswahlverfahren**

Zwischenbericht über die Darstellung
und Bewertung der Informations- und
Beteiligungsrechte der Bevölkerung (Ar-
beitspaket 3)

Darmstadt, den 13.4.2006

Im Auftrag des

Bundesamtes für Strahlenschutz

Willy-Brandt-Straße 5

38226 Salzgitter

Öko-Institut e.V.
Büro Darmstadt
Rheinstraße 95
D-64295 Darmstadt
Telefon +49 (0) 6151 - 8191 - 0
Fax +49 (0) 6151 - 8191 - 33

Geschäftsstelle Freiburg
Postfach 50 02 40
D-79028 Freiburg
Hausadresse
Merzhauser Straße 173
D-79100 Freiburg
Telefon +49 (0) 7 61 - 4 52 95-0
Fax +49 (0) 7 61 - 452 95-88

Büro Berlin
Novalisstraße 10
D-10115 Berlin
Telefon +49 (0) 30 - 28 04 86-80
Fax +49 (0) 30 - 28 04 86-88

SR 2524

Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren

Zwischenbericht über die Darstellung und Bewertung der Informations- und Beteiligungsrechte der Bevölkerung (Arbeitspaket 3)

Autorinnen und Autoren:

Ass. jur. Regine Barth

Ass. jur. Falk Schulze LL.M.

unter Mitarbeit von RA Klaus Schank

Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung des Auftragnehmers wieder und muss nicht mit der Meinung des Auftraggebers (Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) übereinstimmen.

Zusammenfassung

Dieser Teilbericht des Forschungsvorhabens SR 2524 enthält eine Zusammenstellung und Beschreibung der relevanten Rechtsvorschriften im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerverfahren (AP 3 des Forschungsvorhabens). Im ersten Teil des vorliegenden Berichts werden die Vorgaben des europäischen und nationalen Rechts beschrieben, in welchen Phasen des Verfahrens, in welcher Form und Wirkung die Öffentlichkeit in das derzeit im AtG vorgesehenen Verfahren einbezogen werden muss. Dabei wird sowohl beschrieben, wie die allgemeine Öffentlichkeit einzubeziehen ist, als auch die „betroffene Öffentlichkeit“ (hierunter können z.B. einzelne Bürger in der Nachbarschaft und Umweltverbände fallen). Eine zentrale Rolle spielen hier die Aarhus-Konvention und deren bisher (noch nicht vollständig) erfolgte Umsetzung in das europäische und nationale Recht sowie die beiden europäischen Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung und zur strategischen Umweltprüfung. Der zweite Teil des Berichts zeigt die Möglichkeiten auf, wie Bürger auf Landes- und Kommunalebene in Form von direkter Bürgerbeteiligung in das Verfahren eingebunden werden können bzw. das Verfahren mitgestalten zu können.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass umfangreiche Anforderungen bestehen, die zwingend von den beteiligten Entscheidungsträgern eingehalten werden müssen. Die direkte Bürgerbeteiligung ist, abhängig vom Bundesland, teilweise für das Endlagerverfahren nicht oder nur eingeschränkt möglich.

Neben den formal vorgesehenen Elementen, deren gesetzliche Voraussetzung teilweise auch einschränkend für die frühzeitige und breite Information, Diskussion und Akzeptanzschaffung wirken, muss die Vielzahl von Möglichkeiten der freiwilligen Beteiligungsformen betont werden. Hierzu gehören z.B. Diskussionsplattformen, Befragungen, die Gründung von pluralistischen Arbeitskreisen vor Ort etc. deren Einrichtung sowohl den staatlichen als auch privaten Akteuren offen stehen würden. Eine Beschreibung solcher Formen erfolgt im Bericht nicht, da dies in anderen Arbeitspaketen entwickelt wird.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	I
Inhaltsverzeichnis.....	I
Tabellenverzeichnis	II
1 Einleitung	1
2 Allgemeine Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung und Berücksichtigung regionalökonomischer Effekte	2
2.1 Internationale Vorgaben	2
2.2 Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben.....	3
2.2.1 Richtlinie 2003/4/EG (Zugang zu Umweltinformationen)	3
2.2.2 Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie)	6
2.2.2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung.....	6
2.2.2.2 Klagerechte zur Überprüfung des Beteiligungsverfahrens.....	10
2.2.2.3 Direktwirkung der Richtlinie	11
2.2.3 UVP-Richtlinie	13
2.2.3.1 Öffentlichkeitsbeteiligung.....	14
2.2.3.2 Klagerechte zur Überprüfung des Beteiligungsverfahrens.....	16
2.2.3.3 Schlussfolgerungen	18
2.2.4 SUP-Richtlinie	18
2.2.5 Richtlinienvorschlag über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle	20
2.3 Nationale Vorgaben.....	21
2.3.1 Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG)	21
2.3.2 UVPG	23
2.3.3 Raumordnungsrecht	26
2.3.4 Atomrecht.....	30
2.3.5 Bergrecht	32
3 Formen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung	34
3.1 Bürgerbeteiligung auf Landesebene.....	34
3.2 Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene	39
3.2.1 Instrumente unmittelbarer demokratischer Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene	39
3.2.1.1 Instrumente der Bürgerbeteiligung ohne Entscheidungsrecht	41
3.2.1.2 Das Entscheidungsrecht der Bürger: Der Bürgerentscheid	44
3.2.2 Das Verwaltungsverfahren.....	47
3.2.2.1 Planfeststellungsverfahren	47
3.2.2.2 Scoping bei UVP	48
3.2.2.3 Raumordnungsverfahren.....	49
3.2.3 Landesrechtliche Besonderheiten im Planfeststellungsverfahren.....	49
3.2.4 Auswirkung von Ergebnissen freiwilliger oder verbindlicher Bürgerbeteiligungsverfahren auf die Abwägung im Planfeststellungsverfahren.....	50
4 Fazit.....	51
Literaturverzeichnis	52

Verwendete Quellen Bundes- und Landesrecht	53
--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vorschriften über Volksabstimmungen in den Landesverfassungen	35
Tabelle 2: Länderübersicht Bürger / Einwohnerversammlungen	42
Tabelle 3: Länderübersicht Bürger / Einwohnerantrag	44
Tabelle 4: Länderüberblick Bürgerbegehren / Bürgerentscheide	46

1 Einleitung

Ziel dieses Zwischenberichts ist es, den vorhandenen rechtlichen Rahmen für die Beteiligung der Öffentlichkeit am Endlagerverfahren aufzuzeigen. Dabei soll dargestellt werden, welche Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung durch das internationale, europäische und nationale Recht derzeit zwingend vorgegeben werden. Zudem wird beleuchtet, welche über das Mindestmaß hinausgehende Formen der Beteiligung nach derzeitiger Rechtslage freiwillig oder durch gesetzliche Festlegung möglich wären, wobei hierbei der Schwerpunkt auf Beteiligungsformen vor Ort liegt.

Auf Rechtsfragen bezüglich der Finanzierung von Maßnahmen wird nicht eingegangen. Erst in Bezug auf die in späteren Arbeitspaketen zu erstellende Konzeption der Öffentlichkeitsbeteiligung werden bei Bedarf entsprechende Fragestellungen thematisiert werden. Ausgangspunkt der Betrachtung ist das derzeit vorgesehene Verfahren nach § 9b AtG, also im Wesentlichen die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens, wobei das Bundesamt für Strahlenschutz als Antragsteller fungiert und die Planfeststellungsbehörde die zuständige Behörde desjenigen Bundeslands ist, auf dessen Territorium sich der eingereichte Plan bezieht.

Die drei Stadtstaaten werden nicht näher betrachtet, da sie aufgrund ihrer spezifischen Struktur nur mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit als zukünftige Endlagerstandorte in Betracht kommen.

2 Allgemeine Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung und Berücksichtigung regionalökonomischer Effekte

2.1 Internationale Vorgaben

Die Ergebnisse des Gipfels von Rio 1992 betonen im Rahmen der Agenda 21 die Beteiligung der Öffentlichkeit und die von Stakeholdern. Dabei werden rechtlich nicht bindende allgemeine Empfehlungen ausgesprochen. Zu nennen ist hier vor allem Teil III „Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen“ Präambel Kap. 23.2:

„Eine der Grundvoraussetzungen für die Erzielung einer nachhaltigen Entwicklung ist die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung. Darüber hinaus hat sich im spezifischeren umwelt- und entwicklungspolitischen Zusammenhang die Notwendigkeit neuer Formen der Partizipation ergeben. Dazu gehören die Mitwirkung von Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen an Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie ihre Unterrichtung und ihre Beteiligung an Entscheidungen, insbesondere solchen, die eventuell die Gemeinschaft betreffen, in der sie leben und arbeiten. Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen sollen Zugang zu umwelt- und entwicklungsrelevanten Informationen haben, die sich in Händen nationaler Behörden befinden, wozu auch Informationen über Produkte und Aktivitäten gehören, die signifikante Auswirkungen auf die Umwelt haben oder wahrscheinlich haben werden, sowie Informationen über Umweltschutzmaßnahmen.“

Im weiteren Projektverlauf wird auf die Agenda 21 nicht weiter eingegangen werden, da sich über die grundsätzliche Befürwortung von Öffentlichkeits- und Stakeholderbeteiligung hinaus keine Rückschlüsse für das Forschungsvorhaben ergeben werden.

Das UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten von 1998 (Aarhus-Konvention, Drei-Säulen-Modell) sieht dagegen weit reichende Veränderungen im Bereich des Informationszugangs und der Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Die Umsetzung der Aarhus-Konvention ist auf EU-Ebene bereits vorangeschritten. Die erste Säule der Konvention (Zugang zu Umweltinformationen) ist durch die Umweltinformations-Richtlinie 2003/4/EG umgesetzt worden. Die Vorgaben zur zweiten Säule (Öffentlichkeitsbeteiligung) wurden durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie 2003/35/EG ebenfalls in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen. Zur Umsetzung der dritten Säule der Konvention (Gerichtszugang) liegt bisher ein Richtlinien-Entwurf der EU-Kommission vor (sog. Aarhus-Richtlinie).¹

¹ Vorschlag vom 24.10.2003, KOM (2003) 624 endg.

Die Texte der Umweltinformations- und Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie beschränken sich in weiten Teilen auf eine wortgleiche Übernahme des Textes der Aarhus-Konvention zum Zugang zu Umweltinformationen und zur Öffentlichkeitsbeteiligung; aus diesem Grund soll die Konvention ohne nähere Ausführungen an dieser Stelle unmittelbar in Verbindung mit den erlassenen Richtlinien in den jeweiligen Kapiteln diskutiert werden. Da die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL vor allem die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung² (UVP-RL) in wesentlichen Teilen zur Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzt und die Errichtung eines nuklearen Endlagers ein UVP-pflichtiges Vorhaben im Sinne der UVP-RL ist, werden die Ausführungen schwerpunktmäßig im Kapitel der UVP-RL abgehandelt. Im Fall der Umweltinformations-RL (UI-RL) kann darüber hinaus bereits auf das neue Umweltinformationsgesetz auf Bundesebene Bezug genommen werden, das im Wortlaut wiederum weitgehend an den Text der UI-RL angelehnt ist.

Ein weiteres Übereinkommen der UN-ECE ist die Espoo-Konvention³ über Verfahrensregeln bei grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen, die auch Anforderungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht. Diese Anforderungen sind bereits in das europäische UVP-Recht eingeflossen, so dass die Anforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei grenzüberschreitenden Auswirkungen dort beschrieben werden.

2.2 Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben

2.2.1 Richtlinie 2003/4/EG (Zugang zu Umweltinformationen)⁴

Bereits im Januar 2003 haben das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen erlassen. Sie ersetzt die Richtlinie 90/313/EWG, die bisher den Zugang zu Umweltinformationen regelte. Die Richtlinie ist bereits in deutsches Recht umgesetzt worden.⁵

Nach Art. 3 der Richtlinie ist natürlichen und juristischen Personen auf Antrag Zugang zu „Umweltinformationen“, die bei „Behörden“ vorhanden sind, zu gewährleisten. Hervorzuheben ist, dass der Antrag nicht mit einem besonderen Interesse begründet werden muss, sondern per se ein Anspruch auf Informationszugang besteht.

(www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003_0624de01.pdf).

² Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 175/40), geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997, ABl. EG Nr. L 73/5 und durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003, ABl. EG Nr. L 156/17.

³ Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25.02.91 (E/ECE/1250).

⁴ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. EU Nr. L 41 vom 14.2.2003, S. 26.

⁵ Gesetz zur Umgestaltung des Umweltinformationsgesetzes und der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel vom 22.12.2004 (UIG), BGBl I S. 3704.

Dieser Anspruch wird nur durch die in Art. 4 UI-RL aufgeführten Ausnahmegründe (z. B. offensichtliche Missbräuchlichkeit des Antrags, entgegenstehende Belange der öffentlichen Sicherheit, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) eingeschränkt.

Als „Umweltinformationen“ gelten Informationen über den Zustand von Umweltbestandteilen (Luft, Boden, Wasser), Faktoren (Energie, Lärm, Stoffe) und Maßnahmen (Gesetze, Pläne, Politiken).

Der Behördenbegriff der Richtlinie ist weit gefasst und umfasst neben der Regierung und der öffentlichen Verwaltung (Art. 2 Nr. 2 lit. a) auch:

„natürliche und juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt wahrnehmen (Art. 2 Nr. 2 lit b)“,

sowie

„natürliche und juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b) genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen (Art. 2 Nr. 2 lit. c).“

Diese Änderung gegenüber der bisher geltenden Richtlinie begründet die Europäische Kommission mit der zunehmenden Übertragung umweltbezogener Aufgaben auf Stellen außerhalb des öffentlichen Sektors. Die Erweiterung des Behördenbegriffs wirkt sich auch auf ein mögliches Endlagerverfahren aus. Hierbei sind nach der gegenwärtigen Gesetzeslage zwei Konstellationen möglich. Entweder wird Antragstellung und Betrieb des Endlagers durch den Bund selbst vorgenommen, nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 AtG⁶ ist hierfür das Bundesamt für Strahlenschutz zuständig. Dann ist die Behördeneigenschaft unproblematisch gegeben und ein Informationsanspruch besteht gegen das BfS. Andererseits sieht das Atomgesetz in § 9a Abs. 3 S. 3 AtG die Möglichkeit einer Beleihung vor, so dass die Errichtung und der Betrieb des Endlagers durch einen beauftragten (privaten) Dritten vorgenommen werden und der Betreiber lediglich von einer staatlichen Stelle überwacht werden würde. Auch dieser Betreiber wäre nach der Behördendefinition der UI-RL (Art. 2 Nr. 2 lit b) verpflichtet, Umweltinformationen im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb des Endlagers, die nicht den von der Richtlinie geregelten Einschränkungen unterliegen, zu überlassen.

⁶ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) in der Fassung vom 15.7.1985 BGBl. I S. 1565 zuletzt geändert am 12.8.2005 BGBl. S. 2365.

Neben der individuellen Information über die Umwelt, die an einen Antrag gebunden ist und gegenüber dem Antragsteller erbracht wird, beinhaltet die UI-RL aber auch die systematische Verbreitung von Umweltinformationen gegenüber der breiteren Öffentlichkeit. Die Mitgliedstaaten sollen die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um eine aktive und systematische Verbreitung von denjenigen Umweltinformationen sicherzustellen, die bei der Behörde vorhanden und für deren Aufgaben relevant sind. Dabei soll verstärkt elektronische Technologie (Internet) zum Einsatz kommen. Die systematisch zu verbreitenden Informationen sollen beispielsweise internationale, gemeinschaftliche, nationale, regionale oder lokale Rechtsvorschriften mit Umweltbezug sowie Politiken, Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt erfassen. Im Katalog ebenfalls genannt werden Genehmigungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können.

Das europäische Recht schreibt zwar weder Form, Inhalt noch Umfang der Informationspflicht im Einzelnen vor. Aufgrund der hohen Bedeutung von Fragen der Endlagerung für die Umwelt muss man davon ausgehen, dass das BfS verpflichtet ist, über die Grundzüge der Planungen, Entwicklungen und etwaiger Schwierigkeiten auch unabhängig von formalen Verwaltungsverfahren einer breiteren Öffentlichkeit zu berichten.

In diesem Zusammenhang ist aber hervorzuheben, dass der Zugang zu Informationen im Rahmen eines Zulassungsverfahrens für ein UVP-pflichtiges Vorhaben auch durch die UVP-Richtlinie (Art. 6 Abs. 3 UVP-RL) geregelt wird. Hintergrund dafür ist die Vorstellung, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung nur mit angemessener Information funktionieren kann. Eine Idee, die der Aarhus-Konvention zugrunde liegt und die von der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL bei der Änderung der UVP-RL konkretisiert wird. Da die Errichtung eines Endlagers ein UVP-pflichtiges Vorhaben darstellt und demnach die Vorgaben der UVP-RL Anwendung finden, wird sich bei einem sich konkretisierenden Planungsverfahren im Ergebnis ein Großteil des Informationszugangs für die interessierte Öffentlichkeit nach den UVP-Regelungen bemessen. In Art. 6 Abs. 3 lit. c UVP-RL ist darüber hinaus ein Auffangtatbestand enthalten, der den Zugang zu anderen als den in der UVP-RL genannten und erst nach Beginn des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens bekannt gewordenen Informationen in Übereinstimmung mit der UI-RL ermöglicht. Hintergrund ist der, dass die weit gefassten Umweltinformationen über die UVP-verfahrensspezifischen Informationen hinausgehen und in der UVP-RL nur diejenigen Informationen enthalten sind, die für die Einleitung einer Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig sind. Insofern bleibt für die UI-RL ein Anwendungsbereich in Bezug auf diejenigen Umweltinformationen, die nicht von der UVP-RL erfasst sind. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein wesentlicher Teil des Informationszugangs bereits durch das bestehende UVP-Instrumentarium gesichert ist.

2.2.2 Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie)⁷

Die Richtlinie 2003/35/EG bewirkt zweierlei: sie ergänzt die bereits bestehenden Richtlinien 85/337/EWG (Umweltverträglichkeitsprüfung) und 96/91/EG (IVU-Richtlinie) um Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zu Klagerechten, außerdem setzt sie die Anforderungen der Aarhus-Konvention zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung umweltbezogener Pläne und Programme um.

Die Aarhus-Konvention (AK) unterscheidet drei Konstellationen der Öffentlichkeitsbeteiligung⁸: Die Beteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten (Art. 6 AK), bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken (Art. 7 AK) und während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente (Art. 8 AK). Die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL setzt bisher die Vorgaben aus Art. 6 AK sowie Art. 7 AK in Gemeinschaftsrecht um. Daneben gewährleistet die Richtlinie die gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen, für die die Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

2.2.2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung

Unterscheidung zwischen „allgemeiner Öffentlichkeit“ und „betroffener Öffentlichkeit“

Die Konvention macht erstmals deutlich, dass es verschiedene Arten der „Öffentlichkeit“ gibt und differenziert in den betreffenden Regelungen zwischen der „betroffenen Öffentlichkeit“ und der „Öffentlichkeit“.⁹

Die Öffentlichkeit wird in Art. 2 Nr. 4 der Aarhus-Konvention definiert als:

„eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.“

Die „betroffene Öffentlichkeit“ wird in Art. 2 Nr. 5 der Konvention definiert als

„die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse

⁷ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EU Nr. L 156 vom 25.6.2003, S. 17.

⁸ von Danwitz, NVwZ 2004, 272 (275).

⁹ Epiney, ZUR 2003, 176 (179); eingehend zur Unterscheidung auch Ziekow, NuR 2002, 701 (701).

daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.“

Diese Unterscheidung hat durch Art. 3 Nr. 1 Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL auch Eingang in die UVP-Richtlinie (Art. 1 Abs. 2 UVP-RL) gefunden. Das Verständnis für die Unterscheidung zwischen „Öffentlichkeit“ und „betroffener Öffentlichkeit“ ist aus dem Grund entscheidend, wenn man bedenkt, dass wesentliche Beteiligungsrechte nur der „betroffenen Öffentlichkeit“ offen stehen. So gelten grundlegende Informationsrechte für die allgemeine Öffentlichkeit (Art. 6 Abs. 2 UVP-RL); weitergehende Informationsrechte (Art. 6 Abs. 3 UVP-RL), Rechte zur Abgabe von Stellungnahmen (Art. 6 Abs. 4 UVP-RL) oder die Überprüfungsrechte (Art. 10a UVP-RL) dagegen nur für die betroffene Öffentlichkeit.

„Betroffene Öffentlichkeit“ wird durch die Bestimmungen der Aarhus-Konvention erläutert. Nach Art. 2 Nr. 5 AK bedeutet „Betroffenheit“ im Sinne der Konvention und im Sinne der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL eine von „umweltbezogenen Entscheidungsverfahren hervorgerufene Betroffenheit oder wahrscheinliche Betroffenheit“. Eine nähere Erläuterung gibt die Konvention nicht. Eine genaue Abgrenzung kann deshalb anhand der Vorgabe der Aarhus-Konvention nicht geleistet werden, eine Betroffenheit läge nach der Legaldefinition der Konvention aber schon dann vor, wenn das angesprochene Entscheidungsverfahren Auswirkungen auf die Sphäre der betreffenden natürlichen oder juristischen Person zeigt. Dabei ist die Vorschrift des Art. 3 Nr. 1 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL richtlinienkonform dahingehend auszulegen, dass es sich nicht zwingend um eine Rechtsverletzung handeln muss. Eine solche Annahme würde die Regelung zu sehr einschränken und dem Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens zuwider laufen. Unter „betroffene Öffentlichkeit“ sind demnach in Deutschland jedenfalls diejenigen Nachbarn und weitere Dritte zu subsumieren, die in irgendeiner Weise von dem Zulassungsverfahren berührt werden. Außerdem gelten auch die nach §§ 58-60 BNatSchG¹⁰ anerkannten Naturschutzverbände als „betroffene Öffentlichkeit“. Deren Betroffenheit wird durch die Fiktion eines Interesses unterstellt.

Anpassung der UVP-Richtlinie

Ein Schwerpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL ist in der Anpassung der UVP-RL an die durch die Aarhus-Konvention vorgegebenen Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften zu sehen. Danach ist für UVP-Verfahren ein gestuftes Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen. Es soll detailliert über das geplante Verfahren informiert und anschließend Einsicht in die entscheidungsrelevanten Unterla-

¹⁰ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 25. März 2002 BGBl. I S. 1193, zuletzt geändert am 21.6.2005 BGBl. I S. 1818.

gen gegeben werden. Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung muss in jedem Verfahrensschritt so gestaltet werden, dass die Öffentlichkeit ausreichend Zeit hat, sich effektiv vorzubereiten und sich am Verfahren zu beteiligen (Art. 2 Abs. 3 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL, Art. 6 Abs. 6 UVP-RL). Weder die Konvention noch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL konkretisieren den Zeitrahmen genauer. Jedoch sind die Konvention und in deren Folge die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL so zu interpretieren, dass eine Art von Waffengleichheit¹¹ zwischen Behörde und Öffentlichkeit hergestellt werden soll, indem die zum Teil hohe Diskrepanz zwischen den jeweiligen Bearbeitungs- und Stellungnahmefristen vermindert wird.

Grundsatz der frühzeitigen Beteiligung

Zentral für den Charakter der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Aarhus-Konvention ist die Sicherung einer möglichst frühzeitigen Beteiligung. Nach Art. 6 Abs. 4 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL soll die betroffene Öffentlichkeit „frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit erhalten, sich an dem umweltbezogenen Verfahren zu beteiligen und gegenüber den zuständigen Behörden Stellung zu nehmen, wenn alle Optionen noch offen stehen und die Entscheidung über den Genehmigungsantrag noch nicht getroffen ist“. Unter „offenen Optionen“ sind in diesem Fall nicht verschiedene Standortalternativen zu verstehen, sondern die Ausgestaltung des Vorhabens an einem Standort. Weder nach der Aarhus-Konvention noch nach dem deutschen UVPG (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes)¹² wird eine obligatorische Alternativenprüfung verlangt, sondern es müssen nur die Unterlagen über die geprüften Alternativen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.¹³ Demnach resultiert aus der Aarhus-Konvention auch keine Pflicht, ein formalisiertes Verfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit zur Auswahl verschiedener Alternativen für einen Endlagerstandort einzuführen, sondern beim Genehmigungsverfahren für einen Standort sind der Öffentlichkeit die Unterlagen über die geprüften Standortalternativen zugänglich zu machen. Wird jedoch ein formalisiertes Verfahren eingeführt, so müssen die Vorgaben der Konvention und die damit einhergehenden Informations- und Beteiligungspflichten beachtet werden.

Den Begriff der frühzeitigen Beteiligung gibt es im deutschen Recht bereits und zwar in § 3 Abs. 1 BauGB¹⁴. Die Öffentlichkeitsbeteiligung findet hier zu einem deutlich früheren Zeitpunkt statt als dies beispielsweise im Planfeststellungsverfahren (§ 73

¹¹ Fisahn, ZUR 2004, S. 136 (138).

¹² Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 5. September 2001 BGBl. I S. 2350, zuletzt geändert am 24.06.2004 BGBl. S. 1359, 1380.

¹³ Schink, EurUP 2003, S. 27 (32). Eine Pflicht zur Prüfung von Standortalternativen kann sich aber aus anderen Rechtsvorschriften z.B. des Raumordnungsrechts bzw. der strategischen Umweltprüfung ergeben.

¹⁴ Baugesetzbuch vom 23. September 2004 BGBl. I S. 2414, zuletzt geändert am 21.6.2005 BGBl. I S. 1818).

VwVfG¹⁵) oder im Verfahren nach Immissionsschutzrecht (§ 10 BImSchG) der Fall ist. Denn es sollen nicht bereits die fertigen Bebauungspläne ausgelegt werden, sondern die Bürger sollen vorher über die allgemeinen Ziele und den Zweck der Planung sowie die verschiedenen Lösungsansätze informiert werden, um dazu Stellung nehmen zu können. Sinn der frühzeitigen Bürgerbeteiligung war bei der Einführung, das Beteiligungsverfahren dann durchzuführen, wenn noch alle Optionen offen sind und die Bürger noch ein reale Chance haben, auf die Lösungsansätze Einfluss zu nehmen und eigene Argumente in die Diskussion einbringen zu können. Das ist zu dem Zeitpunkt, der bis dahin vom Gesetz festgelegt wurde und in anderen Verfahren immer noch festgelegt ist, kaum noch möglich, weil sich die Behörde bereits auf eine Alternative festgelegt und Präferenzen entwickelt hat und versuchen wird, ihre Lösung zu rechtfertigen. Diese Annahme gilt nicht nur für Bebauungspläne, sondern auch für die Planfeststellung, die ebenfalls planerische Elemente enthält.¹⁶ Sowohl die Regelung in der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL als auch die Formulierung der bereits bestehenden Regelung im BauGB sprechen dafür, dass die frühzeitige Beteiligung auch in die deutsche Umweltgesetzgebung integriert werden muss. Die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL ist jedoch bisher nicht in deutsches Recht umgesetzt worden. Momentan liegt ein Entwurf des BMU zum Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz¹⁷ vor. Dieser Entwurf sieht auch eine Änderung des UVPG vor. Jedoch ist im derzeitigen Entwurf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nicht enthalten. Ebenso fehlt der Hinweis auf eine Beteiligung zum Zeitpunkt noch offener Optionen. Der Grund dafür ist auch in der Umsetzung der SUP-Richtlinie¹⁸ in das UVPG zu sehen. Damit ist die Frühzeitigkeit neben der Regelung im BauGB nun auch im UVPG enthalten (§ 14i Abs. 2 UVPG). Die SUP-Richtlinie sieht eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit für diejenigen Pläne und Programme vor, die zur Vorbereitung von UVP-pflichtigen Vorhaben erlassen werden. Diese Vorgaben wurden in das nationale Recht umgesetzt, so dass wohl zumindest für solche Vorhaben den Anforderungen an eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit Genüge getan wurde. Beispielfhaft sei an dieser Stelle auf das Raumordnungsverfahren verwiesen, das nach Umsetzung der SUP-Vorschriften ebenfalls die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung integriert hat und somit der Öffentlichkeit eine frühzeitige Beteiligung ermöglicht (siehe detaillierte Ausführungen unter Kapitel 2.3.3 zum Raumordnungsverfahren).

¹⁵ Verwaltungsverfahrensgesetz Fassung vom 23. Januar 2003 BGBl. I S. 102, zuletzt geändert am 5.5.2004 S. 718).

¹⁶ Fisahn, ZUR 2004, 136 (139).

¹⁷ Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz), Entwurf der Bundesregierung vom 21.2.2005 (Siehe unter www.bmu.de/buergerbeteiligungsrechte/downloads/doc/35113.php oder www.aarhus-konvention.de/dokumente/deutschland.htm).

¹⁸ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

Direkte Kommunikation zwischen Vorhabensträger und Öffentlichkeit

Ein weiterer Ansatz der Aarhus-Konvention ist von der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL nicht aufgegriffen worden. Neben der passiven Bekanntmachung soll nämlich soweit möglich auch aktiv informiert werden, indem die betroffene Öffentlichkeit ermittelt und mit dieser das Gespräch aufgenommen wird (Art. 6 Abs. 5 AK).¹⁹ Dieser Ansatz verfolgt die Philosophie der direkten Kommunikation zwischen Antragsteller (Vorhabensträger) und betroffener Öffentlichkeit. Auf freiwilliger Basis ist es selbstverständlich für den Vorhabensträger auch in Deutschland möglich und erlaubt, direkt mit der Öffentlichkeit und Betroffenen zu kommunizieren. Der Ansatz im deutschen Recht im formalen Verfahren ist jedoch ein anderer: Dort steht die betroffene Öffentlichkeit der zuständigen Behörde gegenüber. Da die direkte Beteiligungsform Vorhabensträger-Öffentlichkeit nicht in das Gemeinschaftsrecht übernommen wurde, wird auch der deutsche Gesetzgeber zunächst von EU-Seite nicht mit einer Umsetzungsanforderung konfrontiert. Anderes gilt jedoch für die völkerrechtliche Seite, sobald die Aarhus-Konvention von Deutschland ratifiziert werden sollte (der entsprechende Entwurf eines Ratifizierungsgesetzes, sog. Aarhus-Gesetz, liegt bereits vor²⁰). Dann ist der Gesetzgeber an die Vorgaben der Konvention gebunden und gehalten, diese in nationales Recht umzusetzen. Anders als beim EU-Gemeinschaftsrecht ist die tatsächliche Durchsetzung vertragskonformen Handelns allerdings schwieriger, da es für die Aarhuskonvention keine entsprechenden völkerrechtlichen Durchsetzungsmechanismen wie Zwangsgelder gibt. Der Druck auf den nationalen Gesetzgeber zur Beseitigung der Umsetzungsdefizite ist daher deutlich geringer. Solange auch auf der EU-Ebene das Defizit verbleibt, erscheint eine vollständige Umsetzung der Konvention in deutsches Recht daher weniger wahrscheinlich.

2.2.2.2 Klagerechte zur Überprüfung des Beteiligungsverfahrens

Unterstützt werden die Beteiligungsrechte nach Art. 6 AK durch Art. 9 AK, der den Zugang zu den Gerichten regelt und die gerichtliche Überprüfung des Beteiligungsverfahrens sicherstellt.²¹ Die Regelungen werden durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL in die UVP-RL eingefügt, demzufolge erfolgt eine Darstellung der Bestimmungen im Rahmen der UVP-RL.

¹⁹ Dazu Zschiesche, ZUR 2002, 177 (181).

²⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 11.4.2005;
(www.bmu.de/files/buergerbeteiligungsrechte/downloads/application/pdf/aarhus_gesetz.pdf).

²¹ Ekardt/Pöhlmann, NVwZ 2005, 532 (532).

2.2.2.3 Direktwirkung der Richtlinie

Gemäß Art. 6 Abs. 1 Richtlinie 2003/35/EG sollten die Regelungen bis zum 25. Juni 2005 umgesetzt werden. Diese Frist hat Deutschland verstreichen lassen, so dass sich die Frage nach der Direktwirkung der Richtlinie stellt. Anstelle einer nationalen Regelung könnte sich ein Mitglied der Öffentlichkeit bis zum Zeitpunkt der Umsetzung direkt auf die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL berufen und Rechte daraus ableiten.

Bereits in den 70er Jahren hat der EuGH entschieden, dass einzelne Bestimmungen von Richtlinien auch ohne die Umsetzung in nationales Recht unmittelbare Wirkung entfalten können, sofern bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Inzwischen hat sich eine Kasuistik der europäischen Rechtsprechung entwickelt, die von folgenden Voraussetzungen ausgeht, um die Direktwirkung einer Richtlinie bejahen zu können²²:

- die Richtlinie wurde nicht fristgerecht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt,
- die Richtlinie ist inhaltlich unbedingt und
- hinreichend bestimmt.

Von einer inhaltlichen Unbedingtheit ist auszugehen, wenn die in einer Richtlinie festgelegten Rechtsfolgen nicht im Ermessen eines Mitgliedstaats stehen und nicht von dessen gestalterischen Entscheidungen abhängen.²³ Die hinreichende Bestimmtheit wiederum setzt voraus, dass die Richtlinie sowohl im Hinblick auf den Regelungsgehalt als auch im Hinblick auf den anvisierten Personkreis allgemein und unzweideutig bestimmbare Vorgaben trifft. Dazu ist eine Justiziabilität der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung erforderlich; das heißt, ein Gericht muss die Verpflichtung aus ihrem (gemeinschaftsrechtlichen) Zusammenhang gelöst anwenden können, ohne dass es einer Konkretisierung durch nationales Recht bedarf.²⁴

Das BMU geht in einer Denkschrift zur Aarhus-Konvention von der Direktwirkung der Richtlinie aus, ohne dies jedoch näher zu begründen.²⁵ Es finden sich daneben weitere Stimmen in der Literatur, die zum Ergebnis kommen, dass die von der EuGH-Rechtsprechung entwickelten Kriterien im Fall der Nichtumsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL erfüllt sind und seitens der betroffenen Öffentlichkeit subjektive Rechte abgeleitet werden können.²⁶ Tatsächlich spricht einiges dafür, der Richtlinie eine unmittelbare Wirkung zuzuerkennen. Der durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL vorgegebene Art. 10a UVP-RL wirft in dieser Hinsicht zwar an einigen Stellen Fragen auf, die aber unter Heranziehung der EuGH-Grundsätze gelöst werden können.

²² EuGH vom 5.4.1979, Rs. 148/78 „Ratti“, EuGHE 79, 1642; EuGH vom 24.10.1996, Rs. C-72/95 „Kraaijeveld“, Slg. 1996, I-5403.

²³ EuGH vom 4.12.1974, Rs. 41/74 „van Duyn“, Slg. 1974, 1337 Rn. 13/14.

²⁴ EuGH vom 10.6.1999, Rs. C-346/97 „Braathens“, Slg. 1999 I-3419 Rn. 30.

²⁵ Siehe www.bmu.de/files/buergerbeteiligungsrechte/downloads/application/pdf/aarhus_denkschrift.pdf.

²⁶ Louis, NuR 2004, 287 (291); Rottner, EU-Rundschreiben 13 (2004), Heft 8/2004, 13; Zschiesche/Rosenbaum, Hintergrundpapier des UfU e.V., abrufbar unter www.aarhus-konvention.de.

Beispielsweise ist der Kreis der klageberechtigten Nichtregierungsorganisationen von den Mitgliedstaaten festzulegen: Aus dieser Verantwortungsübertragung könnte eine fehlende hinreichende Bestimmtheit geschlossen werden, da der adressierte Personenkreis durch die Richtlinie nicht eindeutig vorgegeben wird. Erfasst sind von Art. 10a UVP-RL zunächst nur diejenigen Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und auch die Kriterien der innerstaatlichen Ausgestaltung erfüllen. Demzufolge hätten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bestimmte Organisationen, die sich zwar einerseits für den Umweltschutz einsetzen, aber andererseits nicht die innerstaatlichen Vorgaben an zeitlicher und organisatorischer Organisation erfüllen, von den Überprüfungsrechten auszunehmen. Von dieser Möglichkeit möchte der deutsche Gesetzgeber auch Gebrauch machen, denn im Entwurf des § 2 Abs. 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes²⁷ ist vorgesehen, den Ad-hoc-Bürgerinitiativen keine Überprüfungsrechte einzuräumen. Für diejenigen Umweltorganisationen, denen der Mitgliedstaat also Überprüfungsrechte vorenthalten darf, ist die entsprechende Bestimmung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL folglich nicht inhaltlich unbedingt. Jedoch lässt sich unter Einbeziehung des Sinn und Zwecks der Richtlinie ein Mindestkreis an Umweltorganisationen ermitteln, denen die Überprüfungsrechte nicht vorenthalten werden können (hier ist insbesondere an die ausreichend organisierten großen Umweltverbände wie Greenpeace, BUND oder NABU zu denken). Folglich bestehen nur für Teile der Verpflichtung ein Umsetzungsspielraum und damit eine fehlende inhaltliche Unbedingtheit. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist dies für den übrigen Teil der Verpflichtung unschädlich, dieser ist gleichwohl unbedingt und entfaltet Direktwirkung.²⁸

Weitere Bedenken könnten sich in Bezug auf den Begünstigungscharakter der Überprüfungsrechte ergeben. Denn einerseits vermittelt Art. 10a UVP-RL den Umweltverbänden zwar eine vorteilhafte Rechtsposition, andererseits werden dadurch jedoch meist private Dritte in der Form belastet, als die Überprüfungsrechte die ihnen erteilte Genehmigung in Frage stellen. Der EuGH vertritt dazu zunächst grundsätzlich die Position, dass eine horizontale Direktwirkung (Verhältnis Bürger-Bürger) einer nicht umgesetzten Richtlinie gemeinschaftsrechtswidrig ist.²⁹ Diese grundsätzliche Position hat der EuGH jedoch in der Großkrotzenburg-Entscheidung dahingehend modifiziert, dass der indirekt belastete Private nachteilige Auswirkungen hinnehmen muss, die sich aus der Pflicht des Staates zur Anwendung einer Richtlinie ergeben.³⁰ Demzufolge kann sich der von einer Richtlinie Begünstigte auch zur Anfechtung der ei-

²⁷ Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), Entwurf der Bundesregierung vom 21.2.2005 (www.bmu.de/files/buergerbeteiligungsrechte/downloads/application/pdf/umweltrechtsbehelfsgesetz.pdf). Die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL soll auf nationaler Ebene durch zwei Gesetze, nämlich dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, umgesetzt werden.

²⁸ EuGH vom 24.10.1996, Rs. C-72/95 „Kraaijeveld“, Slg. 1996, I-5403.

²⁹ EuGH vom 14.7.1994, Rs. C-91/92 „Paola Faccini Dori“, Slg. 1994 I-3325, Rn 22.

³⁰ EuGH vom 11.8.1995, C-431/92, Slg. 1995 I-2189, Rn. 37.

nem anderen Privaten gegenüber erteilten Genehmigung auf die Richtlinie berufen. Folglich stehen die mit der Ausübung des Überprüfungsrechts verbundenen Belastungen eines privaten Investors einer unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. 10a UVP-RL nicht entgegen.

Im Schrifttum wird jedoch auch die Ansicht vertreten, dass die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL für die Umweltverbände unüberwindbare Hürden aufbaut, so dass nicht von einer Direktwirkung ausgegangen werden könne.³¹ Hauptargument dafür sei die fehlende Unbedingtheit mangels Festlegung der Richtlinie in Bezug auf das Rechtsschutzverfahren: Hier seien gemäß Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL zwei Alternativen möglich (Gericht oder eine andere überparteiliche Stelle), die konzeptionell so unterschiedlich seien, dass eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit nicht als Mindeststandard anzusehen sei.³² Es ist jedoch anzumerken, dass die Unbedingtheit (also keine Abhängigkeit von weiteren gestalterischen Entscheidungen) hier weniger betroffen ist, da seitens der Richtlinie in jedem Fall ein gerichtliches Verfahren als potentielle Möglichkeit der Überprüfung vorgesehen ist. Ein Verfahren vor einer überparteilichen Stelle ist als Alternative herausgestellt, ohne dass eine Verpflichtung ersichtlich ist, ein solches Verfahren auf nationaler Ebene zu etablieren. Die konzeptionellen Unterschiede mögen bestehen, deuten jedoch nicht darauf hin, dass ein gerichtliches Verfahren nicht den Standards der Richtlinie entsprechen soll.

Aufgrund der dargestellten Uneinigkeit in der Fachdiskussion wird letztlich der genaue Bestand an Klagerechten der Umweltverbände nur durch die Gerichte geklärt werden können. Die AutorInnen sind jedenfalls der Auffassung, dass die betroffenen Umweltverbände ein gerichtliches Überprüfungsrecht geltend machen können, das sich unmittelbar aus der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL ergibt.

2.2.3 UVP-Richtlinie³³

Die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL ändert wesentliche Teile der UVP-Richtlinie und erweitert vor allem deren Regelungsbereich zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Schwerpunktregelung zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist der neu gefasste Art. 6 der UVP-RL. Darin enthalten sind in Art. 6 Abs. 2 und 3 UVP-RL Bestimmungen zu Informationspflichten (beispielsweise über den Genehmigungsantrag) sowie zum Informationszugang (z. B. in Bezug auf vorhabensbezogene Berichte und Stellungnahmen). Ferner gibt die UVP-RL nunmehr auch den Mitgliedstaaten auf, die direkten Beteiligungsmöglichkeiten in Form von Stellungnahmen und Anhörungen zu regeln und

³¹ Durner, ZUR 2005, 285 (289/290).

³² Durner, ZUR 2005, 285 (290).

³³ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl EG Nr. L 175 vom 5.7.1985, S. 40); inzwischen geändert durch die RL 97/11/EG des Rates vom 3.3.1997 (ABl EG Nr. L 73 vom 14.3.1997, S. 5) und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG vom 26.5.2003.

dafür der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur Verfügung zu stellen (Art. 6 Abs. 6 UVP-RL). Diese erweiterten Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung gelangen jedoch in Bezug auf die Errichtung eines Endlagers zur Anwendung, weil es sich um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt. Gemäß Art. 4 Abs. 1 UVP-RL werden Projekte des Anhangs I der Richtlinie einer UVP-Prüfung unterzogen. In Anhang I Nr. 3 lit. b, 3. und 4. Spiegelstrich (übernommen aus Art. 6 Abs. 1 lit. a i.V.m. Anhang I Abs. 1 der Aarhus-Konvention) wiederum werden als UVP-pflichtige Projekte folgende Vorhaben aufgeführt:

- Anlagen mit dem Zweck der endgültigen Beseitigung bestrahlter Kernbrennstoffe,
- Anlagen mit dem ausschließlichen Zweck der endgültigen Beseitigung radioaktiver Abfälle.

Hervorzuheben ist die Regelung des Art. 1 Abs. 5 UVP-RL. Diese Regelung bestimmt, dass die Richtlinie nicht für Projekte gilt, die durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt (Legalplanung) genehmigt werden. Hier wird unterstellt, dass die mit der Richtlinie verfolgten Ziele einschließlich der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens ebenso erreicht werden. Gesetzt den Fall, die Zulassung des Endlagers erfolgte in Deutschland im Wege eines Gesetzes, so wären die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung der UVP-RL nicht einschlägig.

Wird dagegen, wie bisher im AtG mit dem Planfeststellungsverfahren vorgesehen, eine „herkömmliche“ Genehmigung gewählt, die in der Richtlinie definiert ist als

Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund derer der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält,

so gelten die nachfolgend beschriebenen Verfahrensanforderungen.

2.2.3.1 Öffentlichkeitsbeteiligung

Der neu gefasste Art. 6 UVP-RL regelt die Beteiligung der Öffentlichkeit und gibt dabei präzisere Vorgaben als bisher. Vorgesehen sind verschiedene Schritte. Art. 6 Abs. 2 UVP-RL legt zunächst fest, worüber die Öffentlichkeit zu Beginn umweltbezogener Entscheidungsverfahren zu informieren ist. Dies soll frühzeitig, spätestens wenn die Informationen nach vernünftigem Ermessen zur Verfügung gestellt werden können, geschehen. Im Einzelnen muss über folgende Angaben informiert werden:

- den Genehmigungsantrag;
- die Tatsache, dass das Projekt Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist;
- gegebenenfalls darüber, dass das Projekt grenzüberschreitende Auswirkungen hat und deshalb Art. 7 der Richtlinie Anwendung findet;

- genaue Angaben zu den Behörden, die für die Entscheidung zuständig sind, bei denen Informationen erhältlich sind und bei denen Stellungnahmen eingeholt werden können;
- Fristen für die Übermittlung von Stellungnahmen oder Fragen;
- die Art möglicher Entscheidungen, u.U. der Entscheidungsentwurf;
- Angaben über die Verfügbarkeit von Informationen, die vom Vorhabenträger eingeholt worden sind;
- die Angaben, wo und wann die relevanten Informationen zugänglich gemacht werden;
- Einzelheiten über die Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die „Öffentlichkeit“ wird nunmehr in Art. 1 Abs. 2 definiert als:

„eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.“

Art. 6 Abs. 3 regelt die Auslegung der entscheidungserheblichen Unterlagen. Diese sind nur der „betroffenen Öffentlichkeit“ zugänglich zu machen, die Art. 2 Abs. 1 definiert als:

„die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Art. 2 Absatz 2 betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.“

Nach überwiegender Auffassung ist dieser Begriff allerdings weit zu verstehen und schließt nicht nur Personen ein, deren Rechte das Projekt beeinträchtigen kann, sondern alle, deren Belange es berühren kann.³⁴ Eingeschlossen sind auch die in Deutschland nach §§ 59, 60 BNatSchG anerkannten Umweltverbände. Hier ist das deutsche Recht allerdings weiter, § 9 Abs. 1 S. 1 UVPG i. V. m. § 73 VwVfG sieht eine öffentliche Auslegung zur Ansicht durch jedermann vor.³⁵

Damit die Einbeziehung der betroffenen Öffentlichkeit in einem frühen Stadium der Entscheidungsfindung garantiert wird, regelt Art. 6 Abs. 4 UVP-RL eine frühzeitige Beteiligung:

³⁴ Bunge, ZUR 2004, 141 (143).

³⁵ Schink, EurUP 2003, S. 27 (32).

„die betroffene Öffentlichkeit erhält frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit, sich an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gem. Art. 2 Abs. 2 zu beteiligen, [...] wenn alle Optionen noch offen stehen und bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird.“

Auszulegen sind innerhalb eines „angemessenen zeitlichen Rahmens“:

- alle Informationen, die vom Projektträger nach Art. 5 eingeholt wurden;
- die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die der zuständigen Behörde vorliegen (in Übereinstimmung mit den nationalen Rechtsvorschriften), die zum Zeitpunkt der ersten Bekanntmachung vorliegen;
- die nach diesem Zeitpunkt zugänglichen Informationen in Übereinstimmung mit der neuen Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG.

Die genauen Vorgaben für die Unterrichtung und die Anhörung der Öffentlichkeit können die Mitgliedstaaten regeln (Art. 6 Abs. 5).

Der gesamte Zeitrahmen für die verschiedenen Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist so zu wählen, dass ausreichend Zeit für eine effektive Information und Beteiligung gegeben wird (Art. 6 Abs. 3 UA 6).

2.2.3.2 Klagerechte zur Überprüfung des Beteiligungsverfahrens

Von großer Relevanz sind die Überprüfungsrechte nach Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention, die fast wörtlich durch den neuen Art. 10a in die UVP-RL eingegliedert werden. Die Überprüfungsrechte knüpfen an die für die gesamte Aarhus-Konvention geltende Unterscheidung zwischen einer allgemeinen und einer betroffenen Öffentlichkeit an. Die Überprüfungsrechte gelten damit nur für die betroffene Öffentlichkeit.

Demnach gilt: Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die

- ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
- eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern dies im Mitgliedsstaat als Voraussetzung gefordert ist,

müssen Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben. Dabei muss sowohl die materiell-rechtliche als auch die verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen überprüfbar sein. Bei den Überprüfungsrechten geht es also nicht lediglich um eine bloße Durchsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Vielmehr beinhaltet Art. 9 Abs. 2 AK (und in dieser Konsequenz auch die Umsetzungsvorschrift des Art. 10a UVP-RL) ganz allgemein die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Hoheitsakten. So fordert Art. 10a UVP-RL den Zugang zu einem Überprüfungsverfahren gegenüber Handlungen, für

die die Bestimmungen der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten. Demnach handelt es sich bei dem Überprüfungsrecht nicht um eine bloße Partizipationserzwingungsklage (Durchsetzung des Rechts auf Beteiligung), sondern um eine umfassendere Überprüfungsmöglichkeit³⁶.

Die Mitgliedsstaaten können festlegen, was als ausreichendes Interesse oder Rechtsverletzung gilt, allerdings mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu den Gerichten zu gewähren. Für Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und die innerstaatlichen Voraussetzungen erfüllen (Art. 1 Abs. 2), wird unterstellt, dass sie ein ausreichendes Interesse haben bzw. Träger von Rechten sind, die Gegenstand eines gerichtlichen Überprüfungsverfahrens sein können. Im Ergebnis wird damit ein Verbandsklagerecht für alle Verfahren eingeführt, die unter den Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie fallen.³⁷ Es gilt jedoch in diesem Zusammenhang, die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz abzuwarten. Erst die Einführung der gesetzlichen Regelungen in Form der gegenwärtig vorliegenden Entwürfe gäbe den Verbänden ein erweitertes Klagerecht.

Die aktuelle höchstrichterliche Rechtsprechung sieht einen Verfahrensfehler (etwa eine unterbliebene Beteiligung am Verfahren) nur dann als beachtlich an, wenn dieser Fehler zu einer Verletzung materieller Rechtspositionen geführt hat.³⁸ Sofern der Entwurf des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes in seiner derzeitigen Form Gesetzeskraft erlangen würde, müsste diese Rechtsprechung allerdings an die veränderte Gesetzeslage angepasst werden. Denn der Entwurf sieht eine Abweichung von § 46 VwVfG³⁹ vor und lässt die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens auch bei Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften zu (§ 3 Abs. 1 des Entwurfs zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz). Der Entwurf verfolgt insoweit ein gemeinschaftsrechtsbezogenes Verständnis der Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern, denn der Europäische Gerichtshof misst Verfahrensfehlern eine höhere Bedeutung bei als die deutsche Rechtsprechung.⁴⁰ Abgesehen von der – momentan nicht absehbaren – Einführung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes lässt aber schon die Direktwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL eine Modifizierung der bisherigen deutschen Rechtsprechung zur Behandlung von Verfahrensfehlern erwarten. In welchem Umfang der EuGH Verfahrensfehler als für das Gesamtergebnis eines Verfahrens durchschlagend bewerten würde und welcher Spielraum hierbei den Mitgliedsstaaten verbleibt, lässt sich nicht mit Sicherheit vorhersagen.

³⁶ Schlacke, NuR 2004, 629 (632); Durner, ZUR 2005, 285 (287).

³⁷ Durner, ZUR 2005, 285 (287); Schink, EurUP 2003, 27 (32); Zschiesche, ZUR 2001, 177 (182).

³⁸ BVerwG, NVwZ 2003, 207 (209); OVG Münster, Urteil vom 27.10.2005, Az. 11 A 1751/04 (siehe auch unter www.voerde.de).

³⁹ § 46 VwVfG: Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern nur dann, wenn der Fehler die Entscheidung in der Sache beeinflusst hat.

⁴⁰ EuGH, Urteil vom 16.9.2004, Rechtssache C 227/01, Sammlung Rechtsprechung 2004 S. I-08253.

2.2.3.3 Schlussfolgerungen

Im Ergebnis ergeben sich aus der durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL geänderten UVP-Richtlinie folgende Schlussfolgerungen für das Zulassungsverfahren zur Errichtung eines Endlagers:

- Erfolgt die Zulassung durch eine behördliche Genehmigung, so ist eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich.
- Die Öffentlichkeitsbeteiligung muss dann zu einem Zeitpunkt erfolgen, an dem noch alle Optionen offen sind, d.h. die Frage des Endlagerstandorts darf nicht bereits abschließend entschieden sein.
- Die UVP-Richtlinie ist nicht anwendbar, wenn die Zulassung des Endlagers durch einen Gesetzgebungsakt geregelt wird; eine Verpflichtung zur Durchführung einer UVP oder zur Zulassung von Rechtsschutzmöglichkeiten besteht aufgrund der Richtlinie nicht.

2.2.4 SUP-Richtlinie⁴¹

Die Änderungen der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL in Bezug auf die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung von Plänen und Programmen gelten nicht für die Richtlinie 2001/42/EG vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie). Gemäß Art. 2 Abs. 5 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL sind die Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren für die der SUP-RL unterfallenden Pläne und Programme von den Änderungen der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL ausgenommen. Gleichwohl orientiert man sich in der SUP-Richtlinie in Bezug auf die Terminologie zur Bestimmung der Öffentlichkeit ebenfalls an der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL.

Zu beachten ist also, dass bei Plänen und Programmen unterschieden werden muss zwischen denjenigen Plänen/Programmen, für die ein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren nach RL 2003/35/EG durchgeführt werden muss, und zwischen denjenigen Plänen/Programmen, für die ein solches Verfahren nach SUP-RL durchzuführen ist. Bedeutsam wird diese Unterscheidung unter anderem für Raumordnungspläne, die den Regelungen über die Strategische Umweltprüfung unterliegen.

Die SUP-Richtlinie ist inzwischen sowohl für die Bauleitplanung durch das EAG Bau⁴² als auch für die Fachplanung durch das Gesetz zur Umsetzung der SUP-RL (SUPG)⁴³ in deutsches Recht umgesetzt worden.

⁴¹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl der EG Nr. L 197 vom 21.07.2001, S. 30.

⁴² Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europaanpassungsgesetz Bau – EAG -) vom 24.7.2004, BGBl. I S. 1359.

Die strategische Umweltprüfung (SUP, für Pläne und Programme) wird neben der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP, für einzelne Projekte) als ein weiteres Instrument des integrierten Umweltschutzes eingeführt. Es gilt dabei, die Überprüfung von Auswirkungen umweltbelastender Tätigkeiten bereits in vorgelagerte Planungsentscheidungen einzubeziehen, da bereits auf dieser Planungsebene wichtige (Vor-)Entscheidungen für einzelne Projekte getroffen werden. Durch Einbeziehung von – der eigentlichen Projektzulassung – vorgelagerten Planungsebenen wird es über die SUP nun möglich, auch kumulative und synergetische Umweltauswirkungen mehrerer im Plan vorgesehener Projekte in den Blick zu nehmen.

In gleicher Weise wie die UVP-RL ist die SUP-Richtlinie ein reines Verfahrensinstrument; sie hat keine materiell-rechtlichen Wirkungen und führt nicht zu einer Modifikation von Zulassungsvoraussetzungen.⁴⁴ Vom strategischen Ansatz unterscheidet sich die SUP nicht von der UVP. Beide verfolgen das Ziel, einen möglichst großen Erkenntnisgewinn über mögliche Auswirkungen von Projekten auf die Umwelt, mögliche Minderungs- und Vermeidungsmaßnahmen sowie eine etwaige Restbelastung zu erreichen. Die Erkenntnisse über die Umweltauswirkungen sollen auf diese Weise möglichst optimal in den Entscheidungsprozess eingebracht werden können. Besonders hervorzuheben ist als wesentliche Neuerung der SUP-Richtlinie, dass nun – im Gegensatz zur UVP – eine wirkliche Alternativenprüfung (Konzept-, Standort- und Trassenalternativen) einschließlich der Nullvariante durchzuführen ist. Im Rahmen der UVP ist eine Alternativenprüfung nur unter eingeschränkten fachplanerischen Voraussetzungen vorgeschrieben, so dass oft eine umfassende Alternativenprüfung in der eigentlichen Projektzulassung nicht mehr möglich ist. Hier setzt die SUP-Richtlinie an, indem sie gemäß Art. 5 Abs. 1 SUP-RL eine Verpflichtung zur Alternativenprüfung bereits auf hochstufigen Planungsebenen einführt (umgesetzt in § 14g Abs.1 UVPG).

Art. 3 Abs. 2 bis 4 SUP-RL regeln den genauen Anwendungsbereich der Richtlinie, indem sie diejenigen Pläne und Programme benennen, die einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden müssen. Die verfahrensrechtlichen Anforderungen gelten danach für Pläne und Programme, die UVP-pflichtige Vorhaben vorbereiten oder erhebliche Auswirkungen auf FFH- und Vogelschutzgebiete haben können.

In der SUP-Richtlinie wird zunächst mangels ausreichender Konkretisierung der Projekte im vorgelagerten SUP-Verfahren nicht zwischen „Öffentlichkeit“ und „betroffener Öffentlichkeit“ unterschieden, sondern lediglich die allgemeine „Öffentlichkeit“ aufgeführt. Der Begriff der „Öffentlichkeit“ in der SUP-Richtlinie (Art. 2 lit. c SUP-RL) ist im Wortlaut der Aarhus-Konvention entnommen und wird ebenso wie in der UVP-RL verwendet:

⁴³ Gesetz zur Einführung einer strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) vom 25.6.2005, BGBl. I S. 1746.

⁴⁴ Schink, NVwZ 2005, 615 (616).

„Öffentlichkeit bedeutet eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.“

Letztlich überlässt jedoch die SUP-Richtlinie für das eigentliche Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren den Mitgliedstaaten die Festlegung, welche Mitglieder der Öffentlichkeit beteiligt werden können (Art. 6 Abs. 4 SUP-RL). Dabei ist eine Anlehnung an die Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL erkennbar, indem einerseits auf die tatsächliche Betroffenheit einzelner Teile der Öffentlichkeit abgestellt und andererseits den Umweltverbänden eine Betroffenheit unterstellt wird.

Eine SUP lässt sich in verschiedene Phasen einteilen.⁴⁵ Die Abfolge dieser Phasen hat wiederum Auswirkungen auf die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Konkretisierungsphase beinhaltet mit dem Screening eine Vorprüfung, welche Pläne und Programme SUP-Vorhaben sind; im anschließenden Scoping wird der Rahmen für den Umfang der Prüfung gesetzt. In der Informationsphase wird dann der eigentliche Umweltbericht erstellt, der den zentralen Bestandteil der SUP darstellt und in dem – wie eingangs erwähnt – zwingend vernünftige Alternativen zum geplanten Vorhaben zu prüfen sind. Die nun folgende Konsultationsphase (Art. 6 SUP-RL) ist eine für die Betrachtung der Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidende Phase: Hier erfolgt die erstmalige Einbeziehung der Öffentlichkeit, indem dieser gegenüber der Plan bzw. das Programm nebst Umweltbericht bekannt gemacht werden. Die Öffentlichkeit erhält also in dieser Phase des Verfahrens die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben. In der anschließenden Entscheidungsphase (Ausarbeitung des Plans oder Programms) müssen sowohl der Umweltbericht als auch die abgegebenen Stellungnahmen Berücksichtigung finden. Dann wird die endgültige Entscheidung getroffen, die den angenommenen Plan oder das Programm beinhaltet und in der Publizitätsphase veröffentlicht werden muss. Die abschließende Kontrollphase besteht aus dem Monitoring, welches die Auswirkungen der Pläne und Programme auf die Umwelt überwacht. Die relevanten Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung finden sich in Art. 3 Abs. 7, Art. 6 und Art. 7 der SUP-RL.

2.2.5 Richtlinienvorschlag über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle

Der überarbeitete Richtlinienvorschlag über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle⁴⁶ stützt sich auf den Euratom-Vertrag, insbesondere

⁴⁵ Kenzler, NuR 2005, 699 (699) mit weiteren Nachweisen.

⁴⁶ Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, KOM(2004) 526 endg. vom 08.09.2004.

dessen Art. 31 und Art. 32. Ziel des Richtlinien-Entwurfs ist die Veranlassung der Mitgliedstaaten, Strategien und Programme für eine rasche Entwicklung von Endlagerstätten auszuarbeiten, um weitere Verzögerungen zu vermeiden. Der Entwurf ist jedoch auch in der geänderten Fassung stark umstritten.

Gestärkt wurden die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Art. 3 Abs. 4 des Entwurfs. Dieser bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten sorgen für ein hohes Maß an Transparenz bei Fragen im Zusammenhang mit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle unter ihrer Rechtshoheit. Dies wird erreicht durch eine effektive Unterrichtung und gegebenenfalls Anhörung der eigenen Bevölkerung sowie der zuständigen Behörden der Staaten in der Nachbarschaft von Endlagerstätten oder Lagerstätten, soweit sie von einem radiologischen Notfall an einer dieser Stätten betroffen sein könnten. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit über die zu treffenden Maßnahmen und über den Stand des Prozesses der Entscheidungsfindung unterrichtet wird, insbesondere was die Methoden anbelangt, die bei der Auswahl von Lagerstätten und gegebenenfalls Endlagerstätten Anwendung finden.“

Der Entwurf enthält keine Definition für den Begriff „Öffentlichkeit“ und überlässt den Mitgliedstaaten die Ausgestaltung der effektiven Unterrichtung und Beteiligung. Falls der Entwurf verabschiedet wird, wird es hier zu einer Anlehnung an die Regelungen der UVP-Richtlinie kommen, welche ausführliche Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung enthält und auch für die Endlagerung von radioaktivem Abfall zur Geltung kommt.

Auch wenn der Entwurf momentan keine Bindungswirkung entfaltet und offen ist, ob dieser Entwurf in absehbarer Zeit verabschiedet werden kann, so zeigt er zumindest die Richtung auf, in der auf EU-Ebene zu dieser Frage gedacht wird. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass der Entwurf gegenwärtig sehr kontrovers von den Mitgliedsstaaten diskutiert wird und in einigen Staaten auf Ablehnung stößt. Neben anderen Staaten hat beispielsweise auch Deutschland den Entwurf in der vorliegenden Fassung abgelehnt.

2.3 Nationale Vorgaben

2.3.1 Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG)

Das UIG orientiert sich in seinen Regelungen streng an den Vorgaben der UI-RL. Zu den notwendigen Änderungen im neuen UIG gehörte deshalb insbesondere eine Ausweitung des Behördenbegriffs (das UIG verwendet den Begriff der „informationspflichtigen Stelle“) auf alle Bundesbehörden sowie auf bestimmte private Stellen,

soweit diese öffentliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Umwelt erbringen und unter der Kontrolle von Bundesbehörden stehen. Die Definition der Umweltinformationen wurde gegenüber dem bisherigen Recht erweitert und die bisher bestehenden Ausnahmegründe wurden eingeschränkt. Letztlich kann jeder Lebenssachverhalt mit einem irgendwie gearteten Bezug zur Umwelt einen Informationsanspruch nach UIG begründen. Jede natürliche und jede juristische Person hat einen Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Die Frist zur Beantwortung von Informationsanfragen wurde grundsätzlich auf einen Monat herabgesetzt, es sei denn, es handelt sich um umfangreiche und komplexe Umweltinformationen. Darüber hinaus wurden der Einsatz moderner Informationstechnik sowie die aktive und systematische Verbreitung von Umweltinformationen durch die Behörden erheblich verbessert.

Weder von der UI-Richtlinie noch vom UIG des Bundes wird letztlich zweifelsfrei geklärt, was eine „Stelle“ ist, die „Verwaltungsaufgaben wahrnimmt“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 UIG) und welche „natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts öffentliche Aufgaben wahrnehmen“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG; betroffen von dieser notwendigen Klärung sind beispielsweise Beliehene als gesetzlich ermächtigte Stellen und bloße Verwaltungshelfer in Abgrenzung zueinander). Diese Textpassagen im UIG bleiben weiterhin auslegungsbedürftige Bestandteile des Gesetzes. Eine Klärung müssen hier die Länder oder letzten Endes die Gerichte bringen. Bei der Betrachtung der bisher erlassenen Landesumweltinformationsgesetze ist jedoch festzustellen, dass diese Klärung unterbleibt. Deshalb ist davon auszugehen, dass eine klare Abgrenzung der Rechtsbegriffe erst von den Gerichten vorgenommen werden wird.

In § 10 Abs. 2 Nr. 5 UIG sind in Bezug auf die Unterrichtung einer breiteren Öffentlichkeit auch diejenigen Zulassungsentscheidungen aufgeführt, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Insoweit gelten die bereits an anderer Stelle gemachten Ausführungen zum Adressatenkreis bzw. zur Zielgruppe der Umweltinformationen in Bezug auf die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers. Die zuständigen Behörden müssen sich darauf einstellen, die nötigen technischen Voraussetzungen für die Unterrichtung einer breiteren Öffentlichkeit zu schaffen.

Aus kompetenzrechtlichen Gründen konnte das UIG nur für die Bundesebene und demzufolge nur für Bundesbehörden erlassen werden. Das heißt, alle Bundesländer sind angehalten, die Vorgaben der RL noch auf Landesebene für die jeweiligen Landesbehörden umzusetzen. Derzeit laufen in den meisten Ländern die Gesetzgebungsverfahren, in einigen Ländern sind bereits Landesumweltinformationsgesetze verabschiedet worden (z. B. Hamburg⁴⁷). In denjenigen Ländern ohne Umweltinformationsgesetz, in denen an Landesbehörden oder an untergeordnete Behörden ein Antrag auf Übermittlung von Umweltinformationen gestellt wird, gilt die europäische UI-

⁴⁷ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen in Hamburg vom 4.11.2005, HmbGVBl. 2005, S. 441 (Nr. 37).

RL direkt. Die Bürger, die eine Umweltinformation begehren, können sich folglich unmittelbar auf die UI-RL berufen. Auf diese Weise wird die bestehende Regelungslücke geschlossen, bis es zur Verabschiedung eines Umweltinformationsgesetzes auf Landesebene kommt. Es ist aber davon auszugehen, dass zum Zeitpunkt des Verfahrensbeginns zur Errichtung eines nuklearen Endlagers die Länder ihrer Umsetzungspflicht nachgekommen sein werden, so dass in jedem Bundesland einheitliche Rechtsgrundlagen über den Zugang zu Umweltinformationen bestehen werden. Wichtig ist, dass zwischen Bundes- und Landesbehörden unterschieden werden muss, wenn es um den Antrag auf Überlassung von Umweltinformationen geht. Im Verfahren zur Errichtung eines Endlagers ist die Konstellation möglich, dass sowohl Bundes- als auch Landesbehörden beteiligt sind, wobei durch die Bundesbehörden in der Regel eine Aufsichtsfunktion ausgeübt werden wird. In diesem Fall sind grundsätzlich sowohl Bundes- als auch Landesbehörde zur Überlassung von Umweltinformationen verpflichtet; sofern die Aufsichtsbehörde nicht über die notwendigen Umweltinformationen verfügt, hat sie den Antrag an die ausführende Behörde weiterzuleiten.

Auch im Fall des UIG gilt, dass durch die detaillierten Informationszugangsrechte im UVP-Verfahren (der Entwurf des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes sieht eine Anpassung des UVPG an die UVP-RL vor) bereits ein wesentlicher Teil an Informationsgewährleistung zugunsten der Öffentlichkeit abgedeckt ist. Ebenso wie in der UVP-RL vorgegeben, kommen die Bundes- und Landesumweltinformationsgesetze als Auffangtatbestände nur dann zur Anwendung, wenn der Zugang zu Umweltinformationen begehrt wird, die erst nach dem Beginn des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens bekannt geworden sind.

Im Ergebnis bleibt aber festzuhalten, dass durch das UIG die Bürgerrechte auf Informationszugang im Umweltbereich gestärkt worden sind und jede Behörde und jede Stelle der öffentlichen Verwaltung davon auszugehen hat, dass eine ordnungsgemäße Unterrichtung der potentiellen (Informations-)Antragsteller und einer breiteren Öffentlichkeit zu gewährleisten ist. Dies gilt insbesondere auch für diejenigen Stellen der Verwaltung, die für die Errichtung, den Betrieb und die Aufsicht eines nuklearen Endlagers zuständig sind.

2.3.2 UVPG⁴⁸

Um die Verwaltung bei umweltbedeutsamen Vorhaben frühzeitig über die umweltbezogenen Auswirkungen des Vorhabens zu informieren, sieht das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vor, dass in einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) alle unmittelbaren und mittelbaren Umweltauswirkungen eines geplanten Vorhabens einschließlich der ökologischen Wechselwirkungen frühzeitig

⁴⁸ Gesetz vom 12.2.1990, BGBl I S. 205; neu gefasst durch Gesetz vom 24.6.2005 BGBl I S. 1794.

medien- und fachgebietsübergreifend unter Einbeziehung der Öffentlichkeit ermittelt und bewertet werden. Die UVP ist in das jeweilige Zulassungsverfahren integriert. Soweit für das Vorhaben mehr als ein Zulassungsverfahren durchzuführen ist, bestimmen die Länder eine federführende Behörde (§ 14 S. 1 UVPG). Bedarf ein Vorhaben einer Genehmigung nach dem Atomgesetz sowie einer Zulassung durch eine oder mehrere weitere Behörden und ist eine der zuständigen Behörden eine Bundesbehörde, ist die atomrechtliche Genehmigungsbehörde federführende Behörde (§ 14 S. 4 UVPG).

Die UVP-Pflichtigkeit der Errichtung und des Betriebs einer Anlage zur Sicherstellung oder zur Endlagerung radioaktiver Abfälle ergibt sich aus § 3 Abs. 1 UVPG i.V.m. Nr. 11.2 der Anlage zu § 3 UVPG. Die Verfahrensanforderungen an das UVP-Verfahren richten sich in erster Linie nach dem UVPG. Die Vorschriften der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV) gelten gemäß § 1 AtVfV nur für Vorhaben gemäß § 7 Abs. 1 und Abs. 5 AtG; Endlager für radioaktive Abfälle sind davon nicht erfasst. Die Regelungen der AtVfV finden jedoch vielfach und gerichtlich bestätigt sinnngemäße Anwendung bei Verfahren zur Errichtung anderer kerntechnischer Anlagen, sie wurden beispielsweise in Bezug auf die Verfahren für die Errichtung von Standort-Zwischenlagern analog herangezogen. Soweit sich also in der AtVwV speziellere Regeln als im UVPG finden und diese auf Endlagerfragen übertragbar sind, sind die AtVfV-Regelungen heranzuziehen.

Das UVP-Verfahren beginnt mit der Unterrichtung der Behörde über ein geplantes Vorhaben durch den Vorhabensträger. Die Behörde hat dann auf Antrag des Vorhabensträgers oder im Scoping-Verfahren, jedoch spätestens nach Beginn des fachgesetzlichen Zulassungsverfahrens festzustellen, ob für das Vorhaben eine UVP durchzuführen ist. Diese Entscheidung ist der Öffentlichkeit bekannt zu geben und nicht selbständig anfechtbar.

Die Behörde kann mit dem Vorhabensträger den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen, d.h. Gegenstand, Umfang und Methode der Umweltverträglichkeitsprüfung vor dem Beginn des förmlichen Verwaltungsverfahrens abstimmen (Scoping-Verfahren), § 5 UVPG. Das Scoping-Verfahren sollte verfahrensbeschleunigend und akzeptanzfördernd wirken. Da in diesem Verfahrensabschnitt die Informationsanforderungen präzisiert und frühzeitig Untersuchungsdefizite festgestellt werden, wodurch Nachuntersuchungen vermieden werden können, wirkt das Scoping-Verfahren im Normalfall verfahrensbeschleunigend. Die Akzeptanz der UVP kann gesteigert werden, wenn neben der Behörde und dem Vorhabensträger auch andere Behörden, betroffene Gemeinden, Sachverständige sowie Bürgerinitiativen und Umweltverbände hinzugezogen werden. Die Hinzuziehung liegt nach § 5 S. 3 UVPG aber im Ermessen der Behörde und ist nicht verpflichtend. In den uns bekannten Großverfahren ist die Hinzuziehung bislang die Praxis.

Die zur Durchführung der UVP erforderlichen Unterlagen reicht der Vorhabensträger in der Regel mit dem Zulassungsantrag für die Genehmigung oder Planfeststellung

bei der Behörde ein. Der Mindestinhalt an Unterlagen ist in § 6 Abs. 3 und 4 UVPG geregelt und umfasst die Beschreibung des Vorhabens sowie die Beschreibung der Umwelt im Einwirkungsbereich des Vorhabens. Ferner sollen sowohl diejenigen Maßnahmen beschrieben sein, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen des Vorhabens vermieden, vermindert oder kompensiert werden können, als auch eine Darstellung der zu erwartenden nachteiligen Umweltauswirkungen erfolgen. Zusätzlich sind eine Übersicht der vom Vorhabensträger geprüften Alternativen und eine nicht technische allgemeinverständliche Zusammenfassung der vorgenannten Unterlagen beizufügen.

Bisher konnte die Behörde nach der UVP-Richtlinie vom Vorhabensträger die Darstellung der Ergebnisse geprüfter Vorhabensalternativen verlangen, eine eigenständige Pflicht bestand für den Vorhabensträger dazu aber nicht.⁴⁹ Da mittlerweile die Vorgaben der SUP-Richtlinie in das nationale Recht eingearbeitet sind und damit eine Pflicht zur Alternativenprüfung Eingang in das UVPG gefunden hat, ist die Alternativenprüfung zumindest auf der Ebene der hochgestuften Planung fester Bestandteil des SUP-Verfahrens geworden, was sich zumindest mittelbar auch auf das UVP-Verfahren auswirkt. Eine Alternativenprüfung im UVP-Verfahren selbst ist weiterhin nicht zwingend vorgeschrieben.

Im Folgenden sind beim UVP-Verfahren die in ihrem Fachbereich berührten nationalen Behörden (§ 7 UVPG) - bei grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen die Behörden des betroffenen Nachbarstaates - sowie die Öffentlichkeit auf der Grundlage der Vorschriften des Planfeststellungsverfahrens zu beteiligen.

Das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren umfasst drei grobe Phasen:

- die Unterlagen des Vorhabensträgers sind nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVPG zur öffentlichen Einsicht auszulegen, dies muss zuvor über die ortsüblichen Organe bekannt gemacht werden (§ 73 Abs. 5 VwVfG);
- die Anhörung der Öffentlichkeit, unterteilt in die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben und die Erörterung der Einwendungen in einem Erörterungstermin;
- die Bekanntgabe der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens gegenüber bestimmten Personen und der Öffentlichkeit (§ 9 Abs. 2 UVPG).

Bei der Anhörung der Öffentlichkeit ist zu unterscheiden: Während die Möglichkeit, die Unterlagen des Vorhabensträgers einzusehen, jedem einzelnen ohne Zulassungsbeschränkung zusteht, muss die Möglichkeit, Einwendungen erheben zu können, nur denjenigen gewährt werden, deren Belange von dem Vorhaben berührt werden. Demzufolge muss auch nur Letzteren seitens der Anhörungsbehörde (neben den Trägern öffentlicher Belange und dem Vorhabensträger) die Möglichkeit zur Erörterung der Einwendungen und Stellungnahmen gegeben werden (§ 9 Abs. 1 Satz 2 UVPG)

⁴⁹ Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 4 Rn 24.

i.V.m. § 73 Abs. 6 Satz 1 VwVfG). Die Anhörung zur UVP muss nicht getrennt durchgeführt werden, sondern kann im Rahmen eines weiteren Anhörungsverfahrens innerhalb der Gesamtplanung durchgeführt werden.

Anschließend wird die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen des Vorhabens erarbeitet. Davon umfasst sind auch die vorgesehenen Maßnahmen, die für Eingriffsvermeidung, -verminderung und -kompensation vorgesehen sind (§ 11 UVPG). Die zusammenfassende Darstellung beruht auf den Unterlagen des Projektträgers, den behördlichen Stellungnahmen, den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung und den eigenen Ermittlungen der Behörde.⁵⁰ Allerdings muss die zusammenfassende Darstellung nicht in einem eigenen UVP-Dokument enthalten sein, sondern kann in die Begründung der Zulassungsentscheidung eingehen.

Auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung beurteilt die verfahrensleitende Behörde die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt (§ 12 UVPG). Die Bewertung erfolgt nach den Maßgaben der geltenden Gesetze im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge im Sinne der §§ 1,2 Abs. 2 Sätze 2 und 4 UVPG. Dabei erfolgt noch keine Abwägung der ökologischen Belange mit anderen Belangen. Dies geschieht erst, wenn die Bewertung der Umweltauswirkungen bei der Zulassungsentscheidung für das Vorhaben berücksichtigt wird. Sind in parallelen Verfahren getrennte Zulassungen zu erteilen, muss jede Behörde für sich ihre Folgerungen aus dem Ergebnis der UVP für die Gesamtbewertung ziehen.

2.3.3 Raumordnungsrecht⁵¹

Aufgrund der SUP-Richtlinie und deren erfolgter Umsetzung in nationales Recht ist künftig eine Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen erforderlich. Dies gilt sowohl für die Aufstellung von Raumordnungsplänen für das Landesgebiet als auch für die Aufstellung von Regionalplänen (§§ 8, 9 ROG).⁵² Bisher sah das Raumordnungsgesetz auf Bundesebene nur eine Zielvorgabe an die Länder vor, eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen zu regeln. Diese Zielvorgabe war nicht zwingend („Es kann vorgesehen werden...“), so dass einige Bundesländer ein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren auf der Planungsebene der Raumplanung nicht eingeführt haben. Darüber hinaus war zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer Populärbeteiligung einerseits sowie der Verbandsbeteiligung als spezieller Form der Interessentenbeteiligung andererseits zu unterscheiden.⁵³ Im ROG explizit erwähnt war nur die Öffentlichkeits-

⁵⁰ Ausnahme: Im bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren muss keine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen erarbeitet werden (§ 18 S. 2 UVPG).

⁵¹ Auf Bundesebene: Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18. August 1997, BGBl I 1997, S. 2081, zuletzt geändert durch Gesetz v. 24.06.2004 BGBl. I 1359; Raumordnungsverordnung (RoV) vom 13. Dezember 1990, BGBl. I S. 2766, zuletzt geändert am 18.06.2002, BGBl. I, S. 1914.

⁵² Grotefels/Uebbing, NuR 2003, 460 (468).

⁵³ Ziekow, NuR 2002, 701 (702).

beteiligung. Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung fanden sich in Hessen (§ 7 Abs. 3 HLPG⁵⁴), Thüringen (§ 10 Abs. 3 und § 12 Abs. 2 ThürLPIG⁵⁵), Sachsen-Anhalt (§ 7 Abs. 4 LPIG LSA⁵⁶), Saarland (§ 3 Abs. 4 SLPG⁵⁷) und Sachsen (§ 6 Abs. 2 SächsLPIG⁵⁸). Thüringen und Sachsen führten bis dato als einzige Bundesländer eine Öffentlichkeitsbeteiligung sowohl bei der hochstufigen Landesplanung als auch bei der Regionalplanung durch, in Hessen wurde dies erstmals im Rahmen der SUP bei der laufenden Änderung des Landesentwicklungsplans durchgeführt.

In Hessen werden Regionalpläne bei der oberen Landesplanungsbehörde und den Kreis- und Gemeindeverwaltungen ausgelegt. Dauer und Ort der Auslegung sind mindestens zwei Wochen vorher in den Gemeinden ortsüblich bekannt zu machen mit dem Hinweis, dass Anregungen und Bedenken innerhalb einer Frist von drei Monaten vorgetragen werden können. In Sachsen und Thüringen werden die Landesentwicklungspläne und Regionalpläne öffentlich ausgelegt; in Sachsen mit einer Auslegungsfrist von einem Monat und zwar bei den höheren Raumordnungsbehörden, den Landkreisen, den kreisfreien Städten und den Regionalen Planungsverbänden. Zum Vorbringen von Anregungen kann der Planungsträger in Sachsen eine Frist von höchstens drei Monaten festlegen. Sachsen-Anhalt hat die Beteiligung an der Aufstellung von Regionalplänen fakultativ ausgestaltet. Im Saarland wiederum wird der Landesentwicklungsplan⁵⁹ über einen Zeitraum von einem Monat ausgelegt, was mindestens zwei Wochen vorher bekannt zu machen ist. Erfahrungsberichte zu den Beteiligungsformen der Raumplanung zeigen im Übrigen, dass nicht mit einem „Beteiligungsansturm“ zu rechnen ist, da das Interesse der Öffentlichkeit an der Raumordnung wegen der Übergeordnetheit und der dadurch entstehenden Distanz zu persönlichen und konkreten Belangen eher mäßig ausgeprägt ist.⁶⁰

Nunmehr sind in § 7 Abs. 5 bis Abs. 10 ROG die Vorgaben der SUP-Richtlinie enthalten. In § 7 Abs. 6 ROG ist die Öffentlichkeitsbeteiligung nun verbindlich festgelegt und als Gesetzgebungsauftrag an alle Bundesländer ausgestaltet. So hat NRW die Vorgaben der SUP-RL bereits in das Landesplanungsgesetz aufgenommen und regelt eine Öffentlichkeitsbeteiligung nunmehr verbindlich in § 14 Abs. 3 LPIG NW⁶¹. Die bereits zuvor genannten Länder werden die Vorgaben der SUP-Richtlinie ebenfalls umzusetzen haben, dabei werden allerdings hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumplanung weniger einschneidende Änderungen vorgenommen werden müssen.

⁵⁴ Gesetz vom 6.9.2002, GVBl. I S. 548.

⁵⁵ Gesetz vom 18.12.2001, GVBl. S. 485.

⁵⁶ Gesetz vom 28.8.1998, GVBl. S. 255, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.3.2002, GVBl. S. 130.

⁵⁷ Gesetz vom 12.6.2002, ABl. S. 1505.

⁵⁸ Gesetz vom 14.12.2001, SächsGVBl. S. 716.

⁵⁹ Im Saarland gibt es keinen Regionalplan.

⁶⁰ Grotefels/Uebbing, NuR 2003, 460 (461).

⁶¹ Gesetz zur Neufassung des Landesplanungsgesetz NRW vom 3.5.2005, GV NW S. 430.

Speziell zur Verbandsbeteiligung war bisher keine Regelung im ROG enthalten. Auch vom Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) wurde die Verbandsbeteiligung in Bezug auf die Vorbereitung von landesweiten Raumordnungs- und Regionalplänen nicht erfasst (§ 29 BNatSchG a.F.). Die Verbandsbeteiligung blieb folglich ebenfalls den Ländern überlassen. In diesem Bereich sind neben den bereits genannten einige weitere Länder gesetzgeberisch aktiv geworden. So beispielsweise Baden-Württemberg (§ 9 Abs. 3 Nr. 5 LPIG BW⁶²) und Niedersachsen (§ 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 und § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, S. 2 des Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung Niedersachsen⁶³). Nunmehr enthält jedoch § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BNatSchG eine einheitliche Vorgabe für die Länder. Demzufolge ist einem nach Landesnaturschutzrecht anerkannten Naturschutzverein Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in einschlägige Sachverständigengutachten bei der Vorbereitung von Plänen im Sinne des § 35 S. 1 Nr. 2 BNatSchG zu gewähren. Dazu zählen auch Raumordnungspläne nach § 3 Nr. 7 ROG, also Raumordnungspläne für das Landesgebiet und Regionalpläne.⁶⁴ Die Regelung des § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BNatSchG reicht jedoch als Vorgabe für die Verbandsbeteiligung im Raumplanungsverfahren nicht aus, denn es handelt sich nicht um eine unmittelbar geltende naturschutzrechtliche Regelung im Sinne des § 11 BNatSchG, sondern um eine Rahmenregelung. Die Länder haben also die Pflicht, diese Regelung in die eigenen Landesnaturschutzgesetze einzuführen. Insgesamt wird sich aber nach der aktuellen Gesetzeslage im Zusammenspiel des Raumplanungs- und des Naturschutzrechts die Verbandsbeteiligung im Raumplanungsverfahren aus den Landesnaturschutzgesetzen ergeben. Die Öffentlichkeitsbeteiligung des ROG und der Landesplanungsgesetze wiederum wird nach Einführung der SUP-Vorschriften eine Populärbeteiligung bleiben, die auch die Beteiligung von Verbänden umfassen würde. Die daraus erwachsenden Rechte für die Verbände sind nahezu identisch mit den Beteiligungsrechten aus dem Naturschutzrecht, so dass sich keine Erweiterung des Anwendungsbereichs ergibt.

Das Raumordnungsrecht enthält einige wichtige Vorgaben speziell für das Endlagerverfahren; das betrifft sowohl die Öffentlichkeitsbeteiligung als auch die Prüfung von Standortalternativen und die Ermittlung und Berücksichtigung von sozioökonomischen Effekten. Die Errichtung eines Endlagers ist aus raumordnungsrechtlicher Sicht nach gegenwärtiger Rechtslage an die Durchführung dreier Verfahren gekoppelt:

- Stufe 1 der Raumplanung: Aufstellung des Raumordnungsplan für das Landesgebiet nach § 8 ROG i.V.m. Landesrecht (Öffentlichkeitsbeteiligung: § 7 Abs. 6 ROG i.V.m. Landesrecht);

⁶² Gesetz vom 10.7.2003, GBl. 2003, S. 385.

⁶³ Gesetz vom 18.5.2001, Nds. GVBl. Nr. 13/2001, S. 301; zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.11.2004, Nds. GVBl. Nr. 31/2004, S. 412.

⁶⁴ Wilrich, DVBl. 2002, 872 (876).

- Stufe 2 der Raumplanung: Aufstellung des Regionalplans nach § 9 ROG i.V.m. Landesrecht (Öffentlichkeitsbeteiligung: § 7 Abs. 6 ROG i.V.m. Landesrecht);
- Durchführung des Raumordnungsverfahrens nach § 15 ROG i.V.m. § 1 Nr. 3 ROV (Öffentlichkeitsbeteiligung: § 15 Abs. 6 ROG i.V.m. Landesrecht).

Der konkrete Ablauf der Raumplanung und des Raumordnungsverfahrens bleibt den Ländern überlassen, dies gilt ebenso für die Form und Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung.

Sowohl bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen als auch im Raumordnungsverfahren sind Prüfungs- und Abwägungsgegenstand die Grundsätze der Raumordnung in § 2 ROG. Interessant für die Frage, an welcher Stelle nach derzeitiger Rechtslage im Endlagerverfahren sozioökonomische Entwicklungen der Region untersucht und berücksichtigt werden müssen, sind vor allem die § 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 9 ROG. Konkrete Vorgaben über Intensität und Methodik der Untersuchungen gibt der jeweilige Wortlaut allerdings nicht vor.

§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG lautet:

„Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland ist eine ausgewogene Siedlungs- und Freiraumstruktur zu entwickeln. Die Funktionsfähigkeit des Naturlandhaushalts im besiedelten und unbesiedelten Bereich ist zu sichern. In den jeweiligen Teilräumen sind ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben.“

In diesem Zusammenhang ist vor allem das Ziel des Ausgleichs der verschiedenen Verhältnisse untereinander erfasst. Ein Ausgleich ist dabei nur möglich, wenn der Standort in dem Maße geeignet ist, dass unter Umständen entstehende Nachteile in Bezug auf ein oder zwei der genannten Belange in geeigneter und verträglicher Weise durch die Stärkung anderer Belange kompensiert werden können.

§ 2 Abs. 2 Nr. 9 ROG lautet:

„Zu einer räumlich ausgewogenen, langfristig wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur sowie zu einem ausreichenden und vielfältigen Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen ist beizutragen. Zur Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft sind in erforderlichem Umfang Flächen vorzuhalten, die wirtschaftsnahe Infrastruktur auszubauen sowie die Attraktivität der Standorte zu erhöhen. Für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen sind die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen.“

Hier werden insbesondere die ökonomischen Faktoren einer Raumplanung in den Blick genommen. Der hier hervorgehobene Grundsatz, angewendet auf die Errichtung eines Endlagers für radioaktive Abfälle, hebt im Wesentlichen zwei Dinge heraus: Zum einen ließe sich die Errichtung eines Endlagers selbst als Wirtschaftsfaktor begreifen, zum anderen darf die Standortauswahl nicht zu einer Benachteiligung der umliegenden Wirtschaftsregion führen.

2.3.4 Atomrecht

Für die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers sind das Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz - AtG)⁶⁵ und die Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes (Atomrechtliche Verfahrensordnung - AtVfV)⁶⁶ zu berücksichtigen. Maßgebliche Vorschrift ist § 9b AtG, der für die Zulassung eines Endlagers die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens vorschreibt. Wichtige Rechtsgrundlagen für die notwendige Öffentlichkeitsbeteiligung sind die §§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sowie das UVPG, da die Planfeststellung eines Endlagers UVP-pflichtig ist.

Die Errichtungs- und Betriebsgenehmigung für ein Endlager mit radioaktiven Abfällen wird im Rahmen einer atomrechtlichen Planfeststellung gem. § 9b Abs. 1 i.V.m. § 9a Abs. 3, Satz 1 AtG erteilt. Für die Planfeststellung nach § 9b AtG sind nach derzeitigem Gesetzesstand die jeweilige atomrechtliche und wasserrechtliche Landesbehörde zuständig.

Entsprechend § 73 Abs. 2 VwVfG sind die Behörden, deren Aufgabengebiet durch das Vorhaben berührt wird, zu beteiligen. Darüber hinaus sind die gem. § 58 ff. BNatSchG anerkannten Verbände am Vorhaben zu beteiligen.

Von der Errichtungs- und Betriebsgenehmigung werden aufgrund der Konzentrationswirkung gem. § 75 Abs. 1 VwVfG andere behördliche Entscheidungen umfasst. Zu den konzentrierten behördlichen Entscheidungen gehören alle Entscheidungen für die Gesamtanlage mit allen Systemen und Anlagenteilen, von denen eine Gefahr für die Bevölkerung und die Beschäftigten in der Anlage ausgehen kann. Dies betrifft bei der Errichtung und dem Betrieb des Endlagers die folgenden Bereiche:

- Atomrecht (Genehmigungen nach dem AtG, Strahlenschutzverordnung),
- Baurecht (Baugenehmigungen),
- Denkmalschutzrecht,

⁶⁵ In der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985, BGBl. 1565, zuletzt geändert am 6.01.2004, BGBl. I S. 2.

⁶⁶ In der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1995, BGBl. I S. 180, zuletzt geändert am 25.03.2002, BGBl. I S. 1193.

- Eisenbahnrecht (Schienenwege),
- Immissionsschutzrecht (Genehmigungen für Nebenanlagen nach § 4 Abs. 1 BImSchG⁶⁷ i.V.m. Anhang I zu § 1 der 4. BImSchV),
- Naturschutzrecht (Eingriffsgenehmigungen, Erlaubnisse, Befreiungen),
- Straßenrecht (Verkehrswege),
- KrW/AbfG⁶⁸ oder AtG (für die Entsorgung der bei Wartung der Abwasseranlage anfallenden Schlämme oder Sandfanggut).

Von der Konzentrationswirkung nicht erfasst werden die wasserrechtlichen Genehmigungen sowie die Genehmigungen des Bergbau- und Tiefspeicherrechts (siehe im Anschluss).

Zur Beurteilung des Vorhabens hat der Verfahrensbetreiber die Antragsunterlagen (Antrag, Pläne, Plan erläuternde Unterlagen) bei der Planfeststellungsbehörde einzureichen. Die Behörde hat, nachdem sie die Unterlagen auf ihre Vollständigkeit geprüft hat, das Vorhaben öffentlich bekannt zu machen (§§ 4 und 5 AtVfV) sowie den Antrag und die Unterlagen öffentlich auszulegen (§ 6 AtVfV).

Als unselbständiger Teil des Planfeststellungsverfahrens ist bei der Errichtung und dem Betrieb einer Anlage zur Sicherstellung oder zur Endlagerung radioaktiver Abfälle eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen gem. § 9b Abs. 2 i.V.m. § 2a AtG.

Das Vorhaben ist im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Genehmigungsbehörde und außerdem in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind, öffentlich bekannt zu machen. Auf die Bekanntmachung ist zudem im Bundesanzeiger hinzuweisen. Die Antragsunterlagen sind bei den zuständigen Behörden des Vorhabensstandortes öffentlich (z.B. Umweltministerium des Landes, Mittelverwaltung sowie Stadt- und Kreisverwaltung) zur Einsichtnahme für die Zeit von zwei Monaten auszulegen (gem. §9b Abs. 5 Nr. 1 AtG i.V.m. § 6 Abs. 1 AtVfV)⁶⁹.

Die fristgerecht erhobenen Einwendungen werden mit den erschienenen Einwendern, ihren Sachbeiständen, dem Antragsteller, den Vertretern der Fachbehörden und den hinzugezogenen Sachverständigen erörtert. Die Planfeststellungsbehörde fertigt vom Ablauf des Erörterungstermins eine Niederschrift an (§ 13 Abs. 2 AtVfV)

⁶⁷ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge - Bundesimmissionsschutzgesetz vom 26. September 2002 BGBl. I S. 3830, zuletzt geändert am 25.6.2005 BGBl. I S. 1865.

⁶⁸ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen - Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27. September 1994 BGBl. I S. 2705, zuletzt geändert am 1.9.2005 BGBl. S. 2618.

⁶⁹ Nach § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG beträgt der Auslegungszeitraum einen Monat.

Dem Verfahrensbetreiber ist zum Abschluss des Planfeststellungsverfahrens die Errichtung und der Betrieb des Endlagers zu genehmigen, wenn die Voraussetzungen nach § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 und 5 AtG erfüllt sind (§ 9 Abs. 4 AtG). Dazu hat der Anlagenbetreiber insbesondere nachzuweisen, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG). Darunter fällt auch die so genannte Nachbetriebsphase des Lagers, also die Zeit nach dem endgültigen Verschluss, der jedoch nach erfolgter Einlagerung gesondert beantragt und genehmigt werden muss. So ist für den beantragten Standort der vollständige Langzeitsicherheitsnachweis zu erbringen. Ferner darf die Genehmigung nicht erteilt werden, wenn durch die Errichtung und den Betrieb des Endlagers Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten sind, die durch inhaltliche Beschränkungen und Auflagen nicht verhindert werden können oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen (§ 9 Abs. 4 Satz 2 AtG). Der Planfeststellungsbehörde steht bei der Genehmigung des Endlagers ein Versagungsermessen zu. Das bedeutet, dass sie durch die vom Gesetzgeber gewählte Form des Planfeststellungsverfahrens einen Abwägungsspielraum hat, den sie - soweit dies ohne Abwägungsfehler geschieht – bei gewichten Argumenten, die gegen den Antrag sprechen, selbst bei erbrachtem Sicherheitsnachweis grundsätzlich auch zu Lasten des Antrags nutzen könnte.

2.3.5 Bergrecht

Das Bundesberggesetz (BBergG)⁷⁰ ist bei der Errichtung eines Endlagers zu berücksichtigen, da es sich bei dem Endlager um eine ausdrücklich genannte Tätigkeit im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. §§ 126 bis 130 BBergG handelt. Diese Tätigkeit betrifft die Errichtung und den Betrieb einer Anlage zur Endlagerung von radioaktiven Stoffen i.S.d. Atomgesetzes (§ 126 Abs. 3 BBergG).

Nach § 9 b Abs. 5 Nr. 3 AtG gilt, dass sich die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses nicht auf die Zulässigkeit des Vorhabens nach den Vorschriften des Berg- und Tiefspeicherrechts erstreckt. Hierüber entscheidet die zuständige Bergbehörde. Nach § 52 Abs. 2 a BBergG in Verbindung mit § 1 Nr.7 der UVP-V Bergbau ist für die Errichtung und den Betrieb einer Anlage zur Sicherstellung oder Endlagerung radioaktiver Stoffe im Sinne des § 126 Abs. 3 BBergG die Aufstellung eines Rahmenbetriebsplanes zu verlangen und für dessen Durchführung ein Planfeststellungsverfahren nach Maßgabe der §§ 57 a und 57 b BBergG durchzuführen. Da für die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers auch Planfeststellungsverfahren nach dem Atomrecht durchzuführen sind, enthält § 57 b Abs. 3 Satz 2 BBergG aber eine rückverweisende, dem Atomrecht Vorrang einräumende Kollisionsregelung. Sie bestimmt den Vorrang des atomrechtlichen Planfeststellungsverfahrens vor dem

⁷⁰ Bundesberggesetz (BBergG) vom 13. August 1980, BGBl I 1980, S. 1310, zuletzt geändert durch Art. 38 des Gesetzes vom 21. 8.2002, BGBl. I, S. 3322.

bergrechtlichen Verfahren zur Zulassung des Rahmenbetriebsplans. Damit wird auch die Umweltverträglichkeitsprüfung von Bergwerksteilen außerhalb der Atomanlage (z.B. Halden) umfassend im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren durchgeführt und die Entscheidung über den Rahmenbetriebsplan in der atomrechtlichen Planfeststellung eingeschlossen. Eine entsprechende Regelung findet sich in der vom BMU erlassenen UVPVwV.⁷¹

Zur Entscheidung über den Rahmenbetriebsplan im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren sind allgemeine Angaben über das beabsichtigte Vorhaben, dessen technische Durchführung und voraussichtlichen Zeitablauf zu machen. Er ist auf Verlangen der zuständigen Behörde für einen bestimmten längeren Zeitraum (20 - 30 Jahre) oder für einzelne Betriebsphasen vom Unternehmer aufzustellen. Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans stellt die grundsätzliche bergrechtliche Gestaltung innerhalb des im Rahmenbetriebsplan abgesteckten Rahmens dar.

Den UVP-pflichtigen Rahmenbetriebsplänen kommt eine formelle Konzentrationswirkung zu. Die Konzentrationswirkung betrifft das Vorhaben von der ersten bis zur letzten Ausführungsstufe. Da Gegenstand der Planfeststellung nur die Zulassung des Rahmenbetriebsplans ist, erstreckt sich diese Konzentrationswirkung nur auf die Zulässigkeit des Vorhabens nach allgemeinen Merkmalen, der technischen Durchführung und des voraussichtlichen zeitlichen Ablaufs am vorgesehenen Standort (§ 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG). Einzelheiten der Ausführung (z.B. Betriebsphasen oder Einstellung des Betriebs) sind den späteren Haupt-, Sonder- und Abschlussbetriebsplänen vorbehalten.

⁷¹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) vom 18. September 1995 (GMBI. 1995 S. 671).

3 Formen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung

3.1 Bürgerbeteiligung auf Landesebene

Sämtliche Landesverfassungen bzw. spezifische Gesetze sehen grundsätzlich die Möglichkeit für die Befassung und Entscheidungen von Angelegenheiten des Landes durch dessen Bürger vor. Dabei werden in der Regel drei Stufen unterschieden:

- Initiative: Eine bestimmte Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern kann durch Unterzeichnung einer Initiative die Befassung eines Themas im Landtag verlangen. Dann muss sich der Landtag damit befassen.⁷²
- Begehren: Eine bestimmte Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern kann durch Unterzeichnung eines entsprechenden Antrags verlangen, dass über eine konkret beschriebene Frage bzw. einen Gesetzentwurf eine Volksabstimmung durchgeführt wird.
- Abstimmung: Es findet eine Abstimmung im Land über eine konkret beschriebene Frage bzw. einen Gesetzentwurf statt. Findet der Vorschlag eine Mehrheit und hat sich eine Mindestzahl von Wahlberechtigten an der Abstimmung beteiligt, so ist das Ergebnis der Abstimmung für das Land bindend.

Die drei Stufen unterscheiden sich bezüglich ihrer Anforderungen und ihrer Wirkung. Eine Volksabstimmung kann von Bürgern nur erzwungen werden, wenn zuvor ein entsprechendes Volksbegehren erfolgreich war. Die Vorschriften in den Landesverfassungen sehen verschiedene Quoren und Fristen vor, die sich jeweils im Detail unterscheiden. Zudem sind in einigen Bundesländern bestimmte Materien von Volksabstimmungen ausgenommen (z.B. die Festsetzung von Abgaben in Baden-Württemberg). Die folgende Tabelle zeigt die Regelungen im Überblick:

⁷² Neben dieser formalen „Initiative“ sind selbstverständlich andere politische Wege möglich, Abgeordnete, Fraktionen oder Ausschüsse zur Behandlung von Themen zu bewegen. Diese sind in der Praxis bedeutsamer als die formale Initiative. Auch mittels Petitionen können Themen bezogen auf Einzelfälle zur parlamentarischen Behandlung eingebracht werden.

Tabelle 1: Vorschriften über Volksabstimmungen in den Landesverfassungen

Bundesland	Fundstelle	Quoren/Ausschlusskriterien
Baden-Württemberg	Landesverfassung: Art. 25 (1); Art. 26(4,5,8); Art. 59; Art. 60; Art. 72 VabstG: § 1-41	<u>Initiative</u> : Der Antrag bedarf der Unterschriften von mindestens 10.000 Wahlberechtigten. <u>Begehren</u> : ein Sechstel der Wahlberechtigten. <u>Entscheidung</u> : Bei der Volksabstimmung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Das Gesetz ist beschlossen, wenn mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten zustimmt. Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz: keine Volksabstimmung.
Bayern	Landesverfassung: Art. 7; Art. 18; Art. 71; Art. 72; Art. 74	<u>Begehren</u> : Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger das Begehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt. Kein Entscheid über den Staatshaushalt.
Brandenburg	Landesverfassung: Art. 75; Art. 76; Art. 77; Art. 78	<u>Initiative</u> : von mindestens 20.000 Einwohnern, bei Anträgen auf Auflösung des Landtages von mindestens 150.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein <u>Begehren</u> : Art. 77: mindestens 80.000 Stimmberechtigte. Auflösung des Landtages: Zustimmung von mindestens 200.000 Stimmberechtigten. <u>Entscheidung</u> : Mehrheit jedoch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten.
Hessen	Landesverfassung: Art.124	<u>Begehren</u> : ein Fünftel der Bürger. <u>Entscheidung</u> : Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Keine Abstimmung über den Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen.
Mecklenburg-Vorpommern	Landesverfassung: Art. 59; Art. 60	<u>Initiative</u> : mindestens 15.000 Wahlberechtigte. Initiativen über den Haushalt des Landes, über Abgaben und Besoldung sind unzulässig. <u>Begehren</u> : Unterstützung von 140.000 Bürgern. Haushaltsgesetze, Abgeordnetengesetze und Besoldungsgesetze können nicht Gegenstand sein. <u>Entscheidung</u> : Ein Gesetzentwurf gilt als angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden, mindestens aber ein Drittel der Wahlberechtigten zugestimmt hat. Die Verfassung kann durch Volksentscheid nur geändert werden, wenn zwei Drittel der Abstimmenden, mindestens aber die Hälfte der Wahlberechtigten zustimmen. In der Abstimmung zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen.

Bundesland	Fundstelle	Quoren/Ausschlusskriterien
Niedersachsen	Landesverfassung: Art. 47, 48, 49	<p><u>Initiative:</u> 70.000 Wahlberechtigte können schriftlich verlangen, dass sich der Landtag im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befasst.</p> <p><u>Begehren:</u> Gesetze über den Landeshaushalt, über öffentliche Abgaben sowie über Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. Das Volksbegehren kommt zustande, wenn es von zehn vom Hundert der Wahlberechtigten unterstützt wird.</p> <p><u>Entscheidung:</u> Ein Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten, dem Entwurf zugestimmt hat. Die Verfassung kann durch Volksentscheid nur geändert werden, wenn mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten zustimmt.</p>
Nordrhein-Westfalen	Landesverfassung: Art. 67a, Art. 68	<p><u>Initiative:</u> Volksinitiativen müssen von mindestens 0,5 vom Hundert der Stimmberechtigten unterzeichnet sein.</p> <p><u>Begehren:</u> Das Volksbegehren ist nur rechtswirksam, wenn es von mindestens 8 vom Hundert der Stimmberechtigten gestellt ist.</p> <p><u>Entscheidung:</u> Die Abstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein.² Es entscheidet die Mehrzahl der abgegebenen Stimmen, sofern diese Mehrheit mindestens 15 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt.</p> <p>Über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ist ein Volksbegehren nicht zulässig.</p>
Rheinland-Pfalz	Landesverfassung: Art. 108, 108a, Art. 109	<p><u>Initiative:</u> Die Volksinitiative muss von mindestens 30.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein.</p> <p><u>Begehren:</u> Volksbegehren können von 300.000 Stimmberechtigten gestellt werden; Volksbegehren über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen sind unzulässig.</p> <p><u>Entscheidung:</u> Die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet über Annahme oder Ablehnung; ein Gesetz kann jedoch nur beschlossen und der Landtag nur aufgelöst werden, wenn sich mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt.</p>

Bundesland	Fundstelle	Quoren/Ausschlusskriterien
Saarland	Landesverfassung: Art. 99; Art. 100	Keine Volksbegehren über finanzwirksame Gesetze (Abgaben, Besoldung, Staatsleistungen, Staatshaushalt). <u>Initiative</u> : Beantragung von 5000 Stimmberechtigten. <u>Begehren</u> : Unterstützung eines Fünftels der Stimmberechtigten. <u>Entscheidung</u> : mehr als die Hälfte der Stimmen notwendig.
Sachsen	Landesverfassung: Art. 71, 72	<u>Initiative</u> : Sie muss von mindestens 40.000 Stimmberechtigten durch ihre Unterschrift unterstützt sein. <u>Begehren</u> : Ein Volksentscheid findet statt, wenn mindestens 450.000, jedoch nicht mehr als 15 vom Hundert der Stimmberechtigten das Volksbegehren durch ihre Unterschrift unterstützen. <u>Entscheidung</u> : Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Über Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze finden Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid nicht statt.
Sachsen-Anhalt	Landesverfassung: Art. 80, Art. 81	<u>Initiative</u> : Eine Volksinitiative muss von mindestens 30.000 Wahlberechtigten unterzeichnet sein. <u>Begehren</u> : Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsregelungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. Das Volksbegehren muss von mindestens elf vom Hundert der Wahlberechtigten unterstützt werden. <u>Entscheidung</u> : Mehrheit der gültigen Stimmen, mindestens jedoch ein Viertel der Wahlberechtigten.
Schleswig-Holstein	Landesverfassung: Art. 41, Art. 42	<u>Initiative</u> : Die Initiativen müssen von mindestens 20.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. <u>Begehren</u> : Mindestens fünf vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb eines halben Jahres müssen zustimmen. <u>Entscheidung</u> : die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten. Verfassungsänderung durch Volksentscheid: Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen, jedoch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten. Nur Ja oder Nein; kein Haushalt, keine Bezüge oder öffentliche Abgaben.

Bundesland	Fundstelle	Quoren/Ausschlusskriterien
Thüringen	Landesverfassung: Art. 81	<p><u>Initiative:</u> Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens muss von mindestens 5.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein.</p> <p><u>Begehren:</u> Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen acht vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten zugestimmt haben oder in freier Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben.</p> <p><u>Entscheidung:</u> Über die Annahme des Gesetzes entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen; es ist im Wege des Volksentscheids jedoch nur beschlossen, wenn mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten zustimmt.</p> <p>Volksbegehren zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.</p>

Bezogen auf das Endlagerverfahren ist nach derzeitiger Rechtslage wohl kein Raum für eine Entscheidung auf Landesebene per Volksentscheid. Voraussetzung hierfür wäre nämlich, dass dem Land eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Diese liegt aber nach dem Grundgesetz für Fragen der Entsorgung von radioaktiven Abfällen beim Bund (Art. 74 Abs.1 Nr. 11a GG⁷³), der festgelegt hat, dass ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird, wobei das Land im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung handelt. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar für besondere Ausnahmefälle nicht ausgeschlossen, dass Vorhaben statt mit dem gesetzlich vorgesehenen Planfeststellungsverfahren auch durch die Verabschiedung eines Gesetzes entschieden werden können⁷⁴. Da hier das Land jedoch in Bundesauftragsverwaltung handelt und nicht in einer eigenen Angelegenheit, kann nicht einseitig durch ein Volksentscheid die Grundentscheidung des zuständigen Bundesgesetzgebers ausgehebelt werden, der im AtG mit § 9b die Entscheidung im Rahmen der Planfeststellung vorsieht.

Denkbar wäre je nach Bundesland, dass im Rahmen der Raumordnungsplanung des Landes nach ROG bzw. den Landesplanungsgesetzen Volksabstimmungen eine Rolle spielen könnten, da hier Landesplanungsgesetze teilweise die Verabschiedung von Landesentwicklungsplänen mit verbindlichen Festlegungen von Zielen der Raum-

⁷³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 BGBl I S. 1, zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl I S. 2863).

⁷⁴ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1996 – 2 BvF 2/93 betreffend das Bundesgesetz über den Bau der „Südmfahung Stendal“; geklagt hatte das Land Hessen u.a. wegen Missachtung von Art. 19 Abs. 4 GG. Das BVerfG hat die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes bestätigt, da es die damalige Eilbedürftigkeit der Maßnahme anerkannt hat und eine nach dem entsprechenden Fachplanungsrecht an sich vorgesehene behördliche Planfeststellung mit erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl verbunden sah.

ordnung als Gesetz vorsehen. Zumindest theoretisch wäre also vorstellbar, dass ein solcher Landesentwicklungsplan, der entweder verbindliche Planungsziele für oder gegen die Realisierbarkeit eines Endlagers vorsieht, in Form einer Volksabstimmung verabschiedet wird. Praktisch wäre der Spielraum der Volksabstimmung und die Durchführbarkeit jedoch insoweit begrenzt, als dass die Festlegung von Zielen der Raumordnung bei besonderen Bundesmaßnahmen, über die in einem Verfahren nach Atomgesetz zu entscheiden ist, nach § 5 ROG einem komplexen Abstimmungsmodus zwischen Bund und Land unterworfen ist.

3.2 Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit nach geltender Rechtslage Bürger die Beteiligungsrechte kommunaler Gebietskörperschaften an einem Verfahren zur Errichtung eines atomaren Endlagers an sich ziehen können. Hierbei wird differenziert nach der Situation in den 13 deutschen Flächenländern, welche die Instrumente unmittelbarer demokratischer Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene unterschiedlich ausgestaltet haben.

Dabei werden zunächst die einzelnen Instrumente der unmittelbaren demokratischen Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene mit ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung in den Ländern dargestellt, wobei ein besonderes Augenmerk auf die gesetzlich vorgesehenen Durchführungsfristen gerichtet wird. Diese Durchführungsfristen sind im Hinblick auf die Frage der Kompatibilität mit den durchzuführenden Verwaltungsverfahren bedeutsam. In diesem Zusammenhang soll auch der Frage nachgegangen werden, welche Anforderungen an die Geltendmachung wehrfähiger Rechte der Kommunen gestellt werden. Schließlich sehen die meisten Kommunalverfassungen der Länder Positiv- oder Negativkataloge der Gegenstände unmittelbarer demokratischer Bürgerbeteiligung vor. Auch diese landesrechtlichen Besonderheiten werden dargestellt.

3.2.1 Instrumente unmittelbarer demokratischer Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Die verschiedenen Arten bürgerschaftlicher Teilnahme an kommunalen Willensbildungsprozessen verleihen den Gemeindebürgern bzw. den Einwohnern unterschiedlichste Rechte von Informationsrechten über Beteiligungsrechte bis hin zum Entscheidungsrecht.

Da die Kommunen nicht selbst über den Ausgang des Planfeststellungsverfahrens entscheiden oder die UVP durchführen und das AtG kein gesondertes Verfahren direkter Bürgerbeteiligung vorsieht, kann die Bürgerbeteiligung auf Kommunalebene nur an solche Rechten und Möglichkeiten angeknüpft werden, die den Kommunen im Endlagerverfahren tatsächlich zustehen. Für alle Arten von Bürgerbeteiligung auf

kommunaler Ebene muss die Gemeinde also aus ihrem Selbstverwaltungsrecht eine Befassungskompetenz für die betreffende Angelegenheit haben oder die Verfahrensvorschriften sehen eine Beteiligung der Kommune an einem bestimmten Punkt vor. Denn die Bürger können nur solche Kompetenzen der Gemeinde an sich ziehen, die dieser nach ihrem Wesen als Gebietskörperschaft zustehen. Grundsätzlich regelt die Gemeinde die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Kompetenz. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft i.S.d. Art. 28 Abs. 2 GG sind dabei diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen.⁷⁵ Die vielfältigen Aufgaben, die die Gemeinden als staatliche Behörden erfüllen, zählen hierzu grundsätzlich nicht, da sie den Kompetenzbereichen des Bundes und der Länder als solchen zugeordnet sind. Ausnahmsweise besteht jedoch auch im Bereich staatlicher Aufgaben eine kommunale Befassungskompetenz, wenn und soweit aus dem Selbstverwaltungsrecht oder dem übertragenen Wirkungsbereich abzuleitende Rechtspositionen der Gemeinden in spezifischer Weise betroffen werden können⁷⁶.

Die verschiedenen Instrumente der Bürgerbeteiligung lassen sich nach ihrem Ziel unterscheiden in solche, die der Information, der unverbindlichen Meinungsbildung und der Verpflichtung des zuständigen Organs, sich mit einer Angelegenheit zu befassen, dienen, und solche, die eine Entscheidung des originär zuständigen Gemeindeorgans ersetzen.

Häufig sind die Instrumente auf „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ beschränkt. Nach Gern beurteilt sich die Wichtigkeit einer Angelegenheit nach ihrem Einfluss auf das Gemeinschaftsleben in der Kommune und ihre Auswirkung auf den Gemeindehaushalt.⁷⁷ Man kann davon ausgehen, dass denkbare Beteiligungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Endlagerverfahren in den betroffenen Ländern zumindest an diesem Kriterium nicht scheitern werden. Letztlich muss dies jedoch jeweils nach den spezifischen landesrechtlichen Vorgaben beurteilt werden und hängt selbstverständlich von den konkreten Fragestellungen ab, über die die Bürgerbeteiligung durchgeführt wird.

Die Einschätzung, dass relevante Handlungen der Gemeinde im Endlagerverfahren als wichtige Angelegenheit anzusehen wären und auch in sonstiger Hinsicht Gegenstand von Beteiligungsverfahren sein können, wird z.B. bestätigt durch eine Entscheidung des VGH Baden-Württemberg. Er hat sich in einem Urteil vom 23.09.1980, VBIBW 1981, 157 (bezogen auf eine nicht mehr gültige Fassung der Gemeindeordnung) zur Frage der wichtigen Gemeindeangelegenheit geäußert. Dort stritten die

⁷⁵ BVerfGE 79, 127, 151.

⁷⁶ VGH BW VBIBW 1988, 277, BVerwG NVwZ 1991, 682.

⁷⁷ Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage S. 375.

Parteien über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, mit dem ein Gemeinderatsbeschluss zur Erweiterung eines Regionalflugplatzes aufgehoben und der Ausbau abgelehnt werden sollte. In dem Gemeinderatsbeschluss hatte der Gemeinderat dem Entwurf eines Vertrages mit der Betreibergesellschaft zugestimmt, durch den die Gemeinde sich verpflichtete, die Flugplatzerweiterung in ihrem Flächennutzungsplan zu berücksichtigen und im Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren keine Einwendungen zu erheben. Zur Zeit der Entscheidung waren die wichtigen Gemeindeangelegenheiten, die Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein konnten, in Baden-Württemberg noch positiv abschließend geregelt. Unter anderem war eine wichtige Angelegenheit die wesentliche Erweiterung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Gemeindeeinwohner zu dienen bestimmt ist. Das Vorliegen einer wesentlichen Erweiterung einer solchen öffentlichen Einrichtung hat der VGH Baden-Württemberg im vorliegenden Fall bejaht. Die Erweiterung des Flugplatzes sei zwanglos als wichtige Angelegenheit der Gemeinde anzusehen. Offensichtlich keine Probleme hatte der VGH auch damit, dass Beteiligungsrechte der Kommune in förmlichen Verwaltungsverfahren Gegenstand der Bürgerbeteiligung sein können. So führt er beispielhaft etwa aus, dass bei der Änderung von Landkreisgrenzen unmittelbarer Gegenstand des Bürgerentscheids sogar lediglich der Inhalt der Stellungnahme der nach § 7 Abs. 3 LKrO anzuhörenden Gemeinde sein könne.

3.2.1.1 Instrumente der Bürgerbeteiligung ohne Entscheidungsrecht Bürgerversammlung/Einwohnerversammlung

Bis auf Niedersachsen haben alle Länder in ihren Kommunalverfassungen das Instrument einer Bürger- bzw. Einwohnerversammlung eingeführt. Sie kann in diesen Ländern jedenfalls vom Kollegialorgan der Gemeinde (z.B. Gemeinderat) einberufen werden, teilweise können auch Bürger die Durchführung beantragen.

Die Bürger- bzw. Einwohnerversammlung dient zunächst der Information der Bürger über (wichtige) Gemeindeangelegenheiten. Daneben sehen die meisten Kommunalverfassungen die Erörterung dieser Gemeindeangelegenheiten sowie die Entgegennahme von Vorschlägen und Anregungen vor, teilweise nur bei wichtigen Gemeindevorhaben oder -planungen. In Rheinland-Pfalz wird der Gemeinderat über den Verlauf der Einwohnerversammlung unterrichtet. In den Ländern, in denen Vorschläge und Anregungen entgegengenommen werden, befasst sich der Gemeinderat mit diesen Vorschlägen und Anregungen in der Regel innerhalb von drei Monaten. Diese Frist ist in Baden-Württemberg und Brandenburg als Soll-Vorschrift ausgestaltet, in Schleswig-Holstein findet die Befassung in angemessener Frist statt.

Durch die Bürger- bzw. Einwohnerversammlung kann also jedenfalls in den Ländern, deren Zielsetzung über die bloße Information hinausgeht, ein – wenn auch nicht notwendigerweise repräsentatives – Meinungsbild der Bürgerschaft zu einer Gemeindeangelegenheit in einem offiziellen Verfahren eingeholt werden.

Je nach Bundesland werden nur die Bürger, also Inhaber der deutschen Staatsbürgerschaft, oder die gemeldeten Einwohner unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft einbezogen.

Tabelle 2: Länderübersicht Bürger / Einwohnerversammlungen

Bundesland	Herbeiführung durch Bürger	Frist für Einberufung	Frist für Befassung Anträge	Einw. / Bürger	Norm
Baden-Württemberg	bis 10 %	soll 3 Mon.	soll 3 Monate	E	§ 20a GO BW
Bayern	2,5 bis 5 %	3 Monate + Ferien	3 Monate + Ferien	B	Art. 18 BayGO
Brandenburg	5 %	2 Monate	soll 3 Monate	E	§ 17 GO Bbg.
Hessen	nein	/	nur Information	B	§ 8 HGO
Mecklenburg-Vorpommern	nein	/	nur Information; Gelegenheit zur Äußerung bei wichtigen Gemeindevorhaben / Planungen	E	§ 16 KV M-V
Niedersachsen	nein	nein	nein	nein	/
Nordrhein-Westfalen	nein	/	Information, Äußerung, Erörterung	E	§ 23 GO NRW
Rheinland-Pfalz	nein	/	Information; Unterrichtung des Gemeinderats über den Verlauf der Einwohnerversammlung	E	§ 16 GO Rh-Pf
Saarland	nein	/	nein	E	§ 20 Saarl. KSVG
Sachsen	5 bis 10 %	3 Monate	3 Monate	E	§ 22 Sächs-GO
Sachsen-Anhalt	nein	/	Erörterung	E	§ 27 GO LSA
Schleswig-Holstein	nein	/	angemessene Frist	E	§ 16b GO S-H
Thüringen	nein	/	nur Unterrichtung	E	§ 15 Thür-KO

Bürger-/Einwohnerbefragung

Niedersachsen (§ 22d NGO) und das Saarland (§ 20b Saarl. KSVG) haben das Instrument der Bürger- bzw. Einwohnerbefragung gesetzlich geregelt. Auch in den anderen Ländern dürfte eine Bürger- bzw. Einwohnerbefragung auf der Grundlage des Art. 28 Abs. 2 GG zulässig sein (vgl. Gern, Deutsches Kommunalrecht, S. 383).

Die Bürger- bzw. Einwohnerbefragung zielt auf die Ermittlung des Bürgerwillens zu konkreten kommunalpolitischen Fragestellungen, die durch die Gemeinde zu entscheiden sind. Sie kann für eine konkrete Frage sowohl durch Satzung als auch durch schlichten Gemeinderatsbeschluss vorgesehen werden. Eine Verpflichtung zur Teilnahme kann wegen des Fehlens einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage nicht ausgesprochen werden.

Der Bürgerbefragung kommt keine rechtliche Bindungswirkung zu. Sie kann jedoch jedenfalls bei starkem öffentlichem Interesse an der Angelegenheit zu einem zuverlässigen Meinungsbild führen, insbesondere bei einem hohen Beteiligungsgrad.

Bürger-/Einwohnerantrag

Bis auf Hessen sehen alle Länder in ihren Kommunalverfassungen das Instrument des Bürger- bzw. Einwohnerantrags vor.

Auf Antrag der Bürger bzw. Einwohner der Gemeinde hin behandelt das zuständige Gemeindeorgan eine Angelegenheit. Je nach Größe der Gemeinde muss eine Mindestanzahl von Bürgern den Antrag unterstützen (Quorum).

Alle Länder bis auf Bayern haben die Anhörung der Vertreter des Bürger- bzw. Einwohnerantrags geregelt. In den meisten Ländern soll eine Anhörung stattfinden, in Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt ist sie obligatorisch.

Tabelle 3: Länderübersicht Bürger / Einwohnerantrag

Bundesland	Quorum Unterstüt- zer	Behandlungsfrist	Anhörung	Einw. / Bürger	Norm
Baden- Württemberg	bis 3 %	3 Monate	soll	B	§ 20b GemO BW
Bayern	1 %	1 + 3 Monate + Fe- rien	nein	B	Art. 18b BayGO
Brandenburg	5 %	3 Monate	soll	E	§ 19 GO Bbg.
Hessen	/	/	/	/	/
Mecklenburg- Vorpommern	bis 5 %	unverzüglich	nein	E	§ 18 KV M-V
Niedersachsen	bis 5 %	3 Monate	soll	E	§ 22a NGO
Nordrhein- Westfalen	bis 5 %	4 Monate	soll	E	§ 25 GO NRW
Rheinland-Pfalz	bis 5 %	3 Monate	ja	E	§ 17 GemO Rh-Pf
Saarland	5 %	3 Monate	soll	E	§ 21 Saarl. KSVG
Sachsen	5 bis 10 %	3 Monate	ja	E	§ 23 Sächs- GO
Sachsen-Anhalt	bis 5 %	3 Monate	soll	E	§ 24 GO LSA
Schleswig- Holstein	5 %	unverzüglich	ja	E	§ 16f GO S-H
Thüringen	bis 8 %	3 Monate	soll	Bürger	§ 16 ThürKO

3.2.1.2 Das Entscheidungsrecht der Bürger: Der Bürgerentscheid

Die Kommunalverfassungen aller Länder kennen das Instrument des Bürgerentscheids. Der Bürgerentscheid folgt einem erfolgreichen Bürgerbegehren, in einigen Ländern auch auf Beschluss des Gemeinderates mit unterschiedlichen Mehrheiten, in Mecklenburg-Vorpommern auf Beschluss des Gemeinderates im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Bürger können in allen Ländern die Durchführung eines Bürgerentscheides durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren erzwingen. Für ein erfolgreiches Bürgerbegehren ist ein Quorum von bis zu 17 % erforderlich. Wird der Bürgerentscheid durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren eingeleitet, so sehen einige Kommunalverfassungen für die Durchführung des Bürgerentscheides eine Frist von in der Regel drei Monaten vor.

Der Bürgerentscheid ist seiner Rechtsnatur nach eine Abstimmung (VGH BW VBlBW 2002, 118). Alle Länder haben als Voraussetzung für einen erfolgreichen Bürgerentscheid ein bestimmtes Quorum der Abstimmungsberechtigten eingeführt (bis 30 %). Er dient der Herbeiführung einer unmittelbaren Entscheidung, die die Wirkung eines endgültigen Gemeinderatsbeschlusses hat. Der Bürgerentscheid entfaltet eine Sperrwirkung bezüglich eines abweichenden Gemeinderatsbeschlusses, die in den Ländern eine Dauer von ein bis drei Jahren hat. Gegenstand des Bürgerentscheids ist eine (wichtige) Gemeindeangelegenheit, wobei gewisse Angelegenheiten durch in den Ländern divergierende Negativkataloge ausgeschlossen sind (siehe unten Kap. 3.2.3). Teilweise bestehen auch (nicht abschließende) Positivkataloge.

Tabelle 4: Länderüberblick Bürgerbegehren / Bürgerentscheide

Bundesland	Einleitung d. Gem.-rat möglich	Quorum Bürgerbegehren	Durchführungsfrist	Nur für wichtige Angelegenheit ?	Bei Planfst. Angelegenheit ausgeschlossen?	Quorum Bürgerentscheid	Norm
Baden-Württemberg	2/3-Mehrheit	bis 10 %	nein	nein	nein	25 %	§ 21 GO BW
Bayern	Mehrheit	bis 10 %	1 Monat + 3 Monate	nein	nein	bis 20 %	Art. 18a Bay-GO
Brandenburg	nein	10 %	nein	nein	§ 20 Abs. 3 GO Bbg.	25 %	§ 20 GO Bbg.
Hessen	nein	10 %	nein	ja	nein	25 %	§ 8b HGO
Mecklenburg-Vorpommern	Mehrheit und Rechtsaufsicht	bis 10 %	nein	ja	§ 20 Abs. 2 Nr. 4 KV M-V	25 %	§ 20 KV M-V
Niedersachsen	nein	10 %	3 Monate	nein	§ 22b Abs. 3 Satz 2 NGO	25 %	§ 22b NGO
Nordrhein-Westfalen	nein	bis 10 %	3 Monate	nein	§ 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW	20 %	§ 26 GO NRW
Rheinland-Pfalz	nein	bis 15 %	nein	ja Katalog	§ 17a Abs. 2 Nr. 7 GO Rh-Pf	30 %	§ 17a GO Rh-Pf
Saarland	nein	bis 15 %	3 Monate	nein	§ 21a Abs. 4 Nr. 5 Saarl. KSVG	30 %	§ 21a Saarl. KSVG
Sachsen	2/3-Mehrheit	5 bis 15 %	3 Monate	nein	nein	25 %	§ 24 / § 25 Sächs GO
Sachsen-Anhalt	2/3-Mehrheit	10 %	3 Monate	ja Katalog	nein	25 %	§ 26 / § 25 GO LSA
Schleswig-Holstein	2/3-Mehrheit	10 %	nein	ja	nein	20 %	§ 16g GO S-H
Thüringen	nein	bis 17 %	nein	ja	nein	bis 25 %	§ 17 Thür-KO

3.2.2 Das Verwaltungsverfahren

Zur Beurteilung eines Vorhabens, das die Errichtung und den Betrieb eines atomaren Endlagers beinhaltet, werden mehrere förmliche Verwaltungsverfahren durchgeführt.

Zentrales Verfahren ist das Planfeststellungsverfahren. Die Planfeststellungsbedürftigkeit des Vorhabens ergibt sich aus § 9b Abs. 1 i.V.m § 9a Abs. 3 AtG. Zuständige Planfeststellungsbehörde ist die durch die jeweilige Landesregierung bestimmte oberste Landesbehörde, § 24 Abs. 2 Satz 1 AtG, in der Regel das jeweilige Landesumweltministerium. Für das Planfeststellungsverfahren gelten aufgrund der Zuständigkeit von Landesbehörden die jeweiligen Vorschriften der Landesverwaltungsverfahrensgesetze. Diese werden durch § 9b Abs. 1 und 5 AtG modifiziert.

Im Rahmen der Planfeststellung findet eine Umweltverträglichkeitsprüfung statt, § 9b Abs. 2 AtG. Daneben wird in einem Verfahren nach den Landesplanungsgesetzen die Übereinstimmung des Vorhabens mit den Erfordernissen der Raumordnung überprüft. Das Ergebnis dieses Raumordnungsverfahrens findet bei der Abwägung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens Berücksichtigung.

3.2.2.1 Planfeststellungsverfahren

Zur Feststellung, welche Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene bestehen, muss zunächst geklärt werden, welche Rolle die Gemeinde im Verfahren spielt. Im Rahmen der Planfeststellung werden die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, als Träger öffentlicher Belange aufgefordert, Stellungnahmen zu dem Vorhaben abzugeben (vgl. etwa Art. 73 Abs. 2 BayVwVfG). Dies gilt für alle Behörden und anderen Stellen, die kraft gesetzlicher Grundlage mit der Geltendmachung eines öffentlichen Interesses betraut sind und denen die Verantwortung für dieses Interesse obliegt. Behörden in diesem Sinne sind auch Gemeinden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, jedenfalls also die Standortgemeinde.

Die Stellungnahmen sind innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die 3 Monate nicht überschreiten darf (vgl. etwa Art. 73 Abs. 3a Satz 1 BayVwVfG). Eine Verlängerung dieser Frist ist jedoch entgegen des Wortlauts der gesetzlichen Regelung in komplexen Verfahren nach allgemeiner Ansicht zulässig. Zudem sehen die Landesverwaltungsverfahrensgesetze eine Präklusionswirkung nur für Stellungnahmen vor, die erst nach dem Erörterungstermin eingehen. Und auch diese Stellungnahmen müssen noch berücksichtigt werden, wenn die vorgebrachten Belange der Planfeststellungsbehörde bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen oder wenn sie für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind, sich also auf das Abwägungsergebnis auswirken würden.

Ist eine Gemeinde dagegen als Fiskus betroffen, insbesondere in ihrer Eigenschaft als Grundstückseigentümerin, so muss sie diese Belange im Wege der Einwendung gel-

tend machen. Das Einwendungsverfahren richtet sich hierbei abweichend von den Landesverwaltungsverfahrensgesetzen nach § 7 AtVfV, § 9b Abs. V Nr. 1 AtG. Danach können Einwendungen während der zweimonatigen Auslegungsfrist des § 6 Abs. 1 AtVfV erhoben werden, § 7 Abs. 1 AtVfV. Diese Frist ist nicht verlängerbar.

Nach der – in der Literatur umstrittenen – Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes müssen die Gemeinden auch solche (öffentlichen) Belange, die sie im Wege der Stellungnahme vorbringen, als Einwendung geltend machen, die ein wehrfähiges Recht der Gemeinde betreffen, gegen dessen Verletzung die Gemeinde sich die Möglichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes erhalten will (BVerwG NVwZ 1995, 905, 907; NVwZ 1996, 399, 400). Dies führt dazu, dass alle Belange, die einen im Klageweg durchsetzbaren Abwehranspruch begründen können, im Einwendungsverfahren innerhalb der Frist des § 6 Abs. 1 AtVfV vorgebracht werden müssen.

Vergleicht man die zweimonatige Einwendungsfrist mit den sich aus den gesetzlichen Regelungen ergebenden Zeitabläufen bei den Instrumenten kommunaler Bürgerbeteiligung, so entsteht zunächst der Eindruck, dass jedenfalls von den Bürgern erzwungene Beteiligungen nicht rechtzeitig durchgeführt werden können.

Allerdings wird bei einem Vorhaben von der Bedeutung eines atomaren Endlagers schon vor der Durchführung des förmlichen Verwaltungsverfahrens ein intensiver gesellschaftlicher und politischer Diskurs stattgefunden haben und es werden bereits dann umfangreiche Informationen zum Vorhaben und seinen Auswirkungen (etwa aus dem Scoping-Verfahren) vorliegen. Insofern dürfte es möglich sein, bereits im Vorfeld des eigentlichen Einwendungsverfahrens Maßnahmen der Bürgerbeteiligung durchzuführen und gegebenenfalls zu erzwingen. Die Befassung bereits im Vorfeld des eigentlichen Verfahrens ist zulässig (vgl. BVerwG NVwZ 1991, 682, 683).

Die Gemeinde selbst ist in zeitlicher Hinsicht ohnehin in der Lage, die Bürger auch innerhalb der Einwendungsfrist im Wege eines Bürgerentscheides, einer Bürgerversammlung oder einer Bürgerbefragung am Willensbildungsprozess zu beteiligen.

3.2.2.2 Scoping bei UVP

Das Scoping-Verfahren gem. § 5 UVPG ist in Hinsicht auf das Verfahren sehr flexibel. Es unterliegt keinen gesetzlichen Fristen. Da der Gegenstand des Scopings, nämlich die Festlegung von Rahmen und Methodik der UVP für den weiteren Verfahrensgang hohe Bedeutung haben kann (z.B. indem definiert wird, ab welcher potenzieller Belastung von einer Betroffenheit ausgegangen werden kann, die dann zur förmlichen Beteiligung der Gemeinde im Verfahren führt oder auch nicht) können Äußerungen der Gemeinde im Rahmen des Scopings wohl als wichtige Angelegenheit gewertet werden. Es ist also grundsätzlich denkbar, dass die kommunalen Instrumente der Bürgerbeteiligung auch für die Äußerung im Scoping genutzt werden können. Letztlich muss der Einzelfall und die Regelung im betroffenen Bundesland betrachtet werden. Einzelne Bürger werden in das Scoping in aller Regel nicht ein-

gebunden, so dass hier der Weg über die kommunale Bürgerbeteiligung durchaus interessant sein könnte.

3.2.2.3 Raumordnungsverfahren

Im Raumordnungsverfahren sind die von dem Vorhaben berührten Planungsträger zu beteiligen (vgl. etwa Art. 23 Abs. 6 BayLPlG). Daneben können die Gemeinden auch im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung eigene Stellungnahmen abgeben (vgl. etwa Art. 23 Abs. 7 Satz 4 BayLPlG). Zur Stellungnahme wird von der Landesplanungsbehörde eine angemessene Frist bestimmt. Auch hier dürfte es jedoch möglich sein, gegebenenfalls auftretende zeitliche Probleme durch die Vorverlagerung der Bürgerbeteiligung im Sinne eines Vorratsbeschlusses zu umgehen (siehe oben III.1).

3.2.3 Landesrechtliche Besonderheiten im Planfeststellungsverfahren

Negativkataloge

Die meisten Bundesländer haben das wichtigste Instrument unmittelbarer demokratischer Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, den Bürgerentscheid (bzw. das Bürgerbegehren), für bestimmte Angelegenheiten durch einen Negativkatalog ausgeschlossen.

So ist in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ein Bürgerbegehren unzulässig über Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung (...) zu entscheiden sind (in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland kann ein Bürgerentscheid nur durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren eingeleitet werden). In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern findet über solche Angelegenheiten ein Bürgerentscheid nicht statt. In Rheinland-Pfalz ist ein Bürgerentscheid, im Saarland ein Bürgerbegehren nicht zulässig über Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist. Da im Saarland ein Bürgerentscheid nur durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren eingeleitet werden kann, ist damit faktisch auch der Bürgerentscheid in einem Endlagerverfahren ausgeschlossen.

Positivkataloge

In Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt bestehen Positivkataloge der Angelegenheiten, die Gegenstand eines Bürgerbegehrens/Bürgerentscheides sein können (wozu die Beteiligungsrechte der Gemeinde in einem Verwaltungsverfahren nicht gehören). Neben den gesetzlich vorgesehenen Angelegenheiten können dabei durch die vom Gemeinderat mit qualifizierter Mehrheit zu beschließende Hauptsatzung weitere

Gemeindeangelegenheiten bestimmt werden, § 17a Abs. 1 Satz 3 GemO Rh-Pf, § 26 Abs. 2 Satz 2 GO LSA. Auch in Sachsen-Anhalt ist die direkte Entscheidung der Gemeindebürger über die Geltendmachung von Belangen der Gemeinde in einem Verwaltungsverfahren daher vom Willen der Gemeindevertretung abhängig.

3.2.4 Auswirkung von Ergebnissen freiwilliger oder verbindlicher Bürgerbeteiligungsverfahren auf die Abwägung im Planfeststellungsverfahren

Die Planfeststellungsbehörde wägt bei ihrer Entscheidung alle öffentlichen und privaten Belange unter Berücksichtigung von Rechten Dritter ab und sieht bei positiver Entscheidung Nebenbestimmungen vor. Sie hat bei dieser planerischen Abwägung (soweit nicht gesetzliche Vorgaben entgegenstehen) große Freiheiten, auch was die Gewichtung von verschiedenen Belangen angeht. Aus diesem Grund hat eine im Wege der Bürgerbeteiligung initiierte oder durchgeführte Handlung einer Kommune für die Abwägung unter Umständen eine doppelte Bedeutung: Zum einen kann das vorgebrachte Argument, falls es im Weg der Einwendung der Kommune eingebracht wurde und eine Rechtsposition der Kommune tangiert, je nach konkreter Konstellation im schlechtesten Fall einen Versagungsgrund darstellen oder zumindest zur Wahrung der Rechte der Kommune eine Auflage erforderlich machen, beides könnte bei Nichtbeachtung eingeklagt werden. Falls Argumente in der Rolle als Träger öffentlicher Belange vorgebracht werden, so können auch diese das Ergebnis beeinflussen, allerdings kann die Kommune die Beachtung nicht einklagen, soweit sie nicht in eigenen Rechten verletzt ist. Für beide Fälle gilt, dass die Kommune diese Möglichkeiten selbstverständlich auch ohne Bürgerbeteiligungsverfahren hätte. Dennoch hätten darüber hinaus freiwillige oder verbindliche Elemente der Bürgerbeteiligung ein zusätzliches eigenständiges Gewicht. Wenn in Bürgerversammlungen, Befragungen oder Abstimmungen bestimmte Argumente mehrheitlich oder gar konsensual getragen werden und die Ergebnisse in einem rechtskonformen, bei freiwilligen Maßnahmen jedenfalls geeigneten und nachvollziehbaren Verfahren generiert wurden, so ist dies ein eigenständiger Abwägungsbelang. Eine eindeutige Ablehnung vor Ort oder eine eindeutige Zustimmung müsste in der Entscheidung gewürdigt werden, selbst wenn diese Meinungsäußerung der Bürger keine unmittelbare Entscheidungswirkung z.B. im Sinne eines Vetorechts hat. Welches Gewicht diesem Belang im Vergleich zu anderen zukommt, kann aber nur im Einzelfall betrachtet werden. Vor allem aber wenn es darum geht, Schutzauflagen und Kompensationsmaßnahmen vorzusehen, kann der Belang eine wichtige Begründung sein.

4 Fazit

Durch die Aarhus-Konvention und die europäischen Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung ergibt sich für den deutschen Gesetzgeber eine Vielzahl von Pflichten. Nach diesen Vorgaben müssen im Endlagerverfahren umfangreiche Beteiligungsrunden mit der Auslegung von Unterlagen und deren Diskussion vorgesehen werden. Die dem Planfeststellungsverfahren vorausgehenden Verfahren nach dem Raumordnungsgesetz, für die eine strategische Umweltprüfung durchgeführt werden muss, stellen bei richtlinienkonformer Durchführung eine deutlich frühzeitigere Einbindung der Öffentlichkeit als bisher sicher. In diesen vorgelagerten Verfahren müssen jetzt auch Standortalternativen geprüft werden. Allerdings gibt es im Bereich der Planungsverfahren nach Raumordnungsgesetz sehr weite Spielräume für die Länder bei der Ausgestaltung der Landesplanungsgesetze und für die tatsächliche Durchführung des Planungsverfahrens. Es existieren nur wenig konkrete Vorgaben und die gerichtliche Auseinandersetzung hat erst in den letzten Jahren an Intensität gewonnen. Auch ist die strategische Umweltprüfung noch ein sehr junges Instrument, die tatsächliche Wirkung und die Möglichkeiten können noch nicht abschließend eingeschätzt werden. Die großen Handlungsspielräume weisen den Landesplanungs- bzw. Planfeststellungsbehörden daher eine besonders hohe Verantwortung zu, inwieweit Spielräume zugunsten der Schaffung von Transparenz und Akzeptanz weit ausgenutzt werden oder nur Mindestanforderungen berücksichtigt werden.

Die Möglichkeiten einer wirkungsvollen direkten Beteiligung der Bürger am Endlagerverfahren z.B. in Form von Bürgerentscheiden sind in vielen Bundesländern stark eingeschränkt. Darum gewinnt die Ausgestaltung und Handhabung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Planungsverfahren eine noch höhere Bedeutung. Dies gilt ebenso für die Beteiligung von Verbänden unterschiedlicher Themen- und Aufgabenstellungen.

Wichtig ist zu betonen, dass weder den zuständigen Landesbehörden noch dem Bundesamt für Strahlenschutz als Antragsteller für ein Planfeststellungsverfahren nur der gesetzlich normierte Kanon der Öffentlichkeitsbeteiligung als Instrument zur Schaffung von Transparenz und Akzeptanz offen steht. Selbstverständlich sind zusätzliche freiwillige Formen möglich, es können Dialogprozesse oder Mediationsverfahren initiiert werden, Diskussionsplattformen, Befragungen, Arbeitsgruppen, Informationskampagnen eingerichtet werden etc. All dieses – soweit die haushaltsrechtlichen Grundsätze berücksichtigt werden und die formalen Verfahren nicht konterkariert werden – kann, ebenso wie die tatsächliche Handhabung der formalen Vorgaben, erheblichen Einfluss auf die Entscheidung und deren Akzeptanz haben. Je nach Fallkonstellation stellen die Existenz oder Ergebnisse solcher Instrumente auch eigenständige Abwägungsbelange dar.

Literaturverzeichnis

Bunge, Thomas	Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG – am Beispiel der Anfechtungsklage - , ZUR 2004, S. 141 – 147.
Danwitz, Thomas von	Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 272 – 289.
Durner, Wolfgang	Direktwirkung europäischer Verbandsklagerechte? ZUR 2005, S. 285 – 290.
Ekardt, Felix/ Pöhlmann, Katharina	Europäische Klagebefugnis: Öffentlichkeitsrichtlinie, Klagerechtsrichtlinie und ihre Folgen, NVwZ 2005, S. 532 – 534.
Epiney, Astrid	Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, S. 176 – 184.
Fisahn, Andreas	Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind – Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention, ZUR 2004, S. 136 – 140.
Grotefels, Susan / Uebbing, Christiane	Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumordnung – Anforderungen der Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001 (Plan-UP-RL) an die Aufstellung von Raumordnungsplänen NuR 2003, S. 460 – 467.
Kenzler, Jana	Rostocker Umweltrechtstag 2005 – Strategische Umweltprüfung: Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, NuR 2005, S. 699 – 701.
Louis, Hans Walter	Die Übergangsregelungen für das Verbandsklagerecht nach den §§61, 69 Abs. 7 BNatSchG vor dem Hintergrund der Europarechtlichen Klagerechte für Umweltverbände auf Grund der Änderungen der IVU- und der UVP-Richtlinie zur Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens, NuR 2004, S. 287-291.
Schink, Alexander	Die Aarhus-Konvention und das deutsche Umweltrecht, EurUP 2003, S. 27 – 34.
Schink, Alexander	Umweltprüfung für Pläne und Programme – Anwendungsbereiche der SUP-Richtlinie und Umsetzung in deutsches Recht, NVwZ 2005, S. 615 – 624.
Schlacke, Sabine	Rechtsschutz durch Verbandsklage – Zum Fortentwicklungsbedarf des umweltbezogenen Rechtsschutzsystems, NuR 2004, S. 629 – 642.
Sparwasser/ Engel/Vosskuhle	Umweltrecht, 5. Auflage, Heidelberg, 2003.
Wilrich, Thomas	Vereinsbeteiligung und Vereinsklage im neuen Bundesnaturschutzgesetz, DVBl. 2002, S. 872 – 880.
Ziekow, Jan	Perspektiven von Öffentlichkeitsbeteiligung und Verbandsbeteiligung in der Raumordnung, NuR 2002, S. 701 – 708.
Zschesche, Michael	Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards? , ZUR 2001, S. 177 – 183.

Verwendete Quellen Bundes- und Landesrecht

Bundesgesetze

- Gesetz zur Umgestaltung des Umweltinformationsgesetzes und der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel vom 22.12.2004 (UIG, BGBl I S. 3704).
- Gesetz zur Einführung einer strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) vom 25.6.2005, BGBl. I S. 1746.
- Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europaanpassungsgesetz Bau – EAG -) vom 24.7.2004 (BGBl. I S. 1359).
- UVP-Gesetz vom 12.2.1990, BGBl I S. 205; neu gefasst durch Gesetz vom 24.6.2005 (BGBl I S. 1794).
- Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18. August 1997, BGBl I 1997, S. 2081, zuletzt geändert durch Gesetz v. 24.06.2004 (BGBl. I 1359).
- Atomgesetz (AtG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985, BGBl. 1565, zuletzt geändert am 12.8.2005 durch das Gesetz zur Kontrolle hochradioaktiver Strahlenquellen (BGBl. I, S. 2).
- Bundesberggesetz (BBergG) vom 13. August 1980 (BGBl I 1980, S. 1310), zuletzt geändert durch Art. 38 des Gesetzes vom 21. 8.2002 (BGBl. I, S. 3322).
- Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge - Bundesimmissionsschutzgesetz vom 26. September 2002 BGBl. I S. 3830, zuletzt geändert am 25.6.2005 BGBl I S. 1865.
- Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen - Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27. September 1994 BGBl. I S. 2705, zuletzt geändert am 1.9.2005 BGBl. S. 2618.

Bundesgesetzesentwürfe

- Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz), Entwurf der Bundesregierung vom 21.2.2005 (Siehe unter:
www.bmu.de/buergerbeteiligungsrechte/downloads/doc/35113.php
- Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), Entwurf der Bundesregierung vom 21.2.2005
(www.bmu.de/files/buergerbeteiligungsrechte/downloads/application/pdf/umweltrechtsbehelfsgesetz.pdf).
- Ratifizierungsgesetz zur Aarhus-Konvention (Aarhus-Gesetz): Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 11.4.2005;
www.bmu.de/files/buergerbeteiligungsrechte/downloads/application/pdf/aarhus_gesetz.pdf

Verordnungen des Bundes

- Atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1995, BGBl. I S. 180, zuletzt geändert am 25.03.2002 (BGBl. I S. 1193).
- Raumordnungsverordnung (RoV) vom 13. Dezember 1990, BGBl. I S. 2766, zuletzt geändert am 18.06.2002 (BGBl. I, S. 1914).
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) vom 18. September 1995 (GMBI. 1995 S. 671).

Landesverfassungen

- Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.5.2000 (GBl. S. 449).
- Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991), zuletzt geändert durch Gesetze vom 10.11.2003 (GVBl. S. 816 und 817).
- Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I/92 S. 298), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juni 2004 (GVBl. I/04 S. 254).
- Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. 1946 S. 229), zuletzt geändert am 18. Oktober 2002 (GVBl. I S. 628): Art. 137.
- Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993 (GVOBl. M-V S. 372), geändert durch Gesetz vom 4. April 2000 (GVOBl. M-V S. 158).
- Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 107), geändert durch das Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung vom 21. November 1997 (Nds.GVBl. S. 480).
- Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.6.2004 (GV. NW. S. 360).
- Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2000 (GVBl. S. 65), BS 100-1.
- Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 5. September 2001 (ABl. S. 1630).
- Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243).
- Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992 (GVBl. LSA Nr. 31/1992, ausgegeben am 17. 7. 1992), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Januar 2005 (GVBl. LSA S. 44).
- Verfassung des Landes Schleswig-Holstein i. d. F. vom 13.6.1990 Gl.-Nr.: 100-1 (GVOBl. Schl.-H. 1990 S. 391).
- Verfassung des Freistaates Thüringen vom 25. Oktober 1993, GVBl. S. 625.

Landesplanungsgesetze

- Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPlG), Gesetz vom 6.9.2002 (GVBl. I S. 548).
- Thüringisches Landesplanungsgesetz (ThürLPlG), Gesetz vom 18.12.2001 (GVBl. S. 485).
- Landesplanungsgesetz Sachsen-Anhalt (LPlG LSA), Gesetz vom 28.8.1998 (GVBl. S. 255, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.3.2002, GVBl. S. 130).
- Landesplanungsgesetz Saarland (SLPG), Gesetz vom 12.6.2002 (ABl. S. 1505).
- Sächsisches Landesplanungsgesetz (SächsLPlG), Gesetz vom 14.12.2001 (SächsGVBl. S. 716).
- Gesetz zur Neufassung des Landesplanungsgesetz NRW vom 3.5.2005 (GV NW S. 430).
- Landesplanungsgesetz (LPlG BW) Gesetz vom 10.7.2003 (GBl. 2003, S. 385).
- Gesetz über Raumordnung und Landesplanung Niedersachsen, Gesetz vom 18.5.2001 (Nds. GVBl. Nr. 13/2001, S. 301); zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.11.2004 (Nds. GVBl. Nr. 31/2004, S. 412).

Gemeindeordnungen

- Gemeindeordnung in der Fassung vom 3.10.1983 (GBl. S. 578) zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.7.2005 (GBl. S. 578).
- Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung - GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 797 ff.), zuletzt geändert durch das Zweite Bayrische Gesetz zur Anpassung des Landesrechts an den Euro v. 24. April 2001 (GVBl. S. 140).
- Gemeindeordnung für das Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2001 (GVBl. I/01 S. 154), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Zusammenführung von überörtlicher Prüfung und allgemeiner Kommunalaufsicht sowie zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze vom 22. Juni 2005 (GVBl.I/05 S. 210).
- Hessische Gemeindeordnung(HGO) vom 25. Februar 1952 (GVBl. S. 11) in der Fassung vom 1. April 2005 (GVBl. 2005 I S. 142).
- Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2004 (GVOBl. M-V 2004, S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.3.2005 (GVOBl. M-V 2005, S. 91).
- Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1996 (Nds. GVBl. S. 382 - VORIS 20300 03 00 00 000 -) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2005 (Nds. GVBl. S. 352).
- Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666 ff.), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen vom 03.02.2004 (GV NRW S. 96 ff.).
- Gemeindeordnung (GemO) Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153) zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. April 1998 (GVBl. S. 108).
- Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland - KSVG - Gesetz Nr. 778 i.d.F. der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 1532 vom 8. Oktober 2003 (Amtsbl. 2004, S. 594).

- Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1999 (GVBl S. 345 ff.).
- Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 05. Oktober 1993 (GVBl. LSA. S. 568).
- Bekanntmachung der geltenden Fassung der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) vom 28. Februar 2003, Gl.-Nr.: 2020-3 (Fundstelle: GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 57).
- Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO-) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 14. April 1998 (GVBl S. 73). Zuletzt geändert durch das Thüringer Gesetz zur Änderung von Vorschriften über die kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 14. September 2001 (GVBl. S. 257).