

Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz / Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: UVPG / UmwRG

Schink / Reidt / Mitschang

2. Auflage 2023
ISBN 978-3-406-78481-1
C.H.BECK

wurde, ist die Würdigung der vorgetragenen Belange bzw. deren Berücksichtigung durch die zuständige Behörde – anders als im nachträglichen (gerichtlichen) Rechtsschutzverfahren – noch effektiv möglich.

Die öffentliche Teilhabe am Planungs- und Entscheidungsprozess ist verfassungsrechtlich jedenfalls durch das **Rechtsstaatsprinzip** (Art. 20 Abs. 3 GG) garantiert (vgl. nur *Kämper* in BeckOK VwVfG § 73 Rn. 1 mwN). Ob der Öffentlichkeitsbeteiligung darüber hinaus auch eine demokratische Funktion zukommt, wird nicht einheitlich beantwortet, ist aber wohl zu verneinen. Denn die lediglich kommunikative Einflussnahme einer „entinstitutionalisierten“ Öffentlichkeit auf hoheitliche Entscheidungen, die andere zu treffen und zu verantworten haben, ist keine Teilhabe an der Ausübung legitimationsbedürftiger Herrschaftsgewalt (überzeugend in diesem Sinne *Gärditz* GewA 2011, 273 (274f.); grds. bejahend jedoch *Hofmann* in Landmann/Rohmer Umweltrecht UVPG § 18 Rn. 1).

II. Gesetzgebungshistorie der Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung

1. Völker- und europarechtliche Vorgaben. Die **RL 85/337/EWG** (urspr. 4 UVP-RL) regelte erstmals die Durchführung einer UVP bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Auch sie enthielt schon Bestimmungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit – vor allem in Art. 6 Abs. 2 und 3 RL 85/337/EWG.

In der Folgezeit wurde die RL 85/337/EWG mehrfach durch andere RL ge- 5 ändert oder ergänzt. Eine wesentliche inhaltliche Konkretisierung und Erweiterung im Hinblick auf die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung erfuhr sie durch Art. 3 Nr. 4 RL 2003/35/EG (**Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL**), der Art. 6 Abs. 2 und 3 RL 85/337/EWG durch fünf neue Absätze ersetzte.

Fast fünf Jahre zuvor am 25. Juni 1998 unterzeichnete die Europäische Gemein- 6 schaft das UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (**Aarhus-Übereinkommen**). Nach fast sieben Jahren – nämlich am 17. Februar 2005 – wurde es von der Europäischen Gemeinschaft ratifiziert. Ein Ziel des Aarhus-Übereinkommens ist es, das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten zu gewährleisten (Art. 1 des Aarhus-Übereinkommens). Diesem Ziel tragen wesentlich die Art. 6–8 Rechnung (zu Einzelheiten siehe *Bunge* in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl., Einleitung Rn. 21ff.). Bereits die RL 2003/35/EG sollte zur Erfüllung der Pflichten, die durch das Aarhus-Übereinkommen begründet wurden, beitragen (Art. 1 RL 2003/35/EG).

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Änderungen und Ergänzungen der RL 7 85/337/EWG sah sich der europäische Vorschriftengeber aus Gründen der Übersichtlichkeit und Klarheit veranlasst, die RL 85/337/EWG durch die **RL 2011/92/EU** zu kodifizieren (vgl. 1. Erwägungsgrund der RL 2011/92/EU). Durch Art. 14 RL 2011/92/EU wird die RL 85/337/EWG aufgehoben. Der Wortlaut der maßgeblichen Vorschrift zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 6 Abs. 2–5 RL 2011/92/EU) ist jedoch mit dem Wortlaut seiner Vorgängervorschrift (Art. 6 RL 85/337/EWG, der durch die RL 2003/35/EG wesentlich geändert wurde) identisch geblieben.

Mittlerweile wurde auch die RL 2011/92/EU wieder geändert. Durch die 8 **UVP-Änderungs-RL 2014/52/EU** sollten – im Gegensatz zur RL 2011/92/EU,

die in erster Linie die Kodifizierung der immer wieder geänderten RL 85/337/EWG bezweckte – die Bestimmungen zur UVP vor allem auch inhaltlich novelliert werden. Auch die Bestimmungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit wurden leicht verändert (s. Art. 1 Nr. 6 lit. b-lit. e RL 2014/52/EU). Im Übrigen sind umfangreiche strukturelle Änderungen des UVP-Konzepts mit der UVP-Änderungs-RL 2014/92/EU aber nicht verbunden (*Kloepfer Umweltrecht 2016* § 5 Rn. 524).

- 9 **2. Entwicklung im nationalen Recht.** Durch das UVPG aF (Gesetz v. 12.2.1990, BGBl. I 205) wurde die RL 85/337/EWG in nationales Recht eingearbeitet. Dabei regelte § 9 UVPG aF die „Einbeziehung der Öffentlichkeit“. Durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz (Gesetz v. 9.12.2006, BGBl. I 2819), das der Umsetzung der RL 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL) diente, wurde § 9 UVPG aF erstmalig umfangreicher geändert. Es ergänzte § 9 UVPG aF um die Abs. 1a und 1b. Durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (Gesetz v. 29.5.2017, BGBl. I 1298) wurden die Abs. 1c–1e in § 9 UVPG aF eingefügt.

- 10 Um den Vorgaben der RL 2011/92/EU und der für die Öffentlichkeitsbeteiligung relevanten UVP-Änderungs-RL 2014/92/EU nachzukommen, wurde das UVPG durch das **UVP-ModG** (Gesetz v. 20.7.2017, BGBl. I 2808) novelliert. Es betrifft dabei insofern wesentlich die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung, als dass die Regelungen des § 9 UVPG aF auf vier Paragraphen verteilt wurden (§ 18 – Beteiligung der Öffentlichkeit; § 19 – Unterrichtung der Öffentlichkeit; § 21 – Äußerungen und Einwendungen der Öffentlichkeit; § 22 – Erneute Beteiligung der Öffentlichkeit bei Änderung im Laufe des Verfahrens). Darüber hinaus wurde durch das UVP-ModG eine neue Regelung geschaffen, die die Einrichtung zentraler Internetportale vorsieht (§ 20 – Zentrale Internetportale; Verordnungsermächtigung). Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen für die Beteiligung der Öffentlichkeit zukünftig verstärkt elektronische Instrumente und zentrale Internetportale zum Einsatz kommen (BT-Drs. 18/11499, 56). Praktiziert wird dies – zur Zeit – auch schon aufgrund des Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz – **PlanSiG**), welches die (befristete) Möglichkeit bietet, die Öffentlichkeitsbeteiligung mittels elektronischer Mittel bzw. Kommunikation durchzuführen (*Rebler ZUR 2020*, 478 ff.; *Ruge ZUR 2020*, 481 ff.; *Wysk NVwZ 2020*, 905 ff.). In seinen Grundzügen wird das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit dabei aber nicht geändert.

III. Systematik

- 11 Aus der systematischen Stellung der §§ 18 ff. (Teil 2 – Umweltverträglichkeitsprüfung; Abschnitt 2 – Verfahrensschritte der Umweltverträglichkeitsprüfung) ergibt sich, dass sich diese Vorschriften **nur auf die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der UVP** beziehen. Bei der SUP richtet sich die Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 42, der vorbehaltlich abweichender Regelungen die entsprechende Geltung der §§ 18 Abs. 1, 19–22 bestimmt. Bei grenzüberschreitenden UVP richtet sich die Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 56 (inländische Vorhaben), dessen Abs. 1 allerdings die §§ 18–22 in Bezug nimmt, bzw. nach § 59 (ausländische Vorhaben).
- 12 Das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit an der UVP verläuft in mehreren Abschnitten. Der Ablauf ergibt sich dabei aus den §§ 18 ff. iVm § 73 Abs. 3 S. 1 und Abs. 5–7 VwVfG. Er gliedert sich in folgende **Verfahrensstufen**:

1. Ortsübliche Bekanntmachung des Verfahrens (§ 18 Abs. 1 S. 4 iVm § 73 Abs. 5 VwVfG, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 21 Abs. 4)
2. Öffentliche Auslegung der Unterlagen (§ 18 Abs. 1 S. 4 iVm § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG, § 19 Abs. 2, § 20 Abs. 1 und 2)
3. Gelegenheit zur Äußerung der betroffenen Öffentlichkeit (§§ 18 Abs. 1 S. 2, 21)
4. Erörterungstermin (§ 18 Abs. 1 S. 4 iVm § 73 Abs. 6 und 7 VwVfG, § 18 Abs. 2)
5. ggf. erneute Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 22)

Eine **Modifizierung dieses Verfahrensablaufs** durch die Fachgesetze ist grds. 13 möglich. Allerdings darf das Verfahren nicht so umgestaltet werden, dass unionsrechtlich zwingend einzuhaltende Verfahrensschritte umgangen werden (*Wagner* in Hoppe/Beckmann 4. Aufl. § 9 Rn. 27.1).

Die §§ 18ff. differenzieren zwischen der „Öffentlichkeit“ (§ 2 Abs. 8) und der 14 „betroffenen Öffentlichkeit“ (§ 2 Abs. 9). Während die gesamte „Öffentlichkeit“ entsprechend § 19 zu unterrichten ist, sind die eigentlichen Verfahrensrechte, wie das Äußerungsrecht nach § 21 und das Recht zur Teilnahme am Erörterungstermin nach § 18 Abs. 1 S. 4 iVm § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG, nur der „betroffenen Öffentlichkeit“ vorbehalten. Diese Unterscheidung entspricht dem Regelungssystem des Art. 6 der Aarhus-Konvention (vgl. *Bunge* in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl., Einleitung Rn. 23). Dieser Ansatz, der zum Teil auch als „Trichtermodell“ bezeichnet wird (*Kloepfer*, Umweltrecht 2016 § 5 Rn. 566), erklärt sich vor dem Hintergrund, dass die Unterrichtung der „gesamten Öffentlichkeit“ vornehmlich den Zweck verfolgt, die „betroffene Öffentlichkeit“ von der übrigen Öffentlichkeit abzutrennen. Weil nur die Anhörung derjenigen Personen, deren Belange durch eine Zulassungsentscheidung oder einen Plan oder ein Programm berührt werden, aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlich ist, werden auch nur diesen Personen entsprechende Verfahrensrechte eingeräumt.

IV. Anwendungsbereich

Entsprechend § 1 Abs. 4 S. 1 finden die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 18ff. nur Anwendung, soweit Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht näher bestimmen oder in ihren Anforderungen hinter den §§ 18ff. zurückbleiben. Insofern kommen die §§ 18ff. nur subsidiär, also nur soweit zur Anwendung, wie die jeweils einschlägigen Fachgesetze keine spezielleren Anforderungen statuieren. Dies gilt aber nur, wenn die Anforderungen der Fachgesetze nicht hinter den Anforderungen der §§ 18ff. zurück bleiben. Weitergehende Anforderungen bleiben dagegen unberührt (§ 1 Abs. 4 S. 2).

Speziellere Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung finden sich zB im 16 Immissionsschutz- und Atomrecht. Für das **immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren** (§§ 4ff. BImSchG) ergeben sich diese vorrangig zu beachtenden Bestimmungen aus den §§ 8ff. und 14ff. der 9. BImSchV. Für das **atomrechtliche Genehmigungsverfahren** (§ 7 AtG) und **Planfeststellungsverfahren** (§ 9b AtG, dessen Abs. 5 Nr. 1 S. 1 auf die AtVfV verweist) sehen die §§ 4ff., §§ 8ff. AtVfV speziellere Regelungen vor, die allerdings im Wesentlichen mit den §§ 18ff. übereinstimmen. Darüber hinaus normiert § 43b Nr. 1 EnWG, dass für bestimmte **Vorhaben nach § 43 S. 1 EnWG** die Öffentlichkeit ausschließlich entsprechend § 18 Abs. 2 (→ Rn. 29) mit der Maßgabe einbezogen wird, dass die Gelegenheit zur Äußerung einschließlich Einwendungen und Stellungnahmen innerhalb eines Monats nach der Einreichung des vollständigen Plans für eine Frist

von sechs Wochen zu gewähren ist. Auf die Durchführung eines Erörterungstermins und eine Benachrichtigung nach § 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG kann daher für diese Vorhaben verzichtet werden. Zu den Besonderheiten in einem **vorgelagerten Verfahren** oder in **einem Planfeststellungsverfahren über einen Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan** nach § 41 FlurbG → Rn. 29.

V. Rechtsschutz

- 17 Die zuständige Behörde kann das Vorhaben zulassen oder ablehnen. Weil gem. § 44a S. 1 VwGO behördliche Verfahrenshandlungen grds. nicht isoliert angegriffen werden können, ist **gerichtlicher Rechtsschutz nur gegen diese Zulassungs- bzw. Ablehnungsentscheidung** möglich (zu den in diesem Zusammenhang – allerdings vor Erlass des UmwRG – geäußerten Bedenken s. *Schenke* in *Kopp/Schenke VwGO* § 44a Rn. 1). In diesem Zusammenhang ist aber zu beachten, dass nur diejenigen gegen die Zulassungsentscheidung gerichtlich vorgehen können, die möglicherweise durch sie in einem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt werden. Den Personen, für die im Zeitpunkt der Durchführung der fraglichen Verfahrenshandlung eine mögliche Rechtsverletzung durch die Zulassungsentscheidung ausgeschlossen werden kann, steht gerichtlicher Rechtsschutz gegen diese aber gerade nicht zur Verfügung. Sie sind daher Nichtbeteiligte iSd § 44a S. 2 VwGO. Sie können demzufolge die einzelne Verfahrenshandlung isoliert angreifen (*Ziekow* in *Sodan/Ziekow VwGO* § 44a Rn. 68; vgl. auch *Schenke* in *Kopp/Schenke VwGO* § 44a Rn. 11). Zu beachten ist allerdings, dass die Nichtbeteiligten auch im Rechtsschutzverfahren gegen die Verfahrenshandlung nach den allgemeinen Regeln klagebefugt sein müssen, dh dass die Möglichkeit bestehen muss, dass sie gerade durch die Verfahrenshandlung in einem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt werden.
- 18 Lehnt die zuständige Behörde das Vorhaben ab und will der Vorhabenträger die Zulassungsentscheidung nun gerichtlich erstreiten, ist regelmäßig die Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 Var. 3 VwGO) statthaft. Praxisrelevanter – weil häufiger – ist dagegen der Fall, dass ein Dritter die Aufhebung einer ihn belastenden Zulassungsentscheidung begehrt. In diesem Fall ist die (Dritt-)Anfechtungsklage die statthafte Klageart (§ 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO).
- 19 Ob Verfahrensfehler zu einem **Aufhebungsanspruch** führen, richtet sich nach § 4 UmwRG (zu den Änderungen des § 4 UmwRG durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben v. 29.5.2017 s. *Schlacke* NVwZ 2017, 905 (910); vgl. auch *Saurer* NVwZ 2020, 1137ff.). Dieser differenziert zwischen absoluten und relativen Verfahrensfehlern. **Absolute Verfahrensfehler** (§ 4 Abs. 1 UmwRG) begründen – ohne dass weitere Voraussetzungen erfüllt sein müssen – einen Aufhebungsanspruch. Die Aufhebung einer Zulassungsentscheidung (oder die Feststellung ihrer Nichtvollziehbarkeit, § 4 Abs. 1 b S. 2 Nr. 2 UmwRG iVm § 75 Abs. 1 a S. 2 VwVfG) kann daher bspw. gem. § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG allein schon dann verlangt werden, wenn eine erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung iSv § 18 weder durchgeführt noch nachgeholt worden ist (vgl. *BVerwG, NVwZ* 2021, 1846, Rn. 21ff.). Daraus ergibt sich zugleich, dass grds. die Möglichkeit besteht, eine unterlassene UVP und deshalb wohl erst recht auch einzelne unterlassene oder fehlerhaft durchgeführte Verfahrensschritte gem. § 45 VwVfG nachzuholen (s. dazu *Fellenberg/Schiller* in *Landmann/Rohmer Umweltrecht UmwRG* § 4

Rn. 76 ff. mwN aus der Rspr.). Allerdings ist zu beachten, dass die gesetzliche Ausgestaltung zur Nachholung einer UVP oder einer UVP-Vorprüfung nach Maßgabe des jeweils anwendbaren VwVfG unterschiedlich sein kann. So kann zB eine UVP-Vorprüfung in NRW während eines verwaltungsgerichtlichen Berufungsverfahrens nicht mehr nachgeholt werden. Gem. § 45 Abs. 2 VwVfG NRW ist nämlich die Nachholung von Verfahrenshandlungen nur bis zum Abschluss der ersten Instanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens möglich (s. dazu auch OVG Münster BeckRS 2018, 1787, Rn. 11 ff., nach dessen Auffassung die Nachbesserung einer UVP während des gerichtlichen Verfahrens bei weniger schweren Fehlern regelmäßig auch mit Unionsrecht vereinbar ist, s. zur Fehlerbehebung durch ergänzendes Verfahren nach dem UmwRG auch *Seibert NVwZ* 2018, 97). Unter Anwendbarkeit des Bundes-VwVfG können Verfahrenshandlungen dagegen bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden (vgl. § 45 Abs. 2 VwVfG; dazu OVG Münster ZUR 2015, 492 (497)).

Im Gegensatz dazu begründen Verfahrensfehler, die nicht als absolute Verfahrensfehler iSd Abs. 1 zu qualifizieren sind, entsprechend § 4 Abs. 1 a S. 1 UmwRG iVm § 46 VwVfG keinen Aufhebungsanspruch, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung einer Verfahrensvorschrift die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (**relative Verfahrensfehler**). Dabei hat das Gericht von Amts wegen zu ermitteln, ob die konkrete Möglichkeit besteht, dass die streitgegenständliche Entscheidung ohne den geltend gemachten Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre (OVG Koblenz BeckRS 2017, 119679, Rn. 13; BVerwG NVwZ-RR 2016, 844 (847)). Bei Zweifeln wird gem. § 4 Abs. 1 a S. 2 UmwRG die erforderliche Kausalität vermutet.

Die gerichtliche Durchsetzung eines entsprechenden Aufhebungsanspruchs setzt prozessrechtlich voraus, dass der Kläger klagebefugt ist. Klagebefugt sind jedenfalls Umweltverbände, sofern die Voraussetzungen des § 2, 3 UmwRG erfüllt sind, und solche Kläger, die schlüssig vortragen, dass die Möglichkeit der Verletzung in einem eigenen subjektiv-öffentlichen Recht besteht (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO). Mittlerweile ist – zumindest in der Rspr. – weitestgehend unstrittig, dass § 4 Abs. 3 iVm § 4 Abs. 1 UmwRG kein derartiges subjektiv-öffentliches Recht vermittelt (OVG Münster ZUR 2018, 430; OVG Münster BeckRS 2017, 141162, Rn. 39 ff.; OVG Münster BeckRS 2017, 128614, Ls. 1; VGH München BeckRS 2017, 124738, Rn. 13; OVG Hamburg BeckRS 2017, 117734, Rn. 15; OVG Lüneburg NVwZ-RR 2012, 836 (836); BVerwG NVwZ 2012, 573 (574); aA wohl *Keller NVwZ* 2017, 1080 (1081); zum Streitstand in der Lit. sa *Kloepfer*, Umweltrecht 2016 § 5 Fn. 767). Nach Auffassung des BVerwG betrifft § 4 Abs. 3 UmwRG nur die Sachprüfung im Rahmen eines zulässigen Rechtsbehelfsverfahrens und hat für die Beurteilung der **Klagebefugnis** keine Bedeutung (BVerwG NVwZ 2012, 573 (575)). Indem § 4 Abs. 3 UmwRG die Regelungen des § 4 Abs. 1 UmwRG auf Rechtsbehelfe von Beteiligten nach § 61 Nrn. 1 und 2 VwGO für entsprechend anwendbar erklärt, bringt er zum Ausdruck, dass die dort genannten Fehler zur Begründetheit der Klage führen, ohne dass es darauf ankäme, ob die verletzten Verfahrensvorschriften der Gewährleistung eines materiellen subjektiven Rechts dienen und ob die Fehler die Sachentscheidung beeinflussen haben können, wie es § 46 VwVfG sonst voraussetzt (BVerwG NVwZ 2012, 573 (575)). Eine entsprechende Auslegung ist aus unionsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden (vgl. beispielhaft OVG Münster ZUR 2018, 430 (433) mwN), kann jedoch nicht auf Umweltverbände angewandt werden (EuGH NJW 2015, 3495 (3496)).

B. § 18 – Beteiligung der Öffentlichkeit

I. Beteiligung der Öffentlichkeit (Abs. 1)

- 22 **1. Allgemeines.** § 18 Abs. 1 skizziert die allgemeinen Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der UVP, die durch die nachfolgenden Paragraphen (§§ 19–22) weiter konkretisiert werden.
- 23 Im Vergleich zu seiner Vorgängerschrift (§ 9 Abs. 1 UVPG aF) ist der § 18 Abs. 1 weitestgehend unverändert geblieben. Lediglich § 9 Abs. 1 S. 5 UVPG aF wurde in Abs. 2 des neuen § 22 zur erneuten Beteiligung der Öffentlichkeit bei **Änderungen der auszulegenden Unterlagen** im Laufe des Verfahrens neu verortet. Weil im Übrigen der Wortlaut des § 18 Abs. 1 – abgesehen von einer sprachlichen Änderung des S. 1 – unverändert geblieben ist und darüber hinaus die Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 1 auf die Gesetzesbegründung zur Vorgängervorschrift verweist, ist davon auszugehen, dass eine inhaltliche Änderung der Rechtslage nicht beabsichtigt wurde. Insofern beansprucht die Rechtsprechung und Literatur zu § 9 Abs. 1 UVPG aF grds. weiterhin Geltung.
- 24 **2. Beteiligung der Öffentlichkeit (S. 1, S. 2).** Gem. § 18 Abs. 1 S. 1 beteiligt die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens.
- 25 Öffentlichkeit iSd UVPG umfasst gem. § 2 Abs. 8 einzelne oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen. Dabei ist die Öffentlichkeit von der betroffenen Öffentlichkeit zu unterscheiden. Gem. § 2 Abs. 9 sind mit der betroffenen Öffentlichkeit solche Personen gemeint, deren Belange durch eine Zulassungsentscheidung oder einen Plan oder ein Programm berührt werden. Das **Beteiligungsverfahren** ermöglicht es den natürlichen oder juristischen Personen oder deren Vereinigungen, zu erkennen, ob sie zur betroffenen Öffentlichkeit gehören oder nicht. Dieser muss dann – im Gegensatz zur „einfachen“ Öffentlichkeit – Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden (§ 18 Abs. 1 S. 2). Dieses weitergehende Äußerungsrecht basiert auf dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Gedanken, dass diejenigen, die durch eine hoheitliche Maßnahme in ihren Rechten betroffen werden, nach dem rechtsstaatlichen Grundsatz eines fairen Verfahrens (vgl. dazu BVerfG, NJW 2000, 1709f.; BVerwG, NVwZ 2001, 94 (95)) angehört werden müssen.
- 26 Die Öffentlichkeit ist **nur zu den Umweltauswirkungen** des Vorhabens (s. dazu die Definition in § 2 Abs. 2) zu beteiligen. Hinsichtlich Auswirkungen anderer Art richtet sich die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG. Umweltauswirkungen sind unmittelbare und mittelbare Auswirkungen eines Vorhabens oder der Durchführung eines Plans oder Programms auf die Schutzgüter (§ 2 Abs. 2 S. 1). Dies schließt auch solche Auswirkungen des Vorhabens ein, die aufgrund von dessen Anfalligkeit für schwere Unfälle oder Katastrophen zu erwarten sind, soweit diese schweren Unfälle oder Katastrophen für das Vorhaben relevant sind (§ 2 Abs. 2 S. 2).
- 27 **3. Unterstützung durch anerkannte Vereinigungen (S. 3).** Entsprechend § 18 Abs. 1 S. 3 sollen nach dem UmwRG anerkannte Vereinigungen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen. Der S. 3 wurde durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 in

den zu der Zeit noch geltenden § 9 Abs. 1 UVPG aF eingefügt. Ausweislich der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 422/16, 41) zu § 9 UVPG aF, auf die auch die Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 1 verweist, greift die Vorschrift die stRspr des BVerwG zur Rolle anerkannter Naturschutzvereinigungen (BVerwGE 152, 10 = NVwZ 2015, 1532 mwN) auf. Nach dieser Rechtsprechung bringen solche Vereinigungen „ihren naturschutzfachlichen Sachverstand quasi als Verwaltungshelfer in die Vorbereitung behördlicher Entscheidungen ein. Ihre Mitwirkung ist eine die Behörde bei ihrer Entscheidung unterstützende, auf die **Einbringung naturschutzfachlichen Sachverstandes** zielende ‚Sachverständigspartizipation‘, die Vollzugsdefiziten im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege entgegenwirken soll.“ S. 3 gilt indes nicht nur für Naturschutzvereinigungen, sondern für alle nach dem UmwRG anerkannte Vereinigungen (BT-Drs. 422/16, 41). Eine Mitwirkungspflicht begründet S. 3 aber nicht. Dies ergibt sich zum einen aus dem Wortlaut der Vorschrift („sollen“) und zum anderen aus der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 422/16, 41). Die Unterstützung durch die anerkannten Vereinigungen kann zum Beispiel dadurch erfolgen, dass sie die zuständige Behörde über ihnen vorliegende Erkenntnisse zu möglichen Auswirkungen auf die Umwelt informieren (BT-Drs. 422/16, 41).

4. Mindestanforderungen (S. 4). § 18 Abs. 1 S. 4 statuiert Mindestanforderungen, die an die Beteiligung der Öffentlichkeit nach §§ 18ff. zu stellen sind. Demnach muss das Beteiligungsverfahren mindestens den Anforderungen nach § 73 Abs. 3 S. 1, Abs. 5–7 VwVfG genügen. Das setzt voraus, dass das Plan- oder Zulassungsverfahren ortsüblich bekannt gemacht wird (§ 73 Abs. 5 VwVfG), die Unterlagen öffentlich ausgelegt werden (§ 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG) und ein Erörterungstermin stattfindet (§ 73 Abs. 6 und 7 VwVfG). Dieser Verfahrensablauf wird durch die §§ 18 Abs. 2, 19f. ergänzt bzw. modifiziert. Darüber hinaus begründen zum Teil die Fachgesetze speziellere Anforderungen, die – jedenfalls sofern sie nicht hinter den Anforderungen der §§ 18ff. zurück bleiben – entsprechend § 1 Abs. 4 Vorrang genießen (→ Rn. 16).

II. Vorgelagertes Verfahren (Abs. 2)

Gem. § 18 Abs. 2 S. 1 kann die zuständige Behörde in einem vorgelagerten Verfahren oder in einem Planfeststellungsverfahren über einen Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan nach § 41 FlurbG abweichend von Abs. 1 und abweichend von § 73 Abs. 6 VwVfG auf die Durchführung eines Erörterungstermins verzichten.

Die Vorgängervorschrift zu § 18 Abs. 2 S. 1 (§ 9 Abs. 3 UVPG aF für vorgelagerte Verfahren und § 19 iVm § 9 Abs. 3 UVPG aF für Verfahren nach § 41 FlurbG) regelte die Beteiligung der Öffentlichkeit in einem selbstständigen Verfahren ohne Verweis auf das Verfahren nach § 18 Abs. 1 iVm §§ 19f. bzw. § 9 Abs. 1 und 2 UVPG aF. Das hatte zur Folge, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung in vorgelagerten Verfahren und im Verfahren nach § 41 FlurbG etwas anders ablief. Weil § 9 Abs. 3 UVPG aF nicht auf das VwVfG verwies, mussten die Formvorgaben des § 73 VwVfG hinsichtlich der Bekanntmachung und des Auslegungsortes nicht beachtet werden. Die zwingende Durchführung eines Erörterungstermins sah aber auch schon § 9 Abs. 3 UVPG aF nicht vor. Durch die UVPG-Novelle 2017 hat sich die Rechtslage also insofern verändert, als dass die Öffentlichkeit nunmehr immer auf dieselbe Weise beteiligt wird. Bei vorgelagerten Verfahren und dem Verfahren nach

§ 41 FlurbG muss aber nach wie vor keine Erörterung im Sinne einer mündlichen Verhandlung stattfinden. Darüber hinaus kann gemäß § 18 Abs. 2 S. 2 in einem vorgelagerten Verfahren von einer Benachrichtigung nicht ortsansässiger Betroffener über die Auslegung der Unterlagen nach § 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG verzichtet werden.

- 31 Aus **europarechtlicher Sicht** ist der Verzicht auf die Durchführung eines Erörterungstermins unbedenklich. Die RL 2011/92/EU, die durch die UVP-Änderungs-RL 2014/92/EU zuletzt geändert wurde, sieht eine mündliche Erörterung der Einwendungen und Stellungnahmen nämlich nicht vor.
- 32 **Vorgelagerte Verfahren** iSd § 18 sind solche iSd § 2 Abs. 6 Nr. 2 (vgl. auch *Hofmann* in Landmann/Rohmer Umweltrecht UVPG § 18 Rn. 37). Erfasst sind demnach Linienbestimmungsverfahren nach § 16 Abs. 1 des FStrG und nach § 13 Abs. 1 des WaStrG sowie im Verfahren zur Genehmigung von Flugplätzen nach § 6 Abs. 1 des LuftVG und das Raumordnungsverfahren (§ 2 Abs. 6 Nr. 2 iVm §§ 47, 49). Der in diesen Verfahren zu prüfende Planungsraum ist um einiges größer und unspezifischer als der in konkreten Zulassungsverfahren (vgl. BT-Drs. 18/11948, 7). In diesem Planungsstadium werden die planerischen Schwierigkeiten zumindest in ihrem konkreten Ausmaß regelmäßig noch nicht zu Tage getreten sein. Insofern ist eine mündliche Erörterung bereits zu diesem Zeitpunkt in den meisten Fällen wenig sinnvoll. Nichtsdestoweniger liegt die Entscheidung über die Durchführung eines Erörterungstermins genau wie über die Benachrichtigung nach § 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG im Ermessen der zuständigen Behörde („kann“). Im Einzelfall kann schon eine frühzeitige Erörterung die Planung entscheidend voran bringen. Nicht von § 18 erfasst ist die **Bundesfachplanung** nach dem NABEG für bestimmte länderübergreifende oder grenzüberschreitende **Höchstspannungsleitungen**. Für diese gilt hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung § 9 NABEG und hinsichtlich des Erörterungstermins § 10 NABEG, wonach grds. ein Erörterungstermin auch in dem der Planfeststellung vorgelagerten Verfahren der Bundesfachplanung durchgeführt wird (vgl. *Dippel/Hamburg I + E* 2014, 248 (249) sowie im Einzelnen *Versteyl* in Schink/Versteyl/Dippel NABEG § 10 Rn. 16ff.; *Durinke* in: Theobald/Kühling, Energierecht, § 10 NABEG Rn. 3ff.).

§ 19 Unterrichtung der Öffentlichkeit

(1) **Bei der Bekanntmachung zu Beginn des Beteiligungsverfahrens unterrichtet die zuständige Behörde die Öffentlichkeit**

1. über den Antrag auf Zulassungsentscheidung oder über eine sonstige Handlung des Vorhabenträgers zur Einleitung eines Verfahrens, in dem die Umweltverträglichkeit geprüft wird,
2. über die Feststellung der UVP-Pflicht des Vorhabens nach § 5 sowie, falls erforderlich, über die Durchführung einer grenzüberschreitenden Beteiligung nach den §§ 54 bis 56,
3. über die für das Verfahren und für die Zulassungsentscheidung jeweils zuständigen Behörden, bei denen weitere relevante Informationen erhältlich sind und bei denen Äußerungen oder Fragen eingereicht werden können, sowie über die festgelegten Fristen zur Übermittlung dieser Äußerungen oder Fragen,
4. über die Art einer möglichen Zulassungsentscheidung,
5. darüber, dass ein UVP-Bericht vorgelegt wurde,